

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

DICIEMBRE DE 1979

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1979

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	Michael Nelson
Eligio Alves	René Ortuño
Nessim Arditi	Aníbal Pinto
Oscar J. Bardeci	David Pollock
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourn S. T. Clarke	Gert Rosenthal
Jorge Graciarena	Octavio Saavedra
Luis López Cordovez	Alejandro Vera
Roberto Matthews	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	Octavio Saavedra

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.79.II.G.5

Precio: US\$ 3.00 (o su equivalente en otras monedas)

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

América Latina en el umbral de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias. <i>Aníbal Pinto</i>	47
Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto <i>Robert Devlin</i>	71
Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978. <i>Ricardo Ffrench-Davis</i>	99
José Medina Echavarría: Un perfil intelectual <i>Adolfo Gurrieri</i>	119
Notas y comentarios: Dos exposiciones en la Paz: / <i>Raúl Prebisch y Gabriel Valdés.</i> Dos exposiciones en el Curso sobre Planificación Social (ILPES, CEPAL, UNICEF): <i>Jorge Méndez y Carlos Martínez Sotomayor.</i>	175
Algunas publicaciones de la CEPAL	189

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/1096

Diciembre de 1979

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.

América Latina en el umbral de los años ochenta

*Enrique V. Iglesias**

Ya sobre el final de la década de los setenta, y a manera de balance general, el autor esboza los rasgos básicos del desarrollo latinoamericano en el pasado reciente y destaca los principales desafíos que la región enfrentará en los años venideros. Desde el comienzo reconoce que durante el período de postguerra, y en especial durante el decenio pasado y principios del actual, América Latina logró un vigoroso crecimiento económico, pero también subraya que el mismo no logró resolver algunos de los problemas sociales más graves, y que trajo aparejada una creciente internacionalización de las economías de la región, con el consiguiente aumento de la vulnerabilidad externa. Además, hacia mediados de los setenta, se produjo una inflexión del ciclo expansivo como consecuencia del comportamiento de las economías centrales, de los cambios en los precios internacionales de algunos bienes, en especial del petróleo, y de las dificultades internas que enfrentaban los propios patrones de desarrollo nacionales.

Ante esta perspectiva sostiene que deben acentuarse los esfuerzos para que los países, en los próximos años, se orienten hacia un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. El logro de estos objetivos implica, a su vez, la capacidad de superar tres desafíos fundamentales: mejorar la irradiación social del crecimiento económico, acelerar su ritmo y reforzar su autonomía.

Luego de presentado este marco de análisis, destina la mayor parte del artículo a considerar los requisitos que imponen estos objetivos, las potencialidades de la región para alcanzarlos y algunas de las estrategias más adecuadas para hacerlo. Culmina con unas reflexiones en las cuales sintetiza su pensamiento e insiste en la necesidad de reexaminar sistemáticamente las ideas sobre el desarrollo económico y social de la región para adecuarlas a un contexto en rápida transformación.

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Introducción

Como lo hemos hecho en otras ocasiones, deseamos aprovechar esta oportunidad para exponer algunas reflexiones sobre la situación económica y social de la región, fruto de nuestra observación de la múltiple y rica realidad latinoamericana.

Este encuentro tiene lugar en un momento especial de nuestra historia, ya próximo el fin de una década y el inicio de otra. Estas transiciones revisten una particular atracción en el devenir histórico de las sociedades. Son ocasiones propicias para ejercicios de introspección que, mirando hacia el pasado cercano, nos permiten formular algunas hipótesis sobre los grandes problemas y desafíos que habrán de plantearnos los años ochenta. Esto es particularmente oportuno y necesario cuando los gobiernos de la región deben abocarse a sentar las bases de lo que debe ser la estrategia internacional del desarrollo para el próximo decenio, la que será discutida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980.

Sin embargo, este tipo de análisis de por sí no es fácil y las razones son manifiestas. Por una parte, el signo de los tiempos que vivimos es el del cambio y la incertidumbre en todos los órdenes. Ello se percibe con meridiana claridad en la coyuntura económica internacional y en las violentas mutaciones en los escenarios políticos, económicos y sociales que afectan los valores mismos sobre los que creíamos asentada la civilización de la postguerra. Esos cambios trascienden los límites de la economía para cuestionar, desde distintos ángulos, la presencia misma del hombre sobre el planeta y su futuro.

Por otro lado, la creciente interdependencia entre las naciones del orbe —signo igualmente característico de nuestro tiempo— hace que nadie pueda escapar a los efectos de esas transformaciones, y nuestra región por cierto ha sentido su 'impacto' con fuerza singular. Lo cierto es que luego de la etapa de extraordinaria prosperidad y de seguridad frente al futuro iniciada hace unos treinta años, hemos entrado en un peligroso período en el que predominan, y en todos los planos, las sensaciones de inestabilidad y de angustia acerca del porvenir.

De este modo, las hipótesis sobre el curso probable de los acontecimientos constituyen

una riesgosa aventura. Todas las anticipaciones que excedan un plazo breve pueden quedar vacías de realidad apenas se formulen.

No menos difíciles son las hipótesis que pudieran tejerse sobre el futuro de América Latina y también esto por más de un motivo. El más importante es quizás el propio curso de la economía internacional, que incide tan directamente sobre la evolución de los países de la región. Otro no menos significativo lo constituyen los grandes cambios ocurridos en América Latina durante los últimos años. Han surgido nuevos cuadros políticos, nuevas experiencias económicas, nuevos aspectos sociales, que revelan modificaciones profundas, simétricas en muchos sentidos con las registradas en el plano mundial.

Esto ha implicado que sobre sus perfiles comunes hayan aflorado, con gran claridad y crudeza, disparidades crecientes entre algunos de nuestros países, derivadas en parte de su distinta dimensión geográfica y demográfica, de su diferente grado de desarrollo relativo, de sus diversas estructuras económicas y sociales, o de su peculiar forma de relacionarse con la economía internacional. Esto explica por qué, a pesar de los denominadores comunes, resulte hoy más difícil que ayer hacer generalizaciones sobre los problemas de la región; éstas, siempre riesgosas, se han tornado más peligrosas que en el pasado.

Pero aun a despecho de estos obstáculos, resulta particularmente necesario y oportuno un ejercicio de reflexión sobre el pasado inme-

diato y los posibles escenarios de futuro para la región en su conjunto. En efecto, la rapidez con que están sucediendo los acontecimientos en el mundo moderno suele inducirnos a otorgar un peso dominante a los problemas contingentes. Prevalece así, por fuerza de las circunstancias, un creciente inmediatismo en todos los órdenes, que conviene superar de tanto en tanto para extraer de la experiencia regional algunas guías que puedan orientar la acción futura.

Este ha sido, por lo demás, el papel de la CEPAL a través de sus ya muchos años de existencia. Por eso nos sentimos comprometidos, en ocasiones como ésta, en enunciar ante nuestros gobiernos algunas reflexiones —con total honestidad y conciencia de las limitaciones de la empresa— para transmitirles nuestros puntos de vista sobre los problemas fundamentales del momento y los grandes desafíos de la década que se inicia.

Dentro de este espíritu nos proponemos exponer algunos comentarios sobre tres grandes áreas de preocupación:

— En primer lugar, sobre las lecciones más salientes que surgen de la evolución económica y social de la década de los años setenta.

— En segundo término, sobre el balance de los logros y las insuficiencias de la transformación lograda por la región durante los últimos decenios.

— Y, por último, sobre los que, a nuestro juicio, constituyen los grandes desafíos del futuro mediato.

I

La década de los años setenta: culminación de un ciclo, interrupción y tránsito hacia lo todavía incierto

A. *La inflexión de los años setenta*

Quien examine, en sus lineamientos más generales, la década de los años setenta en la coyuntura económica mundial, debe concluir que este decenio será recordado por dos rasgos fundamentales: la culminación de un ciclo de

progreso sin precedentes, que se inicia en la década de los cincuenta y el profundo viraje que registra esa tendencia a mediados del presente decenio.

Si, visto a la distancia, el período que va de 1970 a 1973-1974 se perfila como la culminación eufórica del ciclo expansivo de la post-

guerra, los años siguientes acusan la interrupción de ese proceso y la apertura de un lapso de significativos ajustes —aún en desarrollo— que por su complejidad, intensidad y duración, no permiten vislumbrar aún la fisonomía de la nueva etapa que podría definirse luego de este interregno.

Hay quienes tienden a encontrar en el alza de los precios del petróleo en 1973 el elemento decisivo de esta accidentada evolución; sin embargo, conviene no exagerar su importancia ni olvidar otros aspectos relevantes. En verdad, ese encarecimiento vino a superponerse, en las economías centrales, a una diversidad de trastornos monetario-financieros que se remontan a los últimos años de la década anterior y que se pusieron de manifiesto con cruza en 1971.

En efecto, ya entonces se diagnosticaron los síntomas embrionarios de la 'estanflación' y se cavilaba sobre las eventuales consecuencias de las políticas encaminadas a remediarla por la vía de una disminución de las tasas de crecimiento.¹ Así pues, el llamado 'trauma petrolero' debe considerarse más bien como el detonante que precipitó y agravó una situación en deterioro, antes que como su causa única o primordial.

El hecho es que por una serie compleja de causas se produjo una ruptura significativa en una tendencia que llegó a creerse indefinida en la línea de progreso y crecimiento económico iniciada hace dos décadas y media.

Mirado el problema desde el ángulo de nuestra región, también es posible identificar un curso similar en el quehacer económico: culminación de un ciclo dinámico de crecimiento del producto a comienzos de la década; inflexión del ciclo expansivo en la segunda mitad del período.

El primer aspecto esencial en la inflexión de las dinámicas tendencias anteriores de la región fue, como es obvio, *el comportamiento de las economías centrales*. En el documento presentado por la CEPAL a la reunión del CEGAN se registra, con impresionante claridad, cómo el crecimiento de la región ha seguido los vaivenes de aquellos países y, en par-

ticular, su inclinación restrictiva a partir de 1974-1975. (Véase el gráfico 1.)

Sin perjuicio de leves diferencias en el itinerario, intensidad y comportamiento específicos —a los que luego nos referiremos— esta sincronía ratifica la antigua concepción acerca del carácter reflejo de los movimientos cíclicos de la periferia, realidad que no debemos olvidar durante las actuales discusiones sobre la interdependencia.

Por otro lado, también es manifiesta la incidencia del *realineamiento de los precios internacionales y, en particular, el encarecimiento del petróleo*. Este último ha tenido efectos muy distintos según los países, tanto es así que ha obligado a establecer una diferenciación sistemática entre los exportadores de combustibles y la mayoría restante, que debió enfrentar distintos grados de dependencia con respecto a la importación.

Vale la pena destacar que las aflicciones del segundo grupo no han generado conflictos o animosidades respecto al primero. Y la razón fundamental de esta actitud se explica porque los afectados no pasaron por alto dos aspectos de gran significación en el asunto. Por una parte, casi con seguridad ningún producto primario —en este caso no renovable— había sufrido un deterioro tan lesivo de su cotización en el período de postguerra. De hecho, y como se demuestra en un trabajo reciente de la CEPAL, el valor real del petróleo se redujo prácticamente a la mitad entre 1950-1951 y 1973, antes de su reajuste.² Bien podría estimarse este proceso como una demostración conspicua de la miopía histórica de la política tradicional sobre las materias primas y sus consecuencias. En este sentido es elocuente lo expresado recientemente por el Presidente de la Comunidad Económica Europea, Mr. Jenkins, al señalar:

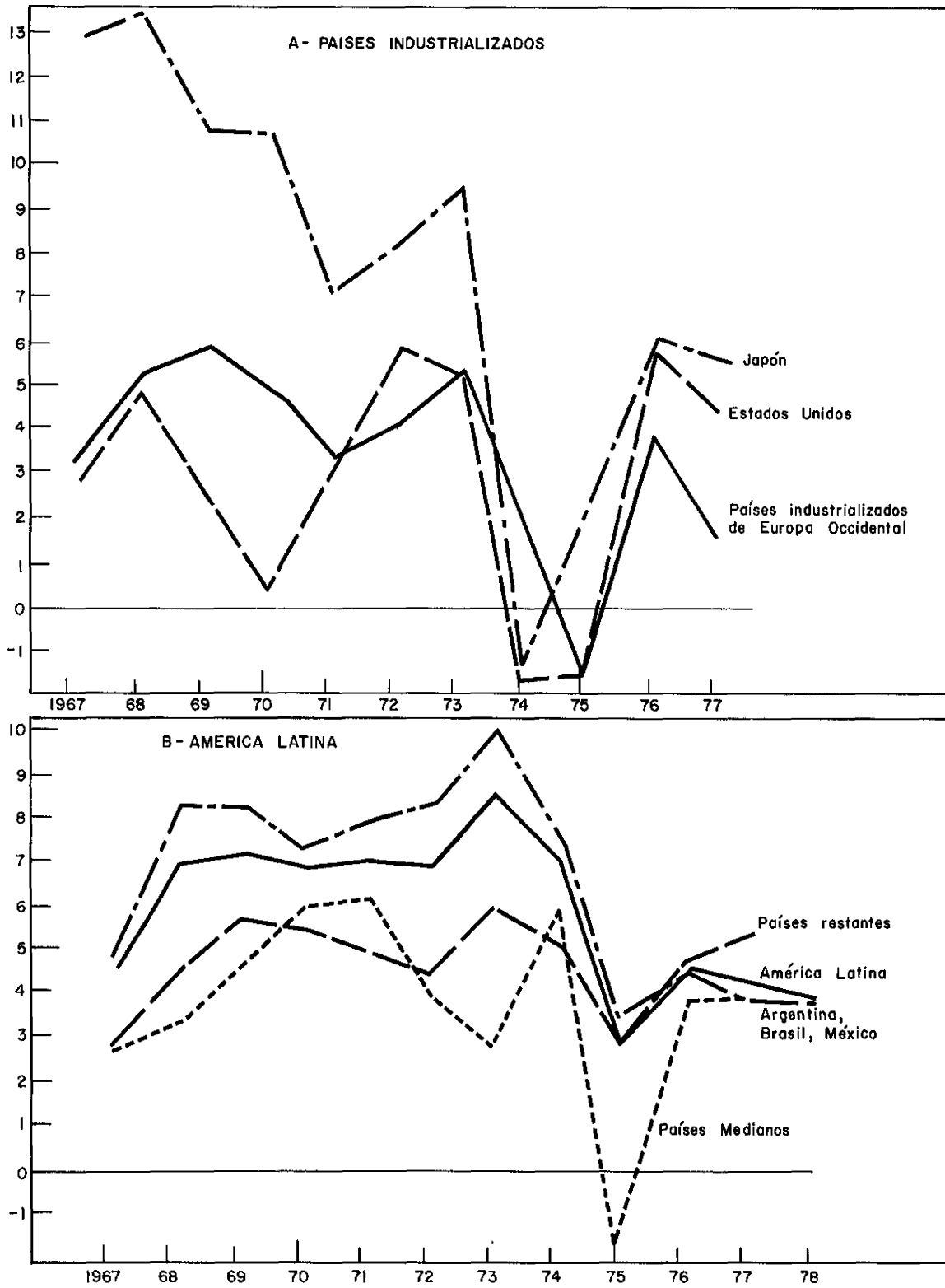
“Durante un tiempo demasiado prolongado el mundo industrializado consideró que tenía un derecho divino a abastecimientos indefinidos de energía barata. Ahora, pareceríamos estar aprendiendo de nuestros errores,

¹Véase, por ejemplo, CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1971* (N.º de venta: 73.II.G.1).

²Véase J. W. Mullen, *World oil prices: prospects and implications for energy policy-makers in Latin American oil-deficit countries*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1978.

Gráfico 1
**RITMO DE CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS INDUSTRIALIZADAS
 Y DE AMÉRICA LATINA**

*(Variaciones anuales del producto interno bruto a precios constantes)
 (En porcentajes)*



aunque el proceso de aprendizaje es aún demasiado lento.”³

Por otra parte, está el hecho de que —al margen de las eventuales reservas sobre las modalidades del reajuste de precios y su utilización— los países afectados no han podido menos que evaluar las implicaciones potenciales de la acción conjunta en defensa de una adecuada retribución de sus exportaciones básicas.

Por último, también es manifiesto que los trastornos del período reciente están vinculados a *las características propias de los desarrollos nacionales y de las políticas adoptadas para encararlos*. A pesar de los vientos expansivos que soplaron hasta 1973-1974 en América Latina, no puede olvidarse que en muchos países afloraban ya entonces serias dificultades e incógnitas respecto a la prosecución del proceso de transformaciones productivas y a las modalidades del mismo, sobre todo en lo que atañe a su incidencia social. Con rasgos específicos en cada caso nacional, el fenómeno se repetía tanto en las economías de mayor envergadura como en las medianas y más pequeñas.

Así, pues, los problemas particulares planteados por la coyuntura económica internacional se sumaron a los problemas propios de cada país, y se agravaron o se suavizaron según sus grados de vulnerabilidad y la capacidad de las políticas nacionales para encararlos.

B. Los apremios de la coyuntura: el nuevo rostro de los viejos problemas

La conmoción de mediados de la década tiene lugar sobre ese trasfondo y las políticas económicas debieron sumar a los desafíos tradicionales los más premiosos derivados de la coyuntura económica internacional.

Por una parte, los países más afectados por ella tuvieron que lidiar simultáneamente con problemas en las cuentas exteriores, las repercusiones inflacionarias y las consecuencias depresivas sobre la actividad productiva, el empleo y la distribución del ingreso. Diversas

fueron las políticas según los países, quienes en todos los casos debieron tomar opciones dramáticas, combinando y jerarquizando de muy diversa manera sus políticas defensivas. La triple opción entre tasas de crecimiento, endeudamiento externo y grado de inflación fue tan corriente como dolorosa, haciendo renacer en la región viejos problemas que se creían superados por la euforia de los inicios de la década.

Por otra parte, los países beneficiados por el alza de sus ingresos de divisas debieron encarar la tarea de asimilar los recursos adicionales con el máximo efecto sobre el desarrollo y el mínimo sobre la inflación, cuadro más auspicioso que el anterior, pero que, de todos modos, puso a prueba el instrumental de política económica.

Sería equivocado asimilar esta crisis de mediados de los años setenta a otras que la precedieron. Y ello por dos razones fundamentales que nos parecen dignas de subrayarse en forma especial para caracterizar correctamente los perfiles de la nueva situación.

a) La ‘*permisividad financiera internacional*’ que merced a la abundancia sin precedentes de recursos financieros, fruto de los excedentes petroleros y de la crisis de los centros industriales, permitió morigerar los efectos de los desequilibrios del balance de pagos y diferir muchos de los costos del ajuste de los precios internacionales. Claro está que con ello se generó también un voluminoso endeudamiento que, hacia fines de 1978, se estima alcanzaba para la región en su conjunto a más de 100 000 millones de dólares.

Esta permisividad financiera constituyó un hecho totalmente nuevo en la experiencia histórica tanto de la región como del mundo. La crisis del balance de pagos —salvo excepciones— si bien no planteó situaciones dramáticas para la evolución del desarrollo interno, obligó a realizar políticas de ajuste en las tasas de crecimiento y a recurrir a fuertes endeudamientos, sobre lo cual insistiremos más adelante.

b) La ‘*nueva capacidad de defensa de la región*’, que tuvo derivaciones y se puso de manifiesto en muchos aspectos. Sin duda alguna resultaron primordiales los progresos logrados durante los decenios anteriores y que

³*Europe and the developing world*, discurso pronunciado el 8 de marzo de 1979 ante el Overseas Development Institute de Londres.

redundaron en la ampliación y diversificación de la estructura productiva y, en términos más claros, en la industrialización, entendida en su sentido más amplio. Al respecto, y refiriéndose a los países que lograron combatir en mejor forma con los contratiempos de la coyuntura, un reciente informe presentado al Grupo de los 24 señala correctamente que:

“...Su capacidad de ajuste fue sustancial debido al progreso que ellos habían logrado antes en la diversificación de su economía interna en general y en particular en la de la estructura de sus exportaciones.”⁴

Por otro lado, debería justipreciarse el alto grado de madurez y flexibilidad que alcanzaron las políticas económicas nacionales, producto de una mayor experiencia acumulada en la gestión tanto pública como privada de nuestras economías.

Como consecuencia de todo esto, se realizaron políticas de ajuste más o menos intensas en los distintos países, se mantuvo una alta tasa de expansión de las exportaciones, en particular las no tradicionales, y se alcanzaron niveles elevados en el comercio intralatinoamericano, que operó como factor anticíclico frente a la debilidad de los mercados internacionales.

No menos significativa para la región fue la manifiesta capacidad de captación de recursos en los mercados financieros privados y la persistencia de un intenso ritmo de inversiones directas extranjeras por parte de las empresas transnacionales, como lo demuestran estudios recientes de la Secretaría.

La combinación del financiamiento externo abundante y la mayor capacidad de defensa de las economías, significó que en la mayoría de los países de América Latina las tasas de crecimiento del producto no disminuyeron tanto como pudo haberse supuesto a la luz de las crisis de los centros.

Ya se señaló el costo que ello implicó en materia de endeudamiento; pero éste no fue ciertamente el único. En lo social ocurrieron retrocesos importantes derivados de las propias políticas de ajuste y también del ritmo inflacionario que retomó su curso acelerado en mu-

chos países. Por ambas vías se generaron efectos regresivos sobre los sectores populares y también sobre las tasas de inversión.

C. La condicionante externa de las perspectivas inmediatas: la evolución de las economías centrales

Desde varios ángulos, resulta evidente que las perspectivas inmediatas de la coyuntura regional estarán fuertemente influidas—para la gran mayoría de los países de la región— por el comportamiento de la economía internacional, la que a su vez está fundamentalmente determinada por el comportamiento de las economías centrales, esto es, de la recuperación de su ritmo de crecimiento, del logro de niveles aceptables de estabilidad de precios y del equilibrio de sus balances de pagos.

Vano sería proponernos desentrañar ahora el significado y las proyecciones de la actual atonía de los países industrializados, temas sobre los que se han escrito millares de páginas en los últimos años. Sin embargo, es necesario y posible destacar algunos aspectos que interesan vitalmente a nuestra región, y al Tercer Mundo en general.

Por de pronto, han quedado en el camino ciertas analogías erradas que, al querer caracterizar la crisis actual, evocaron en un momento dado la gran depresión de los años treinta, o supusieron que se trataba de otro de los contratiempos pasajeros del período de postguerra. Ni uno ni otro.

Tiende a predominar, en cambio, la idea de que se desenvuelve un profundo reajuste difícil y duradero, que se plantea al nivel de las economías centrales y de las relaciones entre ellas, por una parte, y de su articulación con el resto del mundo, por la otra. Respecto al primer elemento, resaltan los factores contradictorios de esta crisis larvada del sistema económico de los países industriales de economía de mercado.

A los ingredientes comunes de todos sus sobresaltos—retroceso de la inversión privada, disminución de las tasas reales de ganancias, incremento del desempleo, aumento de la capacidad instalada ociosa— se agregan otros como una inflación activa y porfiada, que representa un notable contraste con los cuadros

⁴UNDP/UNCTAD, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries: Report to the Group of Twenty-Four*, Nueva York, enero de 1979, p. 6.

deflacionarios típicos del pasado en estas coyunturas. Este bien conocido escenario de la 'estanflación' ha planteado un dilema que sobrepasa y derrota las terapéuticas keynesianas que lo resolvían en otras instancias: cualquier giro expansivo de las políticas tradicionales parece frustrarse con una activación de las presiones inflacionarias, en tanto que las dirigidas a frenar estas últimas tienden a acentuar el letargo productivo.

Si bien los desequilibrios de las cuentas exteriores han jugado un papel sustancial en algunos países, no es menos cierto que aquellos dilemas también se reproducen en los países 'superavitarios', constituyéndose, por lo demás, esta diferencia de situaciones en otro de los nudos gordianos de la impotencia de las políticas afanosamente buscadas o ensayadas.

¿Qué opciones se abren a las perspectivas inmediatas de la coyuntura internacional?

De la variedad de análisis y opiniones sobre las perspectivas a corto y a mediano plazo de la realidad actual, se desprenden algunas opciones principales, no necesariamente excluyentes entre sí en todos sus aspectos.

La primera: que se mantenga precariamente el panorama de los últimos años, con oscilaciones recurrentes entre la jerarquía que se atribuya y los éxitos y fracasos que se logren en materia de reanimación del crecimiento y control de la inflación y los desequilibrios externos.

La segunda: que se agraven los obstáculos para la dinamización del proceso productivo y de las transacciones comerciales y financieras externas, abriéndose paso a políticas más claramente restrictivas y a una situación que, por lo menos, se acercaría a la de una crisis tradicional o 'clásica'.

La tercera posibilidad, y por cierto la más favorable: que la presente crisis redunde en una transición hacia otro escenario más propicio, donde las economías centrales consigan realizar los ajustes estructurales e institucionales reclamados, y que ello facilite nuevas formas de inserción externa y mejores oportunidades para el desarrollo de la periferia.

Esta opción nos trae a la memoria la lúcida definición del recordado maestro José Medina Echavarría cuando expresaba que una crisis, en un sentido etimológico estricto, debe enten-

derse como "cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento como su definitiva descomposición y ruina".

Coloquémonos en la hipótesis más bien optimista de que vivimos un período de reajustes que en el futuro se traducirán en un cauce más amplio y auspicioso para la economía mundial.

Parece razonable suponer que, aun en este caso, *la transición implicaría algunos años de riesgos y sacrificios muy diferentes para los países de la periferia como los latinoamericanos*. Estos riesgos serán quizás más serios que los experimentados en el lapso final de este decenio y, en consecuencia, es imperativo prepararse para enfrentarlos y superarlos.

El primer riesgo deriva de la continuación de un panorama de lento crecimiento y persistente inflación de los países centrales. Ello dificulta la necesaria ampliación de nuestras exportaciones y encarece continuamente las importaciones. Esta incidencia general se agrava en la medida que los países industriales recurren a políticas más preocupadas por la contracción que por la necesaria expansión del crecimiento y del intercambio a través de los necesarios ajustes estructurales de sus economías internas.

Sobre el particular parece interesante recordar dos testimonios recientes. Así, en la reunión del Grupo de los 24, realizada en marzo de este año, el comunicado de los ministros presentes "expresó desaliento ante la proliferación de restricciones al comercio de los países desarrollados". Por su lado, otro foro de gran autoridad, como el Interim Committee of the Board of Governors on the International Monetary System, dejó en claro que desde su último análisis de la situación económica mundial en septiembre de 1978 "se había registrado cierto deterioro de las perspectivas de crecimiento económico en los países industriales, un aumento de la inflación, una baja tasa de expansión del comercio internacional y, en algunos países, la tendencia a recurrir a medidas proteccionistas".

Las repercusiones de este condicionamiento externo ya se están reflejando sobre las

economías de los países de la región, aunque con notorias diferencias entre los distintos países, no sólo entre los exportadores de petróleo y los demás, sino que también dentro de cada grupo.

En efecto, puede comprobarse que pese a los esfuerzos realizados, los déficits en cuenta corriente se mantienen en niveles muy altos con respecto al inicio del decenio y han seguido elevándose los montos del endeudamiento a través de créditos privados, los que constituyen el grueso del ingreso neto de capitales. (Véase el cuadro 1.)

En términos globales, a esta altura la situación no llega a ser alarmante si se consideran relaciones habituales —como la existente entre los pagos por intereses y amortizaciones de la

deuda externa más la remesa de utilidades al exterior, *vis-à-vis* el valor de las exportaciones—, pero, al margen de las excepciones, no es menos cierto que hay motivos para preocuparse respecto a la posibilidad de que estas tendencias se mantengan.

El segundo riesgo consiste en que la provisión relativamente amplia de crédito externo, no puede considerarse como un soporte sobre el que pueda descansarse indefinidamente. Ello es así porque la caudalosa liquidez del mercado y su fácil acceso son producto de condiciones excepcionales, las que difícilmente se conservarán en el futuro, dejando de lado que sus modalidades y costos a menudo no se compadecen con los requisitos apropiados para el financiamiento del desarrollo.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: SALDO EN CUENTA CORRIENTE E INGRESO NETO DE CAPITALES
(Millones de dólares)

	Saldo en cuenta corriente				Ingreso neto de capitales			
	1970	1975	1977	1978 ^a	1970	1975	1977	1978 ^a
<i>América Latina</i>	-3 103	-14 046	-10 361	-14 622	4 660	15 011	14 694	21 583
Países exportadores de petróleo	-272	2 047	-2 362	-5 034	358	1 041	2 795	3 568
Países no exportadores de petróleo	-2 831	-16 093	-7 999	-9 588	4 302	13 970	11 899	18 015

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

^aCifras preliminares.

Esto implica admitir que las posibilidades de un continuado aprovechamiento del crédito internacional por parte de los países deudores está indisolublemente supeditado a que ellos puedan remediar los desajustes básicos de sus cuentas externas por la vía positiva del incremento y diversificación de sus exportaciones, y no a través de una rigurosa compresión de sus adquisiciones en el exterior.

Como es bien sabido, esta segunda opción también perjudicaría a las economías industrializadas al debilitar o eliminar uno de los factores que han estimulado su precario dinamismo productivo de los años recientes, esto es, la

demanda proveniente de sus ventas a la periferia.

El tercer riesgo lo constituye, como ya lo observamos, la incidencia del cuadro presente de las economías centrales sobre la tasa de crecimiento de la región y sobre las presiones inflacionarias.

Si bien la capacidad defensiva de la región es hoy mayor que en el pasado, ella encararía un desafío mucho más exigente si se mantuviera, por un tiempo prolongado, una incidencia restrictiva proveniente de las economías centrales.

Y esta perspectiva se torna aún más oscura

si se consideran las potencialidades inflacionarias. Aun cuando en 1977 y 1978 disminuyó el ritmo de precios en la región con relación a los altos niveles de los años anteriores, no es menos cierto que el fenómeno continúa planteando difíciles problemas de control y manejo a un buen número de países, lo que gravita

considerablemente en el conjunto. Se establece así un cuadro muy desfavorable para el objetivo de sostener la dinámica de crecimiento y, además, ello implica sacrificios y desigualdades sociales que estorban el concierto de voluntades requerido para salir adelante.

II

Los grandes desafíos de la próxima década

Al acercarnos al umbral de una nueva década surge la pregunta fundamental de cuáles serán los grandes desafíos que deberá enfrentar América Latina durante la misma.

Para responder adecuadamente esa interrogante no basta, empero, con el análisis de los grandes rasgos de la coyuntura económica durante los años recientes. Es preciso, además, una visión retrospectiva que nos permita evaluar el desenvolvimiento económico y social de la región en el marco de una perspectiva histórica a largo plazo. Tal evaluación nos llevaría a las siguientes conclusiones principales:

1. *En el período de postguerra, y en especial durante el decenio pasado y los años iniciales del actual, la región en su conjunto —y con excepciones que no corresponde analizar en esta oportunidad— logró un vigoroso desarrollo de sus fuerzas productivas.*

Dicho desarrollo ya fue analizado con cierto detalle en anteriores presentaciones de la Secretaría Ejecutiva, de modo que ahora sólo cabe resumir sus rasgos esenciales. En primer lugar, la sostenida expansión de la economía latinoamericana que hizo que, en 1975, el producto conjunto de la región cuadruplicara su nivel de 1950; en segundo término, el crecimiento y diversificación de las exportaciones latinoamericanas, proceso que se mantuvo aun durante la reciente fase recesiva de la economía mundial; y, finalmente, el mejoramiento de la capacidad de gestión de la política económica observable en nuestros países latinoamericanos y a la cual ya nos hemos referido.

2. *Sin embargo, ese avance material, sustancial e indudable, no logró resolver algunos*

de los más graves y agudos problemas sociales de América Latina. La modernización y el progreso beneficiaron, evidentemente, sólo a ciertos estratos de la sociedad. Otros, y en especial las grandes mayorías, permanecieron apartados de ese progreso o recibieron sus beneficios sólo marginalmente. Debido a este rasgo fundamental del estilo de desarrollo que tendió a prevalecer en la mayoría de las economías de la región, la población afectada por la pobreza crítica continuó siendo intolerablemente alta, la desocupación y, sobre todo, la subocupación no se redujeron en forma significativa; además, algunos otros indicadores sociales mejoraron lentamente o, incluso, mostraron síntomas de deterioro.

El desarrollo de los últimos treinta años estuvo marcado de esta manera por una ambivalencia fundamental. De una parte, demostró la capacidad de la región para expandir su producción material a un ritmo bastante alto; de otra, reflejó una notoria incapacidad para distribuir en forma equitativa los frutos de ese avance material acelerado. Es esa ambivalencia esencial del estilo de desarrollo lo que explica el contraste entre las conclusiones optimistas que pueden desprenderse de la evolución de algunos indicadores económicos convencionales como los referentes al ritmo de crecimiento del producto, las exportaciones o las reservas internacionales, y las conclusiones a veces desalentadoras que se desprenden de ciertos indicadores sociales que muestran que persisten en muchos países de la región agudos problemas de desnutrición, pobreza, analfabetismo y subocupación, los cuales, en ciertos

casos, tienden a resolverse con desesperante lentitud, y en otros, marcan aun lamentables retrocesos.

3. *Estos rasgos de la transformación económica interna estuvieron acompañados por una creciente internacionalización de las economías latinoamericanas que reforzó la vinculación de sus procesos de desarrollo con los movimientos de la economía mundial.*

El proceso de internacionalización significó en ciertos países un nuevo factor dinámico del crecimiento, pero implicó, asimismo, una nueva y riesgosa vulnerabilidad. Los perfiles de esta última se manifestaron con especial claridad al interrumpirse a mediados del decenio actual el gran ciclo de expansión de la economía mundial iniciado a comienzos de los años cincuenta, y al paralizarse simultáneamente la tendencia hacia una liberalización del comercio internacional. Así, en años recientes, y a raíz de estas vinculaciones más estrechas con el exterior, la intensidad y modalidades del crecimiento de los países centrales pasaron a ser condicionantes básicos del ritmo de desarrollo interno de muchas de nuestras economías.

Naturalmente, la importancia relativa de las tres características fundamentales del desarrollo latinoamericano que acabamos de señalar fue muy diversa según los distintos países de la región. Con todo, en mayor o menor grado, estos tres rasgos básicos, que resumen los logros, carencias y vulnerabilidades del proceso de desarrollo de los últimos 30 años, se repiten en la experiencia de la gran mayoría de nuestras economías y resultan evidentes al apreciar su evolución desde la perspectiva que nos brindan estos años postreros del actual decenio.

Surgen así con claridad los que consideramos constituyen los tres desafíos fundamentales que deberán enfrentar los países de América Latina durante la próxima década, y que pueden plantearse en términos de tres interrogantes:

1. ¿Es posible mejorar la irradiación social del estilo de desarrollo predominante en la región?

2. ¿Es posible mantener y acelerar simultáneamente el ritmo del crecimiento económico?

3. ¿Es posible diseñar mecanismos de defensa frente a la inestabilidad e incertidumbre que caracterizan el actual escenario económico mundial, de modo tal que reduzcan los efectos de las nuevas vulnerabilidades externas que afectan al proceso de desarrollo latinoamericano?

Una respuesta positiva a cada una de estas preguntas equivaldría a sostener que en el próximo decenio la región puede avanzar hacia el logro de un *desarrollo equitativo, dinámico y autónomo*.

Expondremos, pues, a continuación algunas breves reflexiones sobre las posibilidades y requisitos que permitan lograr cada uno de estos objetivos fundamentales.

A. El primer desafío y requisito: mejorar la irradiación social del crecimiento

Como ya señalamos, es un hecho generalmente aceptado que el dinámico crecimiento de la región durante la postguerra relegó, relativa o absolutamente, a una parte significativa de la población.

No abundaremos sobre este tema, aunque consideramos oportuno recordar que un estudio reciente de la CEPAL, que considera seis países que representan un 70% de la población y una parte equivalente del producto bruto de América Latina, señala que el ingreso por habitante aumentó en ellos en 26% durante el período 1960-1970, cifra sin duda satisfactoria. Sin embargo, sólo un 10% de ese incremento benefició a quienes se encontraban por debajo de una cierta línea de pobreza en 1960, en tanto que el 60% del mismo fue absorbido por el 20% más acomodado de la población. De este modo, *en términos absolutos, el 40% de la población que era pobre en el primer año, hacia 1970 había conseguido elevar su ingreso por persona en sólo 20 dólares.*

Por otra parte, en ese año, según las últimas estimaciones disponibles, alrededor de un 40% de la población de América Latina estaba afectada por la pobreza extrema y casi la mitad de esa población podía ser considerada indigente. Aunque, como puede verse en el cuadro 2, la incidencia de la pobreza era muy distinta en los diversos países, los porcentajes anterior-

res significan de todos modos que en 1970 había en la región cerca de 110 millones de pobres y de éstos, 54 millones eran indigentes.

Con todas las limitaciones que implica hacer una proyección, y al solo efecto de mostrar la urgencia de las modificaciones que es necesario introducir en las modalidades que caracterizaron el desarrollo de América Latina, puede decirse que si continúan las tendencias del pasado reciente, *en el año 2000 los pobres*

de nuestra región habrán aumentado en números absolutos, a pesar de que ellos representarían entonces una menor proporción de la población total. Y lo que es más grave, la diferencia en el ingreso entre pobres y ricos habrá aumentado de una manera alarmante, hecho que está reñido con principios éticos elementales, que carece de justificación económica y constituye una evidente amenaza a la convivencia social.

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA ABSOLUTA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970^a

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	4
Venezuela	20	36	25	6	19	10
<i>América Latina</i>	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, E/CEPAL/ L. 180, 1978, p. 81.

^aLos diez países considerados incluyen el 84% de la población de América Latina.

El otro hecho capital que deseamos recordar es que hay por cierto *una mayoría entre los núcleos dirigentes* —de gobierno, intelectuales, profesionales, representantes de los partidos políticos, y de instituciones como iglesias, fuerzas armadas, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.— que *coincide en la urgente necesidad de encarar específica y prioritariamente esa anomalía*, lo que supone que ya son pocos quienes confían en que bastaría una cadencia dinámica de crecimiento para que ella se resuelva por sí sola.

Naturalmente, hay diferencias —a veces profundas— en los diagnósticos y terapéuticas

propuestas o adoptadas, pero ese concierto en la apreciación general tiene, sin duda, una importancia fundamental. En efecto, la toma de conciencia colectiva al respecto no sólo representa un elemento nuevo, sino que es la condición primera y más indispensable para iniciar la marcha.

La naturaleza del desafío que se enfrenta es, por cierto, muy compleja, porque sin abandonar el objetivo del crecimiento —al que luego nos referiremos— debemos encontrar la forma de lograr la equidad social; sin renunciar a la modernización de la sociedad debemos atender de preferencia a los grupos que aún no

se beneficiaron con el progreso tecnológico; y sin descuidar la excelencia que requiere la formación de ciertos grupos de nuestras comunidades, debemos ampliar y perfeccionar el sistema de oportunidades y premios de manera que permita integrar activamente a amplios grupos de la sociedad latinoamericana que están marginados aún de las decisiones que afectan directamente sus condiciones de vida.

1. La magnitud de los desafíos sociales

Un hecho que está estrechamente ligado a las situaciones de pobreza crítica comprobadas en la región es *la evolución demográfica*. Las proyecciones realizadas por CELADE indican

que, a pesar de que se reducirá levemente la tasa de crecimiento de la población a partir de 1980, en lo que resta del siglo la población latinoamericana aumentará en 75%. (Véase el cuadro 3.) Al mismo tiempo continuará la migración rural-urbana, especialmente en los países donde la proporción de la población que vive en zonas rurales es aún muy elevada, y que son también aquellas donde es mayor la incidencia de la pobreza crítica. Todo esto agudizará las presiones sobre los servicios y espacios físicos de las zonas urbanas.

Por otra parte, debido al cambio de la composición por edades de la población, aumentará la proporción de ésta representada por las personas de edad activa, lo que junto con los

Cuadro 3
AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL POR PAISES
(En miles de habitantes a mitad del año)

	1950	1978	2000
<i>América Latina</i>	160 271	344 168	601 247
Argentina	17 150	26 395	32 861
Bahamas	79	220	330
Barbados	211	249	285
Bolivia	2 703	5 285	9 299
Brasil	52 901	119 477	212 507
Colombia	11 597	25 614	42 441
Costa Rica	958	2 111	3 377
Cuba	5 858	9 718	12 717
Chile	6 091	10 732	14 934
Ecuador	3 307	7 543	14 596
El Salvador	1 940	4 524	8 708
Guatemala	2 962	6 839	12 739
Guyana	423	846	1 256
Haití	3 097	5 534	9 860
Honduras	1 401	3 439	6 978
Jamaica	1 403	2 115	2 726
México	26 606	65 421	132 244
Nicaragua	1 109	2 559	5 154
Panamá	825	1 808	2 823
Paraguay	1 371	2 888	5 274
Perú	7 832	16 821	29 468
República Dominicana	2 361	5 653	9 333
Suriname	215	461	904
Trinidad y Tabago	632	1 041	1 280
Uruguay	2 194	2 886	3 448
Venezuela	5 145	13 989	25 705

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*, N.º 23, Santiago de Chile, enero 1979.

incrementos en las tasas de participación, especialmente de las mujeres, generará un *crecimiento de la fuerza de trabajo* estimada en un promedio anual cercano a 3%. Esto significa que aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones a fines de siglo.

Algunos estudios hechos para la región muestran que si se mantuviesen sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería ampliamente las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países de la región durante las últimas décadas, tasas que, a su vez, fueron las más altas de su historia.

De esta forma, el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo representa indudablemente un importante desafío a la capacidad de generación de empleos de los países de la región, que se acrecienta si se tiene en cuenta que, además, será necesario elevar la productividad e ingresos de quienes hoy vegetan en actividades rezagadas o padecen distintas modalidades de subocupación.

En este último sentido, las estimaciones de la Oficina Internacional del Trabajo indican que el subempleo afecta a cerca de un 30% de la fuerza de trabajo. En síntesis, el problema no consiste sólo en reducir la desocupación, sino también en absorber el subempleo de modo que permita asegurar oportunidades de trabajo productivo y bien remunerado a la totalidad de la fuerza de trabajo. Pero como se comprende, hay otros desafíos sociales que es imperativo contestar, como, por ejemplo, el de la educación. Al respecto es frecuente poner de manifiesto los grandes avances logrados, pero se ignora las carencias que aún perduran.

Es evidente que se lograron avances considerables en la ampliación del acceso de la población al sistema educativo. Así, entre 1960 y 1975, la cobertura educacional primaria se duplicó en términos absolutos, la matrícula secundaria se multiplicó por cinco y la de enseñanza superior por más de seis. Pero también es cierto que, a pesar del gran esfuerzo realizado en no pocos países de la región, el analfabetismo era aún elevado en 1970; el nivel medio de educación de la fuerza de trabajo era todavía reducido y muy alta la proporción de ésta que carecía de estudios. (Véase el cuadro 4.) Esto

Cuadro 4

AMERICA LATINA: INDICADORES
EDUCACIONALES DE LA FUERZA DE
TRABAJO ALREDEDOR DE 1970

País	Nivel medio de educación de la población económicamente activa (años de estudios)	Proporción de la población económicamente activa sin estudios (porcentaje)
Argentina	7.2	4.0
Brasil	3.1	36.0
Colombia	3.9	21.6
Costa Rica	4.8	10.8
Chile	5.8	8.2
Honduras	2.5	42.5
México	3.5	27.1
Panamá	5.2	17.1
Perú	4.5	19.3
Uruguay	5.7	4.9
Venezuela	3.6	...

Fuente: Datos extraídos de CEPAL/UNICEF, *Proyecto sobre estratificación y movilidad social en América Latina*, Santiago de Chile, 1975.

último reviste especial importancia, ya que según se ha comprobado en estudios recientes de la CEPAL, la gran mayoría de los hogares que vive en condiciones de pobreza son encabezados por personas con tres o menos años de educación. Asimismo se verifica que la incidencia de la pobreza cae drásticamente cuando el jefe del hogar alcanza un nivel de educación primaria completa.

Lo anterior refleja el hecho de que la proporción de estudiantes que completa el ciclo primario en América Latina es aún muy baja, si bien existen grandes diferencias entre países. Así, un estudio para 18 de ellos indica que *hacia 1975 menos del 50% de los estudiantes que habían ingresado 6 años antes a la educación primaria habían completado ese ciclo y que más de la mitad de la deserción escolar se concentraba en los tres primeros años de estudio*, con un alto riesgo de convertirse en analfabetos por desuso.

Desde otra perspectiva, la tendencia hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana y el aumento de los egresados de los sistemas educacionales, se enfrenta a un mercado laboral que ofrece menos oportunidades

que las requeridas en casi todos los niveles, lo que crea inseguridad y frustración, tanto en la juventud con escasa educación, como en la que ha logrado terminar la educación secundaria. Esta situación se está presentando en algunos países, incluso para los egresados de la enseñanza superior, que no logran obtener posiciones de trabajo acordes con su formación y sus aspiraciones.

2. *La misión posible*

Aunque éstos y otros antecedentes afines brindan una idea aproximada de la importante magnitud de las tareas que deben enfrentarse, tenemos la convicción de que no son insuperables.

En efecto, el crecimiento económico experimentado por la región durante las décadas pasadas, los notables avances en el conocimiento técnico y la incorporación de un número cada vez mayor de profesionales preparados en el manejo de los asuntos públicos, constituyen un conjunto de factores que, sumados a una firme voluntad política, podrían remediar las deficiencias sociales que nos preocupan. Nuestro esperanzado optimismo no es, pues, puramente retórico.

Estudios recientes sobre el problema muestran que los ingresos adicionales que se requerían alrededor del año 1970 para que el ingreso de los grupos pobres alcanzara el mínimo calculado para cubrir el presupuesto básico de consumo global, representaban aproximadamente 6% del total del ingreso disponible de los hogares latinoamericanos, o 12% del ingreso disponible del 10% más rico de la población; desde otro ángulo, esto representaría cerca del 22% del monto del gasto público para la región en su conjunto.

Estos valores, claro está, ocultan amplias variaciones entre países, fluctuando el déficit expresado como porcentaje del ingreso total de las personas entre los extremos de 0.6% y 20% del mismo, en tanto que como porcentaje del gasto público varía entre 3% y más de 100%.

Estas relaciones entre la magnitud de las situaciones y el monto del ingreso nacional o del ingreso disponible total de los hogares, ilustra con claridad el hecho de que cuando se ha llegado, como es el caso de América Latina,

a una situación tal que el ingreso medio por habitante cuadruplica la línea de pobreza, la erradicación de ésta aparece como una tarea económicamente factible.⁵

Examinado el problema desde el ángulo de algunas carencias básicas se llega a conclusiones similares.

a) Se estima que entre un tercio y dos quintos de la población de América Latina presenta déficit nutricionales, por tener un consumo de calorías inferior a los requerimientos mínimos establecidos por organismos internacionales especializados. Si se toma como referencia el costo de la canasta de alimentos utilizada para determinar la línea de pobreza, se calcula que el déficit nutricional de América Latina representa entre un 1 y un 2.5% del producto bruto de la región;

b) Con respecto al déficit educativo, se estima que el costo adicional que requeriría dar seis años de educación básica a las cohortes futuras alcanzaría un valor que fluctúa entre un 0.3 y un 0.5% del producto interno bruto de la región; en tanto que el gasto adicional necesario para financiar un sistema de salud adecuado alcanzaría un valor de un 1 a un 1.5% del producto bruto de la región;

c) Finalmente, con respecto a la vivienda, se supone que habría que transferir a las familias más pobres alrededor de un 1% del producto nacional bruto para que ellas pudieran encarar gastos de vivienda equivalentes a los que realizan las familias cuyo ingreso es igual a la línea de pobreza.

En resumen, resolver esas carencias implicaría reasignar ingresos que fluctúan entre el 3.3 y el 5.5% del total regional, lo cual no parece un objetivo desmedido.

Como es obvio, de todos modos no se trata aquí de un mero traspaso de ingresos de un destino a otro o de ricos a pobres. Tras el desplazamiento financiero —y de las dificultades que por sí mismo implica— se levantan escollos reales de quizás mayor magnitud y complejidad. La operación exige, en verdad, la transformación de algunos perfiles estruc-

⁵El producto interno bruto por habitante, expresado en dólares de ese mismo año, alcanzó a 886 dólares en 1970 y la línea de pobreza entonces estimada era algo superior a los 200 dólares.

turales y, en último término, de la modalidad de funcionamiento del sistema económico, social y político. Sólo así podrían modificarse en forma permanente los patrones distributivos actuales, en un contexto de adecuado dinamismo productivo, que garantice a los grupos pobres el logro estable de ingresos reales más elevados sin perjudicar el crecimiento económico hasta el extremo de frustrar el intento distributivo.

No es extraño, por lo tanto, que la consideración de estos problemas haya abierto un activo debate sobre la naturaleza de las políticas y de los procedimientos que podrían mejorar sensiblemente la distribución de los frutos del progreso técnico y extirpar los escenarios de pobreza crítica.

3. *Instancias de una estrategia de redistribución*

En este debate al que aludimos —y que hoy se plantea en los más diversos foros internacionales— afloran *tres líneas de acción y pensamiento*: una es la que privilegia fundamentalmente *el problema de la pobreza crítica*; otra la que amplía esa preocupación extendiéndola al campo de las *necesidades básicas*; y una tercera que integra y subordina esos objetivos a la formulación de *una estrategia global de cambio*, capaz de modificar los fundamentos originarios de las situaciones de carencia y de inequidad.

No sería posible entrar ahora en un examen detenido de estas posiciones, respetables todas. Digamos sólo que, desde nuestro punto de vista, no vemos contradicciones absolutas entre ellas, sino instancias de un proceso que las debe integrar según las condiciones materiales, sociales y políticas prevalecientes en cada país.

De todas maneras, parece indudable que sólo una estrategia que modifique las bases estructurales y el modo de funcionamiento del sistema global, puede dar respuesta cabal al complejo problema que debemos enfrentar. Pero ello no significa, al mismo tiempo, que no se puedan plantear y perseguir propósitos más restringidos y específicos como los ligados a las campañas contra la pobreza o por la satisfacción de las necesidades básicas, que con-

tribuirán a decantar y madurar la conciencia colectiva y a brindar la experiencia concreta que facilite el alcance de metas más ambiciosas.

Veamos algunos rasgos de estos tres cursos de acción.

a) *El enfoque de la pobreza crítica*

Los efectos positivos permanentes derivados de las transformaciones profundas que deben introducirse en los patrones distributivos requerirán un tiempo antes que se dejen sentir en los grupos más pobres de la población. *En consecuencia, se hace necesario diseñar políticas puntuales que tiendan a la satisfacción de las necesidades más elementales de las familias pobres en el menor plazo y con la mayor eficacia.*

La nutrición, la educación, la salud, la vivienda, las condiciones sanitarias, entre otras, constituyen áreas de intervención donde se realizan experiencias más o menos exitosas en América Latina. No obstante los esfuerzos realizados, puede afirmarse que ellos fueron insuficientes, tanto por el volumen de recursos destinados a esos propósitos, como por la proporción relativamente limitada de los mismos que han llegado a los sectores extremadamente pobres. Por lo tanto, es preciso revisar los criterios de asignación de los recursos públicos, especialmente en los sectores sociales y, además, hacer un verdadero esfuerzo por aumentar la tributación de los grupos que más se beneficiaron con el crecimiento económico, para obtener los recursos necesarios para enfrentar la emergencia de la pobreza extrema.

Por otra parte, la institucionalidad vigente y las prácticas burocráticas y administrativas no son las más adecuadas para atender a la población pobre. Esto, porque las decisiones que se toman en los sectores sociales son, en general, poco coordinadas entre sí y además es imprecisa la definición de los 'grupos-objetivo'. En cuanto a los aspectos burocráticos administrativos, las normas y regulaciones requieren para su cumplimiento condiciones educacionales y de otro tipo que no son fáciles de satisfacer por parte de la población que, en último término, se pretende favorecer.

Por cierto que estas políticas de tipo asistencial, aunque aumenten su cobertura y perfeccionen su aplicación, no constituyen la solución del problema de la pobreza, sino que contribuyen sólo a aliviar sus rasgos más degradantes. Por esto el objetivo de superar la pobreza extrema aparece como la primera instancia de una estrategia de desarrollo que se proponga conseguir una mayor equidad social.

b) *El enfoque de las necesidades básicas*

Una segunda instancia, que se diferencia de la anterior por sus objetivos más amplios, por los medios que es preciso utilizar y por su concepción dinámica, consiste en la atención de las necesidades humanas básicas. Estas no se refieren sólo a las carencias que presenta la pobreza extrema medida en términos absolutos, sino a aquellas que, incluida esa instancia mínima, permiten un desarrollo autosostenido mediante la generación de empleos productivos y de niveles de remuneraciones que posibiliten a las personas incorporarse a la vida económica, social y política de sus sociedades nacionales. En otras palabras, además de satisfacer ciertas necesidades materiales mínimas también se pretende satisfacer aquellas que, aunque no revisten un carácter material, también constituyen elementos esenciales de una sociedad más participativa, más igualitaria y más solidaria.

Un primer problema que plantea la satisfacción de las necesidades básicas es la elección de un criterio para definir las. Evidentemente que no se puede ofrecer una receta de validez universal, sino que los criterios deberán determinarse de acuerdo a las condiciones de cada país, y aun dentro de las mismas fronteras nacionales algunas de dichas necesidades variarán de una región a otra. Esta es una apreciación del resorte soberano de cada país y esto debe quedar bien en claro.

Una vez adoptado un criterio, por parte de las autoridades políticas, que permita definir las necesidades básicas que se pretende satisfacer y los grupos que se desea favorecer, la estrategia debe definir las vías directas e indirectas a través de las cuales se cumplirán los objetivos. Durante esta etapa resulta espe-

cialmente importante asegurarse que las políticas destinadas a aumentar el ingreso de los pobres no sean contrarrestadas por el aumento en los precios de los bienes y servicios que ellos consumen, o que los incrementos de su productividad no se manifiesten en mayores ingresos monetarios. Esto implica que el aumento de la capacidad de compra en manos de los pobres se transforme efectivamente en mayor bienestar permanente sustentado en cambios en la magnitud y estructura de la oferta.

Dada la limitación de recursos de los países latinoamericanos, la satisfacción de las necesidades básicas deberá ser congruente con otros objetivos, como la necesidad de un crecimiento sostenido, la diversificación del sistema productivo, la menor dependencia externa tanto en términos de productos como de mercados, el mantenimiento de ciertos equilibrios básicos y las legítimas aspiraciones de consumo de los grupos de ingresos medios.

c) *El enfoque del cambio integral*

Lo anterior hace necesaria la *tercera instancia* que consiste en inscribir las dos anteriores en una estrategia global de desarrollo que trate de eliminar contradicciones entre objetivos y brinde coherencia a las políticas.

La opción por los dos objetivos primarios de superación de la pobreza extrema y de satisfacción de las necesidades básicas, en su enfoque dinámico y de cambio estructural, debe articularse en una estrategia que logre, simultáneamente, la acumulación de capital requerida para sustentar la ampliación de la capacidad productiva. La experiencia indica que la acción espontánea de las fuerzas del mercado tiende a reproducir las desigualdades del patrón distributivo existente y, por cierto, no asigna los recursos a la producción de los bienes y servicios que consumen los grupos más pobres, dado el reducido porcentaje del ingreso que éstos logran captar. Por otra parte, en muchos casos la inversión privada tampoco responde con la oportunidad necesaria a los incentivos puramente económicos.

Estas consideraciones justifican una participación activa del Estado, tanto para el cumplimiento de los objetivos redistributivos,

como para lograr el nivel de acumulación y la estructura de la inversión adecuada a los propósitos de crecimiento y reorientación de la estructura productiva. Esto, de ninguna manera implica desconocer el importante papel del mercado; sólo apunta a la necesidad de reconocer que el Estado cumple una función insustituible en una estrategia que conceda prioridad a la superación de la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas.

Es un hecho empíricamente demostrable que las grandes desigualdades sociales están relacionadas con la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos. Es decir, la coexistencia de amplios sectores informales o tradicionales, hasta los cuales no ha llegado el progreso técnico, con actividades modernas donde se utilizan tecnologías avanzadas. Por lo tanto, si se desea compatibilizar el crecimiento con la reducción de las desigualdades se debería lograr que la expansión de los sectores modernos sostenga una demanda dinámica de empleo, y que parte de sus excedentes contribuyan a elevar la productividad en las actividades rezagadas e informales.

Recapitulemos entonces: el mayor desafío que enfrentan los gobiernos de la región es la necesidad de atender de manera preferente e inmediata a los grupos más castigados; promover la creación de empleos que permita utilizar plenamente la fuerza de trabajo con niveles de remuneraciones suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; e incorporar al proceso productivo de los sectores excluidos, valiéndose principalmente de la orientación y generación adecuada de los recursos para la inversión.

B. El segundo desafío y requisito: acelerar el ritmo del crecimiento económico

1. El imperativo del crecimiento económico

El reparto más equitativo de los frutos del progreso y la erradicación de la pobreza crítica en un plazo históricamente breve son, pues, a nuestro juicio, objetivos fundamentales de la política de desarrollo en América Latina. Pero es evidente que para lograrlos, la región requerirá no sólo elevar su modesto ritmo de crecimiento económico de los últimos cuatro

años, sino también alcanzar sistemáticamente una muy alta tasa de expansión.

Entiéndasenos bien. Postular lo anterior no significa, por supuesto, suscribir la ingenua tesis de que las manifiestas situaciones de carencia e inequidad que predominan en la región se corregirán por sí solas con el crecimiento económico; muy por el contrario. Como la CEPAL siempre lo ha sostenido, crecer es importante, pero no basta con crecer; en efecto, no es menos importante cómo se crece y para quién se crece. Y por ello hemos planteado con reiteración que para alcanzar un progreso económico genuino y justo en América Latina, es indispensable que se modifiquen no pocas de las modalidades del estilo de desarrollo prevalientes en la mayoría de los países de la región.

Aceptar esto último no implica, sin embargo, subestimar en modo alguno el significado principal que tiene la expansión acelerada y constante de la base de la economía, como así tampoco desconocer la contribución decisiva que ella puede hacer a una estrategia de desarrollo encaminada a mejorar el bienestar y las oportunidades ocupacionales y de progreso de los grupos tradicionalmente postergados.

Desde esta última perspectiva, el crecimiento rápido y sostenido de la economía es indispensable, en primer lugar, para brindar empleo productivo y bien remunerado a los vastos contingentes que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo; y, en segundo término, para elevar la productividad y los ingresos de la considerable fracción de ésta afectada en la actualidad por las diversas formas de subocupación. El logro de estos dos objetivos constituye, como bien se sabe, una de las condiciones fundamentales de cualquier política tendiente a satisfacer las necesidades básicas de la población y a asegurar de manera permanente una distribución más equitativa del ingreso. Pero, como ya señalamos, en lo que resta del siglo la fuerza de trabajo de la región aumentará con gran rapidez y actualmente cerca de 30% de la misma sufre los efectos de la subocupación. En consecuencia, para satisfacer la condición mínima, pero esencial, de proporcionar empleo productivo y bien remunerado a toda la fuerza de trabajo, la economía tendrá

que expandirse necesariamente a un ritmo muy intenso.

La necesidad de un crecimiento económico enérgico y sostenido es también evidente si se analizan las implicaciones de una política redistributiva desde el ángulo de la estructura productiva real. En efecto, un reparto más equitativo de los ingresos conduciría a cambios sustanciales en la composición de la demanda interna en favor de los bienes esenciales; y para que los precios de éstos no aumentasen desproporcionadamente —anulando así en gran parte los efectos de la redistribución de los ingresos monetarios— sería preciso incrementar de manera significativa y persistente la producción de aquellos bienes.

Por otra parte, para mejorar realmente los niveles de vida y la capacidad productiva de los sectores más pobres sería indispensable ampliar también en forma muy significativa los servicios de educación, salud, recreación y vivienda. Todo ello generaría de por sí presiones muy importantes sobre el sistema productivo, y a ellas habría que agregar las generadas por los aumentos de la demanda por estos bienes y servicios, y también por otros menos esenciales provenientes de los grupos medios, cuya importancia y creciente significación en la mayoría de los países de la región no cabe ignorar.

En estas circunstancias, la manutención de un alto ritmo de crecimiento económico también resulta indispensable para poder satisfacer de manera efectiva, permanente y simultánea, las necesidades básicas de los grupos hasta ahora postergados y las derivadas de las legítimas aspiraciones de los sectores medios.

Por último, una expansión continua y rápida de la economía contribuiría a aumentar la viabilidad política de una estrategia de desarrollo orientada a erradicar la pobreza extrema y a mejorar la equidad distributiva. En efecto, estos objetivos implican, por definición, que los niveles de ingreso y consumo de los distintos grupos tienen que crecer tanto más rápidamente cuanto más desfavorable es la situación inicial de cada uno de ellos. En una economía estancada, o que crece con lentitud, tal diferenciación *relativa* en los ritmos de crecimiento del ingreso de los diversos sectores

requeriría una merma *absoluta* de los ingresos de los grupos más ricos, lo cual, ciertamente, contribuiría a aumentar la resistencia de éstos al programa de redistribución. Tal obstáculo político sería, en cambio, mucho menor en una sociedad donde la producción global se expandiera con persistencia y rapidez. En efecto, en tal caso, aquella diferencia relativa en las tasas de aumento del ingreso de los distintos grupos sería compatible con el incremento del monto absoluto de éste en todos los sectores, incluidos los más acomodados, y de esta suerte la viabilidad política de la estrategia de redistribución sería mayor.

Así, pues, sea que se analice esta última desde el ángulo de sus requisitos ocupacionales, o de los cambios que ella supone en la estructura real de la producción o de sus condicionantes políticos, la consecución de una tasa de crecimiento elevada y persistente resulta ser una condición indispensable, aunque por cierto insuficiente, de un programa orientado a erradicar la pobreza extrema y a repartir en forma más equitativa los beneficios del progreso económico general.

2. La posibilidad del crecimiento: el potencial de la región

La rápida recapitulación realizada de algunas de las razones principales por las cuales, en el contexto latinoamericano, la expansión acelerada de la economía constituye un ingrediente esencial de una estrategia redistributiva, conduce naturalmente a preguntarse si ese crecimiento económico acelerado es posible en la región.

Como la experiencia reciente lo ilustra con claridad, la respuesta a tal interrogante depende en parte de factores externos a la región que se vinculan sobre todo con la evolución de las economías centrales, con las políticas que éstas adopten especialmente en materia comercial, y con los avances que realice la comunidad mundial para establecer un nuevo orden económico internacional más justo y favorable al desarrollo de las economías del Tercer Mundo. Además, cualquier respuesta que se diese a la interrogante planteada tendría significados diversos para los distintos países de la región cuyas posibilidades y pers-

pectivas de crecimiento son, por cierto, muy diferentes.

Con todo —y teniendo en cuenta estas limitaciones— entendemos que la respuesta a esta pregunta fundamental es, en esencia, positiva. En efecto, a nuestro juicio, un rápido y sostenido proceso de crecimiento económico no sólo es necesario en América Latina, sino que también es posible.

Tal juicio —de esperanzado pero realista optimismo— se fundamenta, en último término, en las enormes potencialidades de la región y en los evidentes —aunque aún insuficientes— progresos realizados recientemente para aprovecharlas con más plenitud que en el pasado.

Aquel vasto potencial —cuya plena realización constituye uno de los grandes desafíos que enfrentará América Latina en lo que resta del siglo— se apoya sobre cuatro elementos fundamentales: la base de recursos naturales; la magnitud y calificación de los recursos humanos; el potencial de producción de bienes de capital, y el tamaño del mercado.

Permítasenos recordar someramente algunos datos básicos sobre cada uno de estos elementos, y formular también en forma muy sumaria algunas consideraciones sobre su significado para el logro de una tasa acelerada de crecimiento.

a) *La base de recursos naturales*

Como es bien sabido, durante los últimos años, y en especial a partir del histórico reajuste del precio del petróleo a fines de 1973, hubo una manifiesta y muy justificada revalorización del papel de los recursos naturales en el proceso de desarrollo. Ella llevó a redescubrir el principio obvio —pero a menudo olvidado en el pasado reciente— de que la disponibilidad de una base amplia y variada de recursos naturales constituye una condición que, si bien no garantiza por sí sola el logro de un intenso ritmo de crecimiento, facilita mucho esta tarea en la medida en que ella vaya acompañada de políticas que conduzcan a un aprovechamiento racional de aquellos recursos.

Desde este ángulo, y si se considera a la región en su conjunto, es evidente que América Latina está en una situación privilegiada.

En efecto, a diferencia de otras áreas del Tercer Mundo y de la mayoría de los países industrializados, América Latina cuenta con una disponibilidad relativamente abundante de tierra cultivable, y algunos países de la región disponen todavía de una frontera agrícola. Así, de acuerdo a cálculos preliminares, se estima que el área potencialmente cultivable en toda América Latina se aproxima a los 575 millones de hectáreas, de las cuales se cultivan actualmente unos 170 millones. Como es lógico, estas cifras están sujetas a un amplio margen de error y sería inexacto concluir de ellas que el área cultivada puede expandirse con rapidez y facilidad a corto plazo. De todos modos es evidente que la existencia de un área considerable que puede irse incorporando en forma paulatina a la explotación, constituye una posibilidad relativamente excepcional en el contexto mundial, cuya significación económica tampoco cabe subestimar.

América Latina dispone asimismo de una amplia y variada base de recursos minerales. Aunque es preciso tener en cuenta que existen vastas áreas de la región cuyo potencial minero todavía no ha sido investigado con técnicas modernas, las reservas ya conocidas de algunos minerales son impresionantes. Así, por ejemplo, las reservas latinoamericanas de cobre representan un tercio del total mundial; las de bauxita equivalen a más de un cuarto de éste y las de hierro a un quinto. Al ritmo actual de producción, las reservas ya conocidas de hierro durarían 225 años, las de bauxita casi 200 años, las de cobre un siglo y las de níquel más de 80 años. (Véase el cuadro 5)

Por otra parte, durante los últimos años ha mejorado radicalmente la posición de América Latina en lo referente a las reservas de gas y petróleo y la región dispone además de un enorme potencial hidroeléctrico. Baste al respecto recordar que éste es un tercio mayor que el de la Unión Soviética, que duplica holgadamente al potencial conjunto de Estados Unidos y Canadá, y cuadruplica al de la totalidad de Europa. Y lo que no es menos importante: la parte utilizada de ese potencial no excede del 15% en la actualidad, y por ende también en este campo existen grandes posibilidades de desarrollo.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: RESERVAS DE PRINCIPALES MINERALES

Minerales	Reservas de América Latina (millones de toneladas) (1)	Participación de América Latina en total mundial (porcentajes) (2)	Producción anual en 1977 (miles de toneladas) (3)	(4) = (1)/(3) Duración de reservas ^a (años)
Bauxita	4 360 000	26.0	22 082	197
Cobre	150 000	33.0	1 494	100
Estaño	1 597	16.0	40	40
Hierro	19 800 000	20.0	87 834	225
Níquel	5 500	9.0	67	82
Plomo	12 000	7.0	440	27
Zinc	14 000	9.0	936	15

Fuente: *Mineral Facts and Problems - Metal Statistics 1967-1977*, Metallgesellschaft Aktiengesellschaft-Frankfurt an Main, 1978.

^aAl ritmo de producción de 1977.

b) La nueva fuerza de trabajo

La disponibilidad de recursos naturales abundantes y diversificados constituye, sin duda, un elemento propicio para lograr un crecimiento económico rápido y estable. Sin embargo, no es menos evidente que la realización del potencial de desarrollo implícito en aquella base de recursos naturales depende de la concurrencia simultánea de otros factores, y en especial de las aptitudes, calificaciones y vocación por el trabajo y el ahorro de la población.

En efecto, si miramos el panorama mundial encontraremos que entre los países que alcanzaron niveles satisfactorios de desarrollo económico hay algunos que dispusieron de recursos naturales ricos y variados y otros que, por el contrario, contaron con una base de recursos primarios más bien modesta y poco diversificada. Pero en todos ellos —y cualquiera sea su régimen político-institucional— hubo un rasgo común y fundamental: el proceso secular de expansión económica y de incremento continuo de la productividad estuvo acompañado por una elevación sustancial de los niveles educacionales y, sobre todo, por una efectiva universalización de la enseñanza básica.

Desde esta perspectiva, queda aún mucho por realizar en los países de nuestra América. Pero, por otra parte, tampoco sería justo ni realista desconocer los progresos realizados en este campo. Estos avances —imperceptibles tal vez desde una perspectiva a muy corto plazo y más intensos en unos países que en otros— transformaron y mejoraron sustancialmente la estructura de calificaciones de la población latinoamericana.

Como consecuencia de dichos avances, la fuerza de trabajo de la que dispone la región en la actualidad es radicalmente distinta a la que, por ejemplo, existía hace apenas una generación. Así ella incluye —para citar sólo algunas instancias llamativas— una proporción muy superior de trabajadores especializados que laboran en un sector moderno urbano mucho más amplio y diversificado, y que comienzan a encontrarse también en los estratos más evolucionados de la agricultura comercial. De esta fuerza de trabajo distinta forman parte asimismo los nuevos empresarios, más dinámicos e innovadores que los de antaño, y quienes con frecuencia cada vez mayor se encuentran en la industria, el agro, la minería, la construcción, los servicios básicos, el comercio y las actividades financieras. Y a ella pertenecen también

los nuevos profesionales y cuadros técnicos, cuya influencia es cada vez más evidente en la administración pública y en la gestión de las empresas estatales.

En buena medida fue gracias a esta transformación multifacética de los recursos humanos de la región que América Latina pudo elevar significativamente su ritmo de crecimiento en el decenio anterior al desencadenamiento de la recesión internacional y que, a pesar de sus efectos negativos y del creciente proteccionismo de los países industrializados, la región continuó expandiendo y diversificando sus exportaciones e incrementando su capacidad competitiva en los mercados mundiales.

Por supuesto que reconocer estos hechos positivos no debería conducirnos a una actitud pasiva y complaciente. Antes bien, debería impulsarnos a insistir sobre la prioridad que debe otorgarse a las acciones tendientes a mejorar las calificaciones y, sobre todo, la versatilidad de la fuerza de trabajo, características éstas que en un mundo dinámico y sujeto a bruscos cambios como el actual, constituyen tal vez las condiciones más esenciales que deben satisfacerse para lograr un crecimiento económico rápido y persistente.

c) *El potencial de producción de bienes de capital*

Esta transformación cualitativa de la fuerza de trabajo estuvo acompañada de una elevación continua del coeficiente de inversión. Este se incrementó, lenta pero persistentemente, de 18% en 1950 a 20% en 1960 y a algo menos de 22% en 1970, y con mucho mayor rapidez en los años transcurridos del decenio actual, oscilando en torno a 26% en los últimos años.

Dos de los resultados principales de este proceso de inversión fueron, por una parte, el crecimiento y la diversificación del sector industrial y, por otra, la ampliación y diversificación también considerables del acervo de capital. A raíz de ello la capacidad de América Latina para producir internamente equipos, maquinarias e insumos básicos para la formación de capital es, en la actualidad, mucho mayor que en el pasado. Así, por ejemplo, la industria siderúrgica —que suele tomarse como símbolo de esa capacidad y que constituye, sin

duda alguna, un componente fundamental de un sistema industrial razonablemente autosuficiente— produjo 23.5 millones de toneladas de acero en 1978, volumen 80% mayor que el de 1970 y quintuplica la producción lograda en 1960.

A su vez la producción de cemento —un bien que, en cierta forma, puede considerarse indicador de la capacidad para efectuar una amplia gama de inversiones de infraestructura— superó también en 1978 en 80% a la de 1970, lo cual indica que, como está sucediendo regularmente desde 1950, ella también se duplicará durante este decenio.

El aumento de la generación de energía eléctrica —otro factor clave de la capacidad para apoyar el crecimiento y el cambio estructural de la economía— fue aún mayor. En efecto, luego de más que quintuplicarse entre 1950 y 1970, continuó ampliándose a un ritmo muy intenso en lo corrido de esta década hasta el punto de que ya en 1978 ella casi duplicó la lograda en 1970.

Por último, la industria metalmecánica —que tiene significación decisiva en la fabricación de maquinarias y equipos— expandió su producción a un ritmo anual de cerca de 10% entre 1950 y 1970, y su crecimiento fue aún más rápido en la primera mitad del decenio actual. Gracias a ello, su producción en 1975 fue 1 000% mayor que en 1950. (Véase el cuadro 6.)

Para apreciar mejor el significado estratégico de estas cifras es útil compararlas con las correspondientes a algunos de los sistemas industriales desarrollados en años no tan lejanos. De este modo, si se considera el conjunto formado por la República Federal de Alemania, Francia e Italia en 1960, es decir, cuando estas tres economías, luego de recuperarse de los estragos de la guerra, habían completado casi un decenio de rápido crecimiento y constituían uno de los núcleos industriales más importantes del mundo, se comprueba que la generación de energía eléctrica de América Latina fue 15% mayor en 1978 que la lograda por esas tres economías en 1960, y que la producción latinoamericana de cemento superó, también aquel año, a la de ese grupo de países en 1960. Por otra parte, las producciones latinoamericanas de cemento, energía eléctrica y acero exce-

Cuadro 6

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE ALGUNAS VARIABLES MACROECONOMICAS
Y PRODUCTOS INDUSTRIALES SELECCIONADOS

	Volumen físico				Tasas anuales de crecimiento			
	1950	1960	1970	1978 ^a	1950-1960	1960-1970	1970-1975	1950-1975
Producto interno bruto ^b	48.9	80.5	137.1	212.5	5.1	5.7	6.4	5.5
Producto manufacturero ^b	9.3	17.3	33.6	57.9	6.5	6.9	7.2	6.8
Producción								
Lingotes de acero (millones de toneladas)	1.4	4.8	13.0	23.5	13.3	10.6	6.8	10.9
Cemento (millones de toneladas)	7.3	16.5	32.1	57.7	8.6	6.8	7.6	7.7
Productos metal-mecánicos ^c (1970 = 100)	16.0	41.0	100.0	173.0 ^d	9.9	9.3	11.6	10.0
Energía eléctrica (miles de millones kWh)	27.0	67.6	147.6	271.7	9.6	8.1	8.4	8.8

^aCifras preliminares.

^bMiles de millones de dólares de 1970 al costo de factores empleando tipo de cambio de importación. No incluye Cuba ni los países de habla inglesa del Caribe.

^cExcluye industrias metálicas básicas.

^d1975.

dieron en 1978 en 150%, 135% y 9%, respectivamente, a las logradas en 1960 por Japón, que ya en ese mismo año era otro de los sistemas industriales más grandes y dinámicos del orbe. Por último, la producción de cemento de la región fue superior, en 1978, en cerca de 30% a la de la Unión Soviética en 1960, mientras que la de generación de energía eléctrica fue sólo 7% menor.

Resulta evidente, por tanto, que gracias en especial al desarrollo del sector manufacturero de la región durante el último cuarto de siglo, América Latina dispone en la actualidad de una base industrial relativamente amplia y diversificada que asegura por lo menos una de las condiciones que deben satisfacerse para lograr un proceso de acumulación de capital más acelerado y autónomo.

d) La dimensión del mercado

Es bien sabido que la existencia de mercados amplios y homogéneos constituye una condición favorable para el crecimiento. Ellos permiten, en efecto, el aprovechamiento pleno de las economías de escala con la consiguiente reducción de los costos de producción, circunstancias éstas de decisiva significación en la escena contemporánea y que, sin duda, constituyeron la razón económica fundamental que impulsó los esquemas regionales de integración en diversas partes del mundo.

Desde este ángulo, y considerada la región en su conjunto, la situación y las perspectivas latinoamericanas también resultan interesantes. Así, en 1978 el producto interno bruto total de América Latina equivalió a más de 80% del

producto conjunto de Alemania Occidental, Francia e Italia en 1960; fue sólo ligeramente menor que el producto alcanzado ese mismo año por la Unión Soviética y triplicó el producto total de Japón en 1960.

Por otra parte, si a partir de este año y hasta 1990 la región creciera a una tasa media anual de 7.4%, ritmo sólo apenas superior al efectivamente alcanzado durante el período 1970-1974, el producto total de América Latina superaría en 1990 en 20% al producto conjunto de Alemania Occidental, Francia e Italia en 1970 y en 10% al que tuvo dicho año la Unión Soviética y sería 150% más alto que el producto de Japón en 1970.

Desde luego que estas cifras se refieren al conjunto de América Latina, la cual, lamentablemente, está lejos de constituir en la actualidad un mercado unificado. Con todo, ellas tienen una doble y profunda significación.

En efecto, brindan, por una parte, una primera indicación de los beneficios efectivos que se derivarían a mediano plazo si los países de la región avanzaran decididamente hacia una mayor integración económica. En tal caso, el considerable tamaño del mercado regional posibilitaría que se instalaran en América Latina plantas que, por razones tecnológicas, exigen volúmenes de producción muy altos para que los bienes por ellas producidos puedan competir en el mercado interno con los procedentes de fuera del área, dado un nivel razonable y gradualmente decreciente de protección.

De otra parte, las cifras citadas sobre la magnitud del mercado regional también sirven para aquilatar el poder de negociación mucho mayor que tendrían nuestros países en el escenario internacional si, en lugar de actuar aisladamente, lo hicieran de manera conjunta, o, por lo menos, coordinada.

3. Cuatro requisitos de una estrategia de crecimiento

Como hemos visto, el potencial de crecimiento de América Latina es considerable. En efecto, la región dispone de recursos naturales abundantes y variados, cuenta con una fuerza de trabajo mucho mejor calificada que antes, ha logrado establecer un sector industrial de

cierta magnitud, y constituye, en su conjunto, un mercado de dimensiones apreciables.

Sin embargo, este potencial no garantiza por sí solo que en el futuro América Latina alcance efectivamente un ritmo elevado y sostenido de crecimiento. Para lograrlo es preciso concebir y aplicar un conjunto coherente de políticas que permitan alcanzar, además, una distribución más equitativa de los frutos de ese crecimiento y un grado mayor de autonomía.

Naturalmente, sería imposible resumir aquí las características esenciales de una estrategia de desarrollo que persiguiera esos objetivos. Y, evidentemente, también ellas serían muy diferentes en los diversos países de la región, y tendrían que tomar necesariamente en cuenta las distintas realidades políticas de cada uno de ellos.

Por estas razones, sólo mencionaremos cuatro requisitos que, a nuestro juicio, son importantes para avanzar hacia el logro de los objetivos señalados, pero que, insistimos, no constituyen de manera alguna una lista exhaustiva y que, estamos plenamente conscientes de ello, tienen también importancia relativa muy diversa en las distintas economías de la región.

a) El aumento del ahorro interno

Una primera condición para alcanzar un desarrollo rápido, equitativo y autónomo es el aumento del ahorro interno. Aunque en el pasado reciente numerosos países latinoamericanos incrementaron sus coeficientes de ahorro, éstos tendrán que ser bastante mayores en el futuro a fin de poder lograr, simultáneamente, una aceleración del ritmo de crecimiento y una menor dependencia relativa del financiamiento externo.

Por cierto que el cumplimiento de este requisito no será fácil. En efecto, como ya lo señalamos, en la medida en que verdaderamente se desee avanzar en los campos de la redistribución del ingreso y de la erradicación de la pobreza extrema, será preciso asignar recursos mucho mayores que en el pasado a la producción de bienes de consumo básico y a otros servicios esenciales como los de educación y salud. Por lo tanto, para que al mismo tiempo se pueda elevar el ahorro interno será preciso

reducir el ritmo de crecimiento del consumo suntuario, mejorar los mecanismos institucionales e incentivos que promueven el ahorro privado e incrementar el ahorro del sector público. Esto último requerirá, a su vez, el incremento de la tributación, la eliminación, o al menos la reducción, de los gastos fiscales prescindibles y una gestión eficiente de las empresas estatales.

b) *La expansión de las exportaciones*

Un segundo requisito fundamental para alcanzar los objetivos propuestos es la aceleración del ritmo de aumento de las exportaciones. El cumplimiento de esta condición es especialmente decisivo para lograr un ritmo de crecimiento económico más rápido y persistente en los países de menor dimensión relativa. En efecto, por una parte, las exportaciones representan en ellos una parte bastante elevada de la demanda final y su ritmo de expansión tiene, por ende, una mayor incidencia directa sobre el crecimiento de la producción. Por otra, los países relativamente pequeños poseen, en general, una dotación menos amplia y diversificada de recursos naturales, y disponen asimismo de una base industrial más reducida y menos variada que las economías latinoamericanas más grandes. Dadas estas dos circunstancias, la posibilidad de lograr un crecimiento acelerado depende en ellos fuertemente de su capacidad para importar una variedad considerable de materias primas, insumos intermedios, bienes de consumo y, sobre todo, maquinaria y equipos; y esa capacidad para importar depende, en última instancia y en definitiva, de la magnitud de sus exportaciones. Así, el sector exportador constituye, en la práctica, en estos países la actividad que, en cierta forma, 'produce' una buena parte de los bienes de capital, y por esto la ampliación continua y rápida de las exportaciones constituye una condición indispensable para poder transformar las intenciones de ahorro interno en inversión real.

Aunque menos directa, la influencia del ritmo de aumento de las exportaciones sobre la tasa de crecimiento económico global también es decisiva en las economías más grandes y desarrolladas del área. En ellas los coeficientes de importación son, en general, muy bajos

y, en la mayoría de los casos, la estructura de las importaciones incluye sólo una reducida proporción de bienes prescindibles. En consecuencia —y salvo por períodos relativamente breves—, el ritmo de crecimiento de la economía tiende a estar limitado por la tasa de incremento del volumen de las importaciones. Y esa tasa depende, a su vez, de la velocidad con que aumenten las exportaciones. Naturalmente, esta última relación puede no darse a corto plazo, y aun durante lapsos más prolongados, en la medida en que el ingreso neto de préstamos e inversiones permita financiar importaciones cuyo valor exceda al de las exportaciones del mismo período. Sin embargo, ese desequilibrio entre compras y ventas externas sólo puede mantenerse a costa de una deuda externa cada vez mayor, cuya incidencia negativa sobre el grado de autonomía del desarrollo es evidente, y cuyo servicio termina eventualmente por requerir la reversión del desequilibrio del comercio exterior. Así, a la postre, el ritmo de crecimiento económico global vuelve a quedar condicionado por la tasa de expansión de las exportaciones, y de allí la importancia fundamental que adquiere también en estas economías la rápida y persistente ampliación de las ventas externas.

c) *El desarrollo rural y el crecimiento de la producción agrícola*

La modernización del sector rural y el crecimiento sostenido de la producción y la productividad agrícolas constituyen un tercer componente fundamental de una estrategia tendiente a lograr un desarrollo rápido, equitativo y autónomo sobre el cual parece pertinente formular algunas consideraciones.

El desarrollo rural es indispensable, en primer lugar, para alcanzar un reparto más justo del ingreso social. En efecto, en la mayoría de nuestros países la brecha más flagrante no es la que separa los ingresos de los capitalistas y trabajadores del sector moderno urbano, sino la que existe entre los niveles de vida de éstos y los de quienes viven y laboran en las áreas rurales. Esa desigualdad se manifiesta no sólo en los distintos ingresos medios que perciben los habitantes de las ciudades y del campo, sino que se refleja en forma particularmente clara y

dramática en los indicadores de salud, educación y vivienda, y en la circunstancia de que la población rural incluye una parte desproporcionada del total de familias afectadas por la pobreza extrema.

Esta brecha fundamental entre los niveles de vida urbana y rural es producto, por cierto, de numerosos factores, algunos de los cuales, como la muy desigual distribución de la propiedad agrícola existente en muchos de los países de la región, son específicos de la propia economía rural. Sin embargo, ella obedece también, en buena medida, a los efectos de políticas económicas que en la práctica han castigado a las empresas y trabajadores del sector agropecuario. Es un hecho, en efecto, que en no pocos casos las políticas cambiarias, arancelarias y de precios han llevado a que dicho sector haya recibido por sus productos precios artificialmente bajos, al mismo tiempo que debía pagar precios excesivamente altos por sus insumos y, en general, por los productos manufacturados. Es un hecho, asimismo, que el sector agropecuario, y en especial el de los agricultores más pequeños, ha recibido una proporción muy reducida del crédito total de la economía. Y es un hecho, finalmente, que los gastos fiscales en educación, salud, vivienda, obras públicas, adiestramiento y asistencia técnica, han favorecido desproporcionadamente a los habitantes de las ciudades en perjuicio relativo de la población rural.

La corrección de estas políticas discriminatorias es, por lo tanto, esencial para mejorar los ingresos de esta última y para generar así una distribución más equitativa del ingreso nacional. Tales medidas, orientadas a establecer un mayor equilibrio entre los niveles de vida urbanos y rurales, deberían ser complementadas con acciones que, como las tendientes a modificar la distribución de la propiedad agrícola y a elevar los niveles organizativos de los trabajadores del campo, contribuyen a generar un reparto más equitativo del ingreso dentro del propio sector agropecuario.

Pero las medidas tendientes a corregir los efectos discriminatorios contra el sector agropecuario y la población rural no sólo serían positivas si contribuyesen a establecer un reparto más justo del ingreso nacional, sino, que en la medida en que ellas favoreciesen la elevación

de la rentabilidad de las inversiones en el agro y el incremento de la productividad de la fuerza de trabajo rural, promoverían también una expansión más rápida de la producción agropecuaria y, en consecuencia, ayudarían a alcanzar un crecimiento económico global más rápido.

Esta contribución sería especialmente significativa en los numerosos países de la región donde el sector agropecuario genera aún la mayor parte del producto interno total y en los cuales la intensidad de su expansión es, por ende, decisiva para determinar a qué velocidad crece el conjunto de la economía.

Además, el sector agropecuario genera también en muchas de nuestras economías la mayor proporción de las exportaciones totales, y ya hemos visto la influencia fundamental que su expansión tiene sobre el ritmo de crecimiento económico global. Por último, el aumento de la producción agropecuaria reviste importancia, ya que del mismo depende en gran medida a qué tasa crece la oferta de alimentos, la cual, a su vez, constituye una de las principales condicionantes tanto del nivel de los salarios reales como de la estabilidad del nivel de precios.

d) Una estabilidad mínima del nivel de precios

Finalmente, estimamos que otra condición de un crecimiento económico rápido y, sobre todo, persistente es la manutención de un mínimo de estabilidad en el nivel de precios. Naturalmente, en las circunstancias actuales, en que las economías de la región han debido afrontar año tras año fuertes presiones inflacionarias externas, originadas en gran parte por la persistente elevación del nivel de precios en los países industrializados, ese mínimo de estabilidad no puede interpretarse en términos absolutos.

Pero, a la luz de la experiencia latinoamericana, también es evidente que los procesos inflacionarios de cierta intensidad son esencialmente incompatibles con la manutención de un ritmo de crecimiento económico elevado y sostenido. Esos procesos inflacionarios quizás pueden estimular el aparato productivo durante períodos breves y en forma aparentemente fácil. Pero al cabo de poco tiempo esa aceleración que genera inicialmente la infla-

ción tiende a agotarse, en tanto que, simultáneamente, los aumentos de los precios alcanzan niveles intolerables. La necesidad de aplicar políticas tendientes a aminorar el proceso inflacionario pasa a ser entonces ineludible. Y, como es evidente en no pocas experiencias de la región, esas políticas de estabilización tienden a deprimir por algunos años el ritmo de crecimiento económico y a causar incluso caídas considerables en el nivel de la producción global y, sobre todo, en el de la inversión. Así, a la postre, cuando se completa el ciclo y se logra reducir la inflación a niveles más normales, el ritmo medio de crecimiento logrado durante el período resulta muy bajo y mínima la acumulación de capital productivo efectuada, de manera que queda afectada también la posibilidad de un crecimiento importante en el futuro.

Por otra parte, tienden a declinar marcadamente los salarios reales tanto en la etapa de aceleración del proceso inflacionario como en las fases iniciales de los programas de estabilización, de modo que resulta perjudicada asimismo la distribución del ingreso.

De allí entonces nuestra convicción de que el mantenimiento de una estabilidad mínima del nivel de precios constituye otro requisito fundamental de una estrategia orientada a lograr un crecimiento económico rápido, sostenido y equitativo.

C. El tercer desafío y requisito: reforzar la autonomía del crecimiento

La experiencia de los últimos años demuestra que América Latina ha seguido un curso de desarrollo más abierto y entrelazado con la economía internacional. Y, como a todos nos consta, este hecho no es nuevo.

En efecto, la gravitación de los factores externos ha sido una constante histórica en la región y, en general, en los países en desarrollo. Lo que sí es nuevo son las modalidades que ha adquirido este fenómeno, y a ellas nos referiremos en seguida.

Permítasenos decir, para no ser mal interpretados, que consideramos que aquella evolución es positiva y necesaria para el proceso de desarrollo interno en la medida que permite

proyectar hacia el exterior las actividades que requieren mercados más amplios, y abrir paso, en último término, a otro esquema de división internacional del trabajo.

Pero también debemos reconocer que no todos los efectos que derivan de esta vinculación con la economía internacional son positivos; también hay riesgos que deben ser identificados y que hay que tratar de reducir. Estos riesgos se manifiestan, por un lado, en las condicionantes que tal vinculación supone para nuestro desarrollo y, por otro, en las fluctuaciones indeseadas que el curso de los acontecimientos internacionales inflige a nuestras economías.

La superación de estos dos grandes pasivos constituye una de las tareas esenciales de la política económica; la que debe promover una inserción activa de nuestras economías en el escenario económico internacional y a la vez reducir las vulnerabilidades y riesgos de la interdependencia internacional. En la medida en que se logren estos objetivos, resultará fortalecida la autonomía de nuestro crecimiento.

¿Qué entendemos por inserción 'activa' en la economía internacional? Consideramos inserción activa la promovida y orientada selectivamente por la autoridad pública en correspondencia con los objetivos del desarrollo nacional. Esto no significa, por supuesto, desconocer el papel que en esta selección pueden y deben jugar las fuerzas del mercado; pero tampoco creemos que estas últimas deban ser los factores determinantes y exclusivos del proceso. En efecto, la vinculación de la región con la economía internacional condiciona en sus raíces mismas el proceso de desarrollo interno; es forzoso, pues, que ella sea orientada de tal modo que apoye los grandes objetivos de la comunidad. En consecuencia, la vinculación con la economía internacional no debería quedar librada exclusivamente a las fuerzas del mercado interno o a las del creciente poder de las empresas transnacionales.

En otras palabras, América Latina debe aprovechar al máximo las ventajas derivadas de la mayor vinculación internacional, pero sin renunciar a tener un desarrollo definido autónomamente. Así como, en una forma u otra, cada una de nuestras sociedades tiene un proyecto nacional de desarrollo, también debemos

proponemos un proyecto nacional para insertarnos en la economía internacional en forma selectiva y de acuerdo con nuestros propios intereses.

No hay en esto por cierto una vía única. En última instancia, las modalidades de inserción que cada país elija estarán determinadas por el grado de desarrollo alcanzado, por su dimensión y su ubicación geográfica, por sus relaciones comerciales y financieras tradicionales, y por su propia ideología económica o política en lo que se refiere al desarrollo de sus fuerzas productivas y a sus objetivos sociales.

El segundo objetivo fundamental en este campo es la reducción de la vulnerabilidad externa. Para analizar lo que esto implica es imprescindible, empero, examinar, en primer término, las nuevas modalidades que ha adoptado la internacionalización de la región.

1. *Las nuevas modalidades de la inserción internacional de América Latina*

Ya aludimos a la profunda transformación que experimentó América Latina durante los últimos treinta años y muy particularmente durante el decenio actual; transformación esta que alteró sensiblemente las modalidades de la inserción internacional de la región en por lo menos cuatro aspectos básicos.

El primero de estos cambios ocurrió en la estructura de las exportaciones latinoamericanas; en la década de los años cincuenta, más del 95% de éstas consistían en productos primarios. Hoy, en cambio, los bienes industriales representan cerca del 20% de las exportaciones totales de la región y su valor es de alrededor de diez mil millones de dólares. Estas cifras revelan con claridad que los países latinoamericanos aprendieron a exportar, colocando bienes manufacturados —algunos de ellos de elevada ‘sofisticación’ tecnológica— en sus mercados tradicionales y buscaron con ahínco la apertura de otros nuevos. El aumento y la diversificación de las exportaciones constituyen, pues, un rasgo novedoso y fundamental de la nueva América Latina.

El segundo cambio se relaciona con el origen del financiamiento externo recibido por la región. En efecto, en los años cincuenta, el grueso de los capitales que ingresaba a América

Latina era de origen público, y sólo una parte residual provenía de fuentes privadas. Hoy las proporciones se han invertido. Cuatro quintas partes de los ingresos de capital son de origen privado y sólo un quinto es de origen público. Debido a la abundancia de los recursos financieros ingresados a la región, la deuda externa subió de 10 000 millones de dólares en 1965 a más de 60 000 millones de dólares en 1975, y posteriormente continuó aumentando con rapidez hasta el punto que se estima alcanzó un monto de más de 100 000 millones de dólares en 1978. América Latina se ha convertido, pues, en un demandante activo de capitales en los mercados bancarios privados, hecho prácticamente desconocido en el pasado.

El tercer cambio se vincula con la participación de las empresas transnacionales. La presencia cada vez más intensa de éstas en los países de la región representa otra vía del proceso de transnacionalización de la economía latinoamericana. Se estima que en 1975 la inversión directa acumulada de los países de la OCDE en América Latina alcanzó un valor que se aproxima a los 40 000 millones de dólares y que las ventas globales de las empresas transnacionales en la región representaron unos 80 000 millones de dólares, suma que casi duplica el valor total de las exportaciones latinoamericanas en el mismo año.

El cuarto cambio se refiere a la intensidad y naturaleza de la demanda latinoamericana de tecnología. En efecto, debido a la diversificación del aparato productivo y a los avances del proceso industrial, se aceleró enérgicamente y cambió la naturaleza de la demanda de la región por nuevas tecnologías. Esa demanda comprende ahora los campos más variados e incluye, en los años recientes, la tecnología nuclear para fines pacíficos. Por otra parte, esa tendencia se acentúa progresivamente a medida que se amplían y diversifican las bases del sistema productivo y que la región comienza a producir bienes industriales de creciente complejidad.

Estos antecedentes revelan el perfil de las nuevas modalidades de la inserción de América Latina en la economía mundial y muestran cómo sus vinculaciones con ésta se han hecho progresivamente más fuertes, con todas las

ventajas, pero también con todas las contradicciones que ello implica.

Resulta, en consecuencia, más urgente que nunca responder a la pregunta antes formulada: ¿cómo reducir la vulnerabilidad que nos crea la creciente internacionalización de la región?

2. *La reducción de la vulnerabilidad externa: las tareas de la región*

Frente a esta interrogante conviene distinguir con claridad qué corresponde hacer a la región y qué compete hacer a la comunidad internacional, principalmente al conjunto de las economías industrializadas.

Respecto a la primera responsabilidad, ya subrayamos que muchas de las acciones emprendidas durante los últimos años operan en el sentido de fortalecer la capacidad de defensa de América Latina frente a la coyuntura económica internacional. Por ello nuestros países deben continuar con el proceso de diversificación productiva; aumentar y diversificar sus exportaciones, tanto en lo que se refiere al número y variedad de las mercancías exportadas como en lo que respecta a los mercados donde éstas se colocan; realizar políticas internas de ajuste para hacer frente a las tendencias indicadas por la coyuntura internacional en aspectos tan relevantes como la estructura de precios; y definir políticas frente a las corporaciones transnacionales para adecuarlas a los intereses nacionales.

También debemos considerar como materia de nuestro interés e incumbencia lo que se refiere a la cooperación regional, a las políticas destinadas a estrechar nuestros lazos y concertar nuestras conductas frente a la comunidad internacional.

Durante muchos años la CEPAL sostuvo con convicción que la cooperación regional debía constituir un elemento fundamental de nuestro desarrollo. Consideramos que aquella afirmación sigue siendo igualmente válida, pero que ella debe cumplir en la actualidad un papel adicional, a saber, servir como contrapeso y defensa frente a las fluctuaciones de la coyuntura económica internacional.

Ello no implica, por cierto, aminorar nuestros esfuerzos para conseguir una inserción

activa en la economía mundial; pero significa reconocer que la cooperación regional está llamada hoy a desempeñar un papel más importante que en el pasado, en la medida en que América Latina se esfuerce por alcanzar el doble objetivo de recoger, por una parte, los beneficios de su integración activa en el sistema económico mundial y de mantener, por otra, la autonomía de su proceso de crecimiento.

Hay indicios, ciertamente, de que la integración regional estaría atravesando por un período de crisis o estancamiento. De los cuatro esquemas formales de integración existentes, el Grupo Andino ha destacado durante la presente década por su mayor dinamismo, en tanto que el MCCA y el CARICOM continúan enfrentando grandes problemas, y la ALALC se acerca a la terminación del período de transición fijado por el protocolo de Caracas sin haber conseguido una revitalización del proceso de integración.

No obstante esas circunstancias, la intervinculación entre los países de la región no ha cesado de incrementarse durante los últimos años, tanto a través del aumento de intercambio recíproco como de acciones conjuntas de carácter específico.

Entre 1960 y 1977 las exportaciones intraregionales aumentaron casi tres veces más rápidamente que las exportaciones hacia el resto del mundo, elevando su participación en las exportaciones totales de 8% en 1960 a 17% en 1977. De hecho, la importancia alcanzada por el comercio regional es aún mayor si se atiende a su estructura, en la cual las manufacturas tienen un peso muy superior que en las ventas al resto del mundo.

Por otra parte, el relativo debilitamiento experimentado por algunos de los esquemas formales de integración se ha visto compensado por una clara tendencia hacia la expansión de la cooperación económica entre los países de la región a través de acciones parciales de carácter específico. Así, la integración de la infraestructura física ha experimentado un sostenido y notable progreso, tanto en el campo del transporte como en el de las comunicaciones y la energía (especialmente hidroeléctrica). También fue notable el impulso que los países latinoamericanos estuvieron dando a la complementación de sus sectores productivos, no

sólo a través de una creciente corriente de inversiones intrarregionales, sino también a través de transferencias de tecnología desde aquellos países que alcanzaron etapas relativamente avanzadas en sus procesos de desarrollo.

En este sentido, la creciente heterogeneidad existente entre los países latinoamericanos desde el punto de vista del tamaño de sus economías, de su grado de desarrollo, de su dotación de recursos naturales y de otros factores, parece constituir un estímulo para emprender acciones conjuntas, en la medida en que se hace necesario combinar los mercados, recursos naturales, capacidades tecnológicas y excedentes financieros de que disponen los distintos países. Aunque sería prematuro evaluar la repercusión de este tipo de acciones sobre el desarrollo y la complementación económica de los países de la región, su dinamismo resulta, en todo caso, destacable.

Lo que tal vez sea más importante es que el aumento del intercambio recíproco contribuyó muy eficazmente a atenuar la repercusión de las profundas perturbaciones que afectaron a la economía internacional durante los últimos años.

Al mismo tiempo, una mayor complementación económica entre los países latinoamericanos parece constituir una condición necesaria para que éstos alcancen nuevos niveles de eficiencia y de competitividad en los mercados mundiales, especialmente en actividades que, por razones de escala, origen de sus materias primas, complejidad tecnológica o volumen de los recursos financieros requeridos, exigen el esfuerzo conjunto de dos o más países.

De allí que estemos convencidos de la necesidad de repensar el papel que está llamada a desempeñar la complementación económica regional en el desarrollo futuro de los países de América Latina. Y de ahí también que miremos con gran interés y ansiedad los avances que es dable esperar en algunas de las negociaciones en curso en torno a los esquemas de integración. Nos referimos en forma particular a las que habrán de desarrollarse este año en el seno de ALALC y la continuación de las que se están realizando en el Mercado Común Centroamericano.

3. La reducción de la vulnerabilidad externa: áreas donde se requiere la cooperación de la comunidad internacional

Sin embargo, forzoso es reconocer que los esfuerzos individuales de nuestros países y su posible acción concertada en el plano regional no serán suficientes para aumentar de manera significativa el grado de autonomía de nuestro desarrollo interno. En efecto, éste seguirá fuertemente influido por lo que 'hagan' o 'dejen de hacer' los países industriales. Es por ello que los países latinoamericanos tienen un interés vital en la evolución futura de la economía internacional y en el proceso de negociación del Nuevo Orden Económico Internacional.

Comencemos por reiterar que las grandes esperanzas de la región deben seguir firmemente comprometidas con este proceso de negociación. Sin embargo, cuando examinamos la desesperante lentitud de los avances realizados hasta ahora en la materia, no podemos sentirnos demasiado optimistas. Por otra parte, también es cierto que la profunda transformación económica de la región durante los últimos decenios, y en forma particular las nuevas modalidades de nuestro relacionamiento internacional, están cambiando las prioridades de los objetivos que América Latina debe buscar a través del establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

¿Significa esto que acaso debería decrecer nuestro interés por este último? Enfáticamente, no. Bastaría observar algunos de los grandes capítulos de la discusión internacional para descubrir que aun cuando los énfasis relativos se hayan alterado, la región sigue firmemente interesada en lo que acontezca en los foros donde se lleva a cabo el diálogo internacional. Veamos algunos de los temas que hoy están sobre la mesa de negociación en distintos foros multilaterales.

a) Un nuevo marco internacional en el campo de los productos básicos

Un primer caso es el de los productos básicos. Como ya lo señalamos, éstos continúan representando 80% del valor total de las exportaciones de la región. Tradicionalmente, las

preocupaciones latinoamericanas en este campo se refirieron sobre todo a la proporción del valor de las ventas totales que retornaban a nuestros países bajo la forma de impuestos sobre las utilidades de las grandes empresas extranjeras exportadoras de bienes primarios, como así también a la ampliación de sus inversiones.

En la actualidad la propiedad de esas empresas ha cambiado en muchos casos y la preocupación de los países latinoamericanos se centra más en la regularización y el mejoramiento de los precios y en el aumento de los ingresos provenientes de sus exportaciones de productos básicos. Y ello es lógico ya que durante muchos años las materias primas seguirán constituyendo un rubro fundamental en nuestros ingresos de divisas.

Por eso reviste especial e inquietante significación el hecho de que en los últimos decenios América Latina haya estado perdiendo posiciones relativas en los mercados mundiales de materias primas y alimentos, tanto en favor de las otras dos regiones en desarrollo como de los países industrializados.

Así, entre 1960 y 1977, América Latina ha disminuido su participación en las exportaciones mundiales de bauxita del 47% al 26%, en las de café del 70% al 52%, en las de azúcar del 58% al 46%, y en las de carne del 23% al 12%. Resultan evidentes las repercusiones desfavorables de estas cifras para la mayoría de los países de la región que aún dependen principalmente de las exportaciones de estos productos.

La comprobación de la pérdida de oportunidades de ampliar nuestros ingresos de divisas que las cifras citadas implican, induce a reflexionar sobre por qué los esfuerzos realizados y los éxitos logrados por los países latinoamericanos en el campo de las exportaciones de manufacturas no estuvieron acompañados de avances similares de las exportaciones de productos básicos.

Es por ello que la región debe continuar teniendo una activa participación en las discusiones tendientes a establecer un marco más justo para el comercio de los productos básicos. En esta esfera debe notarse, empero, que el criterio de estabilización de precios no basta y que, incluso, puede ser muy peligroso

en períodos de inflación como los actuales. Lo importante es lograr la regularización de los precios de los productos básicos de modo que éstos obtengan en los mercados internacionales precios equitativos.

Con igual firmeza deberá avanzarse en las esferas de la comercialización, el transporte y el procesamiento local de estos bienes. Los recientes avances en torno al Fondo Común son pasos positivos, pero aún tímidos, hacia el logro de lo que debería ser un auténtico nuevo orden en ese campo.

b) *El financiamiento externo*

Un segundo aspecto de importancia se vincula con el financiamiento externo. En efecto, en el futuro América Latina seguirá necesitando fuertes corrientes de capital para complementar su ahorro interno y su capacidad para importar. Aunque en algún momento pudo parecer que el mejoramiento de los términos del intercambio de la región redujo la importancia del financiamiento externo, los últimos años demostraron cuánto ha significado la provisión de recursos externos para mantener nuestro crecimiento.

En esta materia hay, además, otros cambios importantes que es preciso tener en cuenta. Durante los años de la postguerra, tanto América Latina como los países industrializados concedieron gran importancia a la ayuda oficial para el desarrollo y en forma especial a la 'concesionalidad' en los términos de los créditos.

Hoy nuestra preocupación se concentra en tres hechos directamente ligados a la transferencia de recursos desde los países industriales a los países en vías de desarrollo, y que son:

a) la progresiva eliminación de América Latina de las corrientes de transferencias de recursos públicos tanto bilaterales como multilaterales;

b) las limitaciones reales o potenciales a su acceso a los mercados de capitales y las posibles restricciones que pudieran sobrevenir en el futuro;

c) la carencia de mecanismos adecuados para hacer frente a las crisis de nuevo cuño de los balances de pagos.

En una forma u otra, y con distinto grado

de importancia, los países latinoamericanos estuvieron sintiendo estos tres problemas y así lo han hecho notar en los foros internacionales.

La progresiva eliminación de América Latina de las fuentes oficiales de asistencia para el desarrollo es un hecho suficientemente conocido. No se trata por cierto de ignorar el derecho y la necesidad de que la comunidad internacional apoye con créditos abundantes y 'concesionales' a los países relativamente menos desarrollados del Tercer Mundo. Lo que sí resulta cuestionable es que con ello se haya eliminado a América Latina del acceso a fuentes públicas bajo el pretexto de que ella "puede arreglárselas sola", recurriendo a los mercados de capitales privados.

Creemos que América Latina debe participar en las corrientes públicas tanto de capitales como de asistencia técnica, y esto no sólo en el caso de aquellos países que se encuentran en una situación de menor desarrollo relativo, sino también en el de los demás, en la medida en que las necesidades de cierto tipo de créditos requeridos para financiar el desarrollo de la región sólo pueden satisfacerse a través de los canales públicos. En este sentido, deseo insistir en que las necesidades de ahorro externo de la región son grandes hoy y lo serán mucho más en el futuro y que las fuentes privadas no son capaces de hacer frente a esas necesidades en los términos y plazos muchas veces requeridos. Es por ello imperativo que continúe el apoyo de la comunidad internacional a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y los organismos regionales de financiamiento.

De estas observaciones se deriva la segunda preocupación en este campo: la necesidad de mantener abierto el acceso de la región a los mercados financieros privados y sostener la activa corriente de capitales privados que hoy fluyen hacia la región. Lamentablemente, esas corrientes son por lo general de capitales a corto y a mediano plazo y muchos países de América Latina no han logrado aún el acceso pleno a las fuentes de financiamiento a largo plazo tan necesarias para mantener un ritmo adecuado de crecimiento.

Por último, preocupa a algunos países de la región la ausencia de recursos para atender las crisis de balance de pagos de nuevo tipo.

Como se expresa en el ya citado informe preparado recientemente por el Proyecto PNUD/UNCTAD sobre el proceso de ajuste en el balance de pagos en los países en desarrollo, "es importante distinguir entre aquellos elementos de un déficit del balance de pagos de los cuales un país en desarrollo es directamente responsable de aquellos otros elementos debidos a factores que escapan a su control".

Y no menos importante es reconocer que, como también se expresa en dicho informe, "en la medida en que tales déficit no son sino la contraparte de superávit estructurales en otras partes del sistema, o reflejan fuentes de movimientos de precios de origen externo, el ajuste debe llevarse a cabo durante períodos de tiempos prolongados".⁶

Aun cuando se han hecho esfuerzos limitados para satisfacer estas necesidades de financiamiento generadas por la coyuntura económica internacional de los últimos años, queda aún mucho por hacer. Es por ello que la existencia de fuentes de recursos otorgados en términos y condiciones apropiados a las nuevas situaciones críticas de los balances de pagos, debería constituir un objetivo principal de la comunidad internacional.

Resulta natural en consecuencia que la región esté vivamente interesada en los mecanismos de negociación internacional y ayuda a los países en desarrollo en sus problemas de balances de pagos y de necesidades de recursos externos.

c) *Las relaciones con las empresas transnacionales*

Las relaciones de los países latinoamericanos con las empresas transnacionales —así como con las corrientes de inversión y de tecnología que habitualmente se canalizan a través de ellas— constituyen otro tema de la mayor importancia. De allí que la región se encuentre fuertemente comprometida en la negociación internacional en torno al mismo y en especial en la referente a la aprobación del Código de Conducta.

⁶Véase UNDP/UNCTAD, *The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries*, op. cit., p. 5.

América Latina se ha transformado, en efecto, en una de las regiones más atractivas del mundo para la actividad de las empresas transnacionales debido a un conjunto de factores, entre los cuales se cuenta el creciente tamaño de sus mercados, la abundancia, calificación y costo relativamente bajo de su fuerza de trabajo, su grado de desarrollo institucional y la abundancia de sus recursos naturales.

Ello ha incrementado mucho el poder de negociación de los países del área. Y de allí que éstos hayan pasado a desempeñar un papel más activo frente a las empresas transnacionales y hayan procurado compatibilizar mejor la actuación de éstas con sus objetivos nacionales de desarrollo.

Es así como han emergido vínculos y formas de contratación con dichas empresas, que van desde la celebración de acuerdos de co-producción y especialización hasta convenios limitados a la prestación de aportes tecnológicos o de servicios de comercialización. Al mismo tiempo se han establecido regulaciones para que las mismas se asocien al capital nacional, público o privado, y se logre de esta manera una distribución más equitativa de los beneficios derivados de sus actividades.

Sin embargo, subsisten las preocupaciones en torno a otros problemas: el papel de las empresas transnacionales en la generación de los déficit de balance de pagos, la exigüidad de sus inversiones de origen externo, el alto componente importado de los bienes que producen, o las formas como ellas fijan los precios en el comercio intrafirmas.

Todo esto requiere naturalmente decisiones que corresponden al plano de la regulación nacional; pero es ya un punto bien establecido que ello no basta y que además hacen falta, en alguna medida, normas generales que regulen, por mutuo consenso de los países, la acción y las políticas de estas empresas.

d) *El control del nuevo proteccionismo en los centros industriales*

Mientras se avanza penosamente en estas y en otras áreas de la negociación internacional, se vienen imponiendo en algunas economías in-

dustrializadas ciertas acciones que, por su importancia, crean seria preocupación a los países de la región y proyectan sombras negativas sobre sus esfuerzos internos de desarrollo. Nos referimos al reciente y visible recrudescimiento de las tendencias proteccionistas en algunos países industriales. Ya mencionamos que uno de los hechos más positivos de la evolución económica de América Latina fue el vigoroso esfuerzo exportador de manufacturas. Las exportaciones de bienes industriales se han convertido así en un factor de crecimiento y estabilidad para los países de la región.

Sin embargo, en momentos en que se produce ese auspicioso fenómeno, surgen, con creciente pujanza, corrientes proteccionistas en varios países industriales, con las consiguientes consecuencias negativas sobre nuestras exportaciones.

Así, una estimación basada en estudios de la CEPAL, que analizaron el 75% del comercio de América Latina con los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea, demostró que las medidas proteccionistas aplicadas en estos tres mercados, en 1976 hicieron perder a la región un monto de 2 800 millones de dólares en exportaciones que dejaron de realizarse a raíz de tales medidas. Dicho monto equivalió a cerca del 15% del total de las exportaciones consideradas.

No digamos ahora que enfrentamos un problema nuevo. Es bien sabido que el proteccionismo —especialmente en el campo agrícola— tiene viejos antecedentes en el comercio internacional, lo que sí es inquietante son las características diferentes que adquiere ahora este fenómeno, configurando un cuadro mucho más sutil y complejo, que tiende a ir perfilando un sistema permanente bajo la apariencia de medidas excepcionales y transitorias.

En efecto, tiende a crecer el establecimiento de cuotas, acuerdos voluntarios, barreras no tarifarias y otros instrumentos de protección. Sin duda, su importancia es mucho mayor como amenaza potencial que como realidad actual. Pero ésta ya ofrece signos que deben inquietar y llamar a la reflexión.

Hay en las nuevas acciones proteccionistas notorias contradicciones, señaladas con insistencia no sólo por voceros de los países en

desarrollo, sino también por personeros inspirados del mundo desarrollado.

Existe, en primer lugar, una contradicción flagrante entre aquellas acciones y la teoría económica convencional acuñada en los propios países industrializados, y también con las recomendaciones de política económica formuladas por ellos durante largo tiempo a los países en desarrollo en el sentido de abrir sus economías a la competencia internacional y de integrarse más estrechamente en la economía mundial. Esta contradicción, tan evidente, constituye por cierto una fuente especial de frustración y resentimiento para los países del Tercer Mundo, cuyas consecuencias no deberían ser desestimadas.

Una segunda contradicción ocurre en el seno de los propios países industriales y se manifiesta en la diferencia existente entre los costos que representaría para ellos abrirse plenamente a la competencia internacional, reorganizando para ello sus estructuras productivas internas, y el costo del nuevo proteccionismo.

En rigor, los costos reales de una política de libre comercio no parecen guardar proporción, en los países industrializados, con las medidas proteccionistas insinuadas o adoptadas por ellos.

Así, por ejemplo, en un estudio reciente realizado para el Reino Unido se comprobó que en 24 sectores industriales hubo, entre 1970 y 1975, una reducción de 134 000 empleos debido al aumento de las importaciones de productos competitivos, de los cuales sólo 47.000 pudieron atribuirse a las importaciones provenientes de países en desarrollo. Esta última cifra equivale a menos del 2% de la fuerza de trabajo empleada en las ramas cubiertas por el informe. Pero la reducción neta de empleos ligada al comercio con los países en desarrollo fue aún muy inferior, ya que también es preciso tomar en cuenta el incremento del empleo originado por el aumento de las exportaciones británicas a esos países.

Estos y otros antecedentes similares indicarían que la repercusión de la competencia proveniente de los países en desarrollo sobre las economías industrializadas es mucho menor de lo que se pretende para justificar el avance actual del proteccionismo.

Las reacciones proteccionistas contra las

importaciones de manufacturas procedentes del mundo en desarrollo suelen olvidar asimismo que el comercio total de manufacturas de Europa y Norteamérica con los países en desarrollo dejó a los primeros un saldo favorable de cerca de 100 000 millones de dólares en 1976, lo cual significó la creación neta de alrededor de 10 millones de empleos en el conjunto de esas economías industrializadas.

Por otra parte, el reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento destaca que en 1977 los países en desarrollo absorbieron el 33% de las exportaciones de manufacturas de Norteamérica, mientras que Europa Occidental sólo adquirió el 20%. Los países en desarrollo compraron también el 25% del total de las exportaciones de Europa Occidental, mientras que Norteamérica solamente adquirió el 7% de las mismas.

4. Un requisito fundamental: la reestructuración de las economías de los países centrales

Las tendencias del comercio registradas durante los últimos años han evidenciado, una vez más, que la pretérita división internacional del trabajo está quedando obsoleta. Sólo una auténtica recomposición de las fuerzas productivas en los países industriales, que reconozca ese hecho, conducirá a un desarrollo saludable y sostenido de la economía internacional.

En los últimos años las realidades de la interdependencia fueron tan notorias para los países industriales como para los países en desarrollo, que las conocen de vieja data. En este campo, el caso conspicuo de los recursos energéticos no es por cierto el único.

Como lo destacara con gran claridad la Comisión Económica para Europa, no debiera pasar inadvertido que la parte del producto bruto que Europa Occidental, como un todo, deriva del comercio exterior, ha crecido de 10% a 20% en las últimas dos décadas. Uno de cada siete trabajadores industriales en la misma región trabaja para la exportación; en Estados Unidos, una de cada tres hectáreas de producción agrícola sirve al comercio internacional.

En rigor, podría afirmarse que en la actualidad sería posible invertir el viejo dicho: Todo

lo que es bueno para el mundo en desarrollo, también es bueno para el mundo industrial.

Si partimos de ese principio, sería relativamente fácil deducir que el interés mutuo debería encontrarse en una auténtica reestructuración de la economía de los países industriales, de la que derivarían situaciones de prosperidad que podrían reflejarse tanto en las economías en desarrollo como en las de los países industriales.

Como expresó con singular claridad Janez Stanovnik, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, al dar a conocer en febrero de este año los resultados de un estudio realizado por la Secretaría de esa Comisión sobre los cambios y tendencias estructurales de la industria europea en las últimas dos décadas: "crecimiento y cambio estructural son gemelos. Los sectores industriales dinámicos son invariablemente aquellos que han experimentado también los cambios estructurales más dinámicos. O, si ustedes quieren, los países que fueron más flexibles en adaptar sus estructuras económicas hacia los sectores de alto crecimiento y alta innovación tecnológica también fueron, al mismo tiempo, los países con mayor crecimiento económico. Una lección, por lo tanto, nos llega muy claramente desde el pasado: que no podemos considerar la adaptación estructural y el cambio bajo las condiciones de estancamiento económico". Y más adelante Stanovnik afirmó: "Estamos hoy en una situación completamente anómala en la cual la totalidad de los recursos que los gobiernos de los países industrializados gastan en subsidios equivale al valor total de sus importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Hoy estamos gastando alrededor del 2% del producto interno bruto en importaciones de manufacturas desde los países en desarrollo y estamos gastando alrededor del mismo 2% en distintos tipos de subsidios. Esto, me parece, constituye una situación anómala que está cercanamente ligada además con las tendencias inflacionarias".

A la luz de estos hechos resulta de todos modos evidente que la solución no está en cerrarse al comercio, sino en una auténtica reestructuración económica en los países industriales, que conlleve el reconocimiento de la nueva división internacional del trabajo que es un

elemento primordial de la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional.

5. El fortalecimiento de la capacidad negociadora de América Latina

Deseamos, por último, formular algunas consideraciones acerca de lo que estimo constituye un imperativo urgente: el mejoramiento de la capacidad y la actitud negociadora del mundo en desarrollo, y en particular de América Latina.

Esa capacidad enfrenta hoy nuevos desafíos y crecientes peligros. Los desafíos provienen de las nuevas actitudes predominantes hoy en el escenario internacional que tienden a diferenciar progresivamente la situación especial de los llamados 'países intermedios' —de los cuales los de la región, en su gran mayoría, forman parte— del resto de las economías en vías de desarrollo.

Como consecuencia de ello se están creando situaciones de hecho que, como ya se dijo, se reflejan en la exclusión creciente de América Latina de la asistencia oficial para el desarrollo, en la tendencia a discriminar entre países y grupos de países en materia comercial, en las tentativas de recortar los recursos destinados a América Latina por parte de las instituciones multilaterales de financiamiento, en las políticas de reducción de los fondos aplicados a la asistencia técnica multilateral y bilateral y, en fin, en la segregación del 'caso' de los países llamados recientemente industrializados de las demás economías del Tercer Mundo, como se expresa en recientes informes de agencias nacionales e internacionales de desarrollo.

Se crea de esta manera una especie de abandono de la región a sus propias fuerzas, precisamente cuando predominan en la economía internacional los síntomas de crisis e inestabilidad. Por lo demás, los lentos avances en la negociación del Nuevo Orden Económico Internacional hacen que no se concreten medidas que den respuesta a los problemas específicos y, en muchos casos, urgentes de los países latinoamericanos.

El resultado de estas políticas y tendencias, y de lo que ellas pueden significar en el futuro, todavía no fue analizado con suficiente

profundidad por nuestros países, salvo el rechazo enfático en los foros de negociación internacional de toda tentativa de exclusión o diferenciación. Creemos que el tema merecería una discusión pormenorizada, para abordarlo con franqueza en la discusión internacional y para enfrentar los riesgos que conllevan estas políticas de diferenciación.

Estos riesgos aparecen tanto en las actitudes de los países industrializados como en las que podrían generarse dentro de los propios países en vías de desarrollo.

En la actitud de los países industrializados existen, a nuestro juicio, dos serios peligros. El primero, y quizás el más grave, es el de que se crea que los países intermedios han superado la etapa durante la cual necesitan de la cooperación internacional; los hechos nos demuestran palmariamente que no es así. América Latina necesita y continuará necesitando de la cooperación internacional por muchos años. Su fuerte dependencia de la coyuntura internacional, sus necesidades crecientes de inversión, su avidez por incorporar tecnología, para señalar sólo algunos aspectos significativos, hacen que la región deba contar con el apoyo de la comunidad internacional para continuar jugando el papel dinámico que ya tiene, y que podría ampliarse espectacularmente en el comercio y en la inversión internacionales.

El segundo riesgo, igualmente meridiano, que se deriva de estas actitudes y se acentúa a medida que la negociación internacional no avanza con el ritmo deseado, es el de caer en la tentación de pensar que los problemas del Nuevo Orden Económico Internacional podrían negociarse separada o sectorialmente, tanto por temas como por grupos de países interesados.

Esto implicaría renunciar a uno de los principios esenciales del Nuevo Orden Económico Internacional, cual es su carácter universal y global. En nuestra opinión, los problemas que éste pretende resolver no pueden abordarse en compartimientos estancos. Si algo nos demuestra la realidad de los últimos años es la íntima relación entre los temas del comercio, del financiamiento, de la inversión o de la tecnología. Por ello, no se puede afrontar uno aisladamente del otro, y de ahí que romper esa unidad de tratamiento equivaldría, a

nuestro juicio, a dejar de abordar la esencia íntegra del fenómeno, cayendo en enfoques parciales que, a la larga, no llevarían a la creación de un orden más justo y equitativo en las relaciones internacionales, sino que, al postergar meramente la solución real de los problemas, podrían convertirse en semillero de futuras controversias.

Riesgos similares podrían identificarse en las actitudes de los países en desarrollo. El primero de ellos es que debido al desaliento frente a la lentitud con que se avanza en las negociaciones internacionales, y a las diferencias de grado de desarrollo o de posiciones relativas frente a la coyuntura internacional que existen entre las economías del Tercer Mundo, pudiera debilitarse o aun quebrarse la unidad de éste.

Es importante reconocer que esa unidad es fundamental. En efecto, *en un mundo con poderes de negociación tan desiguales, es preciso la unidad negociadora de los más débiles*. Los países en desarrollo, por grandes que sean, cuentan poco en la mesa negociadora si concurren separadamente. Por otra parte, los países desarrollados deben ser en esa unidad negociadora la seguridad de negociaciones sólidas y permanentes.

Esto no impide, por cierto, reconocer la existencia de intereses especiales de ciertos países, o grupos de países, en la discusión de la amplia y compleja problemática del Nuevo Orden Económico Internacional. Pero tales intereses especiales deben ser identificados por los propios países en desarrollo y encarados basándose sobre principios de solidaridad que deben prevalecer dentro del grupo, al mismo tiempo que ser exigidos en las relaciones con las economías centrales.

Es, por tanto, en la apropiada identificación de esas diversidades y en la búsqueda de apoyos mutuos a los intereses de cada uno donde deberá encontrarse la unidad negociadora del Tercer Mundo.

El otro riesgo, igualmente visible, es el de que algunos de los países del mundo en desarrollo pudieran caer en una suerte de 'tentación de soledad', que los impulsaría a optar por navegar solos en la coyuntura internacional. Creemos que tal actitud ofrece desventajas evidentes y que la misma sería muy negativa tanto

para la construcción de un nuevo orden, cuanto para los propios intereses permanentes de los países que sucumbiesen a aquella tentación.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que se necesita tanto un fortalecimiento de la unidad negociadora del mundo en desarrollo, como otorgar un renovado impulso al mecanismo del diálogo internacional. El interés mutuo debe ser una fuente realista de inspiración; pero el imperativo ético frente a las desigualdades existentes debe convertirse en el gran desafío para la construcción de un mundo mejor.

Para estos propósitos la unidad latinoamericana es esencial; lo es tanto para el diálogo internacional como para avanzar dentro de las propias fronteras de la región. Y éste es el verdadero sentido de la autosuficiencia colectiva que, con razón, se exige en el mundo en desarrollo.

Para nosotros la autosuficiencia colectiva es la integración. Creemos sinceramente que el camino de la cooperación regional apenas se ha empezado a recorrer. Los resultados antes aludidos en el campo de la integración

formal e informal constituyen así tan sólo los primeros pasos.

Existen, en efecto, múltiples oportunidades para la cooperación regional en el campo de la inversión, del comercio, de la tecnología, del financiamiento. Dependerá de nuestra capacidad de ver claro dónde reposa el interés común de todos y cada uno, para que ese poderoso motor de nuestro crecimiento —la cooperación regional— vaya jugando un papel creciente en nuestras estrategias de desarrollo.

Un comentario similar resulta pertinente cuando se examinan las posibilidades de la cooperación entre América Latina y el resto del mundo en desarrollo.

En efecto, los contactos iniciales que hemos hecho con África y con Asia nos hacen considerar con renovado optimismo el potencial de cooperación existente entre esas regiones y América Latina, y para aprovechar ese potencial se requerirá, sin duda, un firme y decidido apoyo político y también una base de información técnica, para cuyo establecimiento la CEPAL está dispuesta a prestar su concurso a los gobiernos de la región.

III Reflexiones finales

En todos los órdenes de la vida de la región, sea el económico, el social o el político, el tiempo no ha transcurrido en vano para nadie. El mejor activo de la región es quizás el cúmulo de experiencias —exitosas y fallidas— que nos dejaron largos años de transitar por los difíciles caminos del desarrollo.

Un balance de dichas experiencias durante los últimos tres decenios nos llevaría a tres conclusiones principales:

La primera, que durante ese lapso las economías latinoamericanas experimentaron un proceso dinámico de crecimiento y transformación. Aunque la intensidad de ese proceso fue distinta según las diversas economías de la región, condujo a cambios sustanciales en la gran mayoría de ellas. En consecuencia, las economías de América Latina son hoy muy diferentes tanto por su dimensión como por otras ca-

racterísticas estructurales de las existentes en la región treinta años atrás, cuando la CEPAL inició sus actividades.

La segunda, que los beneficios de ese significativo crecimiento económico se distribuyeron en la mayoría de los casos en forma muy desigual entre los distintos grupos de la sociedad. Como consecuencia de ello, la pobreza extrema afecta aún a vastos sectores de la población latinoamericana.

La tercera, que durante ese período cambiaron notablemente las modalidades de la inserción internacional de América Latina, lo que, como ya dijimos, trajo consigo algunas consecuencias positivas y otras desfavorables.

Por otra parte, es preciso tener clara conciencia que las sustanciales mutaciones en los escenarios políticos y sociales, y en el funcionamiento de la economía internacional, que

comenzaron a manifestarse a comienzos del decenio actual y culminaron al promediar éste con la crisis más profunda y prolongada sufrida por las economías industrializadas de mercado desde la Gran Depresión, han transformado radicalmente las condicionantes externas de nuestro desarrollo. El escenario económico mundial de las postrimerías de este decenio es, en efecto, cualitativa y sustancialmente distinto del existente en sus comienzos. Y ello implica agregar a las conclusiones del balance anterior otros elementos cuyos rasgos conviene precisar.

El primero de ellos es que los tres procesos antes descritos adquieren nuevas características, casi todas de signo adverso. En efecto, la inestabilidad generalizada de la economía internacional y la atonía de las economías centrales se reflejaron, a partir de 1975, en menores tasas de crecimiento en la mayoría de los países latinoamericanos, y en un aumento considerable del endeudamiento externo. La acentuación simultánea de las presiones inflacionarias externas implicó, por otra parte, que también se agravaran en muchos de nuestros países los problemas de la distribución del ingreso.

Un segundo elemento fundamental que debe tenerse en cuenta son las transformaciones que ocurrieron en años recientes y que siguen ocurriendo en la actualidad en las economías industrializadas de mercado. Ante las alteraciones sustanciales registradas en el sistema monetario internacional, la estructura del comercio mundial y el abastecimiento de ciertas materias primas estratégicas, las economías centrales demostraron una capacidad de respuesta mucho más ágil y eficaz que la de los países de la periferia, la que se manifestó en la adopción de medidas y en la creación de mecanismos conjuntos de carácter defensivo. Como consecuencia de estas iniciativas —cuyo alto grado de coordinación contrastó con la dispersión de las acciones de los países del Tercer Mundo— siguió siendo muy elevada la influencia de los países centrales en los organismos encargados de fijar las modalidades y mecanismos que condicionarán el funcionamiento de la nueva economía internacional.

Un tercer hecho principal, y de importancia especialmente significativa para los países

de la periferia, ocurrido en el transcurso de esta década, fue la revalorización del petróleo. Ella alteró, en efecto, en forma radical y probablemente definitiva, el precio de uno de los elementos esenciales sobre los cuales se habían basado el comercio internacional y el desarrollo de las economías industrializadas durante la postguerra. Lo que no es menos significativo para los países del Tercer Mundo es que constituyó un claro ejemplo de las ventajas que éstos pueden obtener si emprenden acciones conjuntas encaminadas a lograr una mejor retribución por sus productos básicos de exportación.

Sin embargo, a raíz del alza del precio del petróleo, y de otros cambios, ocurridos tanto en la economía internacional como en el desarrollo interno de los países latinoamericanos, tendió a acentuarse la heterogeneidad de éstos en lo que se refiere a la importancia y modalidades de su inserción en el sistema económico mundial. Este hecho posee una importancia que no cabe subestimar, ya que representa una posible dificultad para la renovación y fortalecimiento de la cooperación económica intralatinamericana, en momentos en que las circunstancias adversas originadas en la lenta e incierta evolución de las economías centrales hacen más necesarias que nunca las acciones mancomunadas entre los países de la región.

En el contexto de las tendencias de la evolución económica y social de América Latina durante la larga etapa de expansión que culminó a mediados del decenio actual, y de las numerosas y notables transformaciones ocurridas en el escenario económico mundial en los últimos años, es preciso situar tres grandes preocupaciones que quiero someter a vuestra consideración.

1. *¿Cómo superar el rezago de las grandes mayorías de la población?*

Ante todo, es preciso mejorar la distribución de los frutos del crecimiento económico. Ello constituye, como ya señalamos, un imperativo ético fundamental de la política de desarrollo. En efecto, la persistencia de situaciones de pobreza extrema, y aun de indigencia, que afectan a una proporción importante de la población latinoamericana, constituye, a nuestro jui-

cio, la insuficiencia más evidente e inaceptable del estilo de desarrollo que ha predominado en la región. Y no es menos importante que la erradicación de la pobreza extrema sea en la actualidad una misión posible desde un punto de vista económico en la mayoría de los países de la región. Como también señalamos, el cumplimiento satisfactorio de esa misión requeriría que al mismo tiempo que se aplicaran políticas sistemáticas y coherentes de redistribución, se lograra un ritmo elevado y persistente de crecimiento económico. De este modo, la reducción de las desigualdades sociales iría acompañada de una considerable expansión del mercado interno.

2. *¿Cómo renovar el ideario de las relaciones económicas intralatinoamericanas?*

Esta ampliación del mercado interno y la previsible reducción en las tasas de expansión de las economías de los países industrializados apuntan a la necesidad de renovar el ideario de las relaciones económicas intralatinoamericanas en todos los órdenes. En el contexto contemporáneo éstas adquieren un carácter defensivo ante las tendencias de signo adverso provenientes de la economía internacional y constituyen un potencial sobre el que se podría basar una expansión más rápida y persistente de las economías latinoamericanas.

Es importante entender que este impulso hacia las interrelaciones bilaterales, subregionales y regionales, en el ámbito latinoamericano debe concebirse como un complemento —y no como un sustituto— a la expansión de los mercados nacionales.

Idear los mecanismos y modalidades que permitan alcanzar este objetivo, con el cual la CEPAL estuvo profundamente comprometida desde sus inicios, constituye la segunda gran preocupación que someto a ustedes.

3. *¿Cómo transformar la inserción pasiva en la economía internacional en una interdependencia dinámica?*

En un mundo de creciente interdependencia económica carecería de realismo que una región cuyo comportamiento ha dependido en gran parte de las tendencias del comercio y

financiamiento internacionales se proponga objetivos de autarquía. En efecto, ni la expansión de los mercados nacionales ni el mayor interrelacionamiento entre las economías latinoamericanas se conciben como formas de reducir su grado de inserción en la economía mundial; todo lo contrario. La capacidad exportadora de los países de la región debe aumentar y proseguir el vigoroso proceso de expansión y diversificación de las exportaciones. Al mismo tiempo, el creciente nivel de ingreso de los latinoamericanos ampliará el volumen de las importaciones.

El desafío consiste precisamente en concebir en qué forma los países de la región puedan aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece su inserción en las corrientes de la economía internacional y minimizar sus efectos adversos; cómo tomar un papel activo en el diseño de las reglas que norman los flujos comerciales y financieros, en vez de ser actores relativamente pasivos; y cómo conciliar los requisitos de política económica necesarios para lograr estos objetivos con los que serían precisos para alcanzar las metas de crecimiento y redistribución.

El diálogo sobre el Nuevo Orden Económico Internacional iniciado hace algunos años apunta hacia lo anterior y deberemos seguir insistiendo en el conjunto de temas que lo integran, y aplicar en su desarrollo toda nuestra capacidad innovadora y de negociación.

Nos permitimos destacar sólo estas tres preocupaciones fundamentales. Ni su número limitado ni la secuencia en que fueron expuestas son el resultado de un capricho intelectual. Ellas reflejan, por el contrario, el convencimiento de la Secretaría acerca de la existencia de una profunda interrelación e interdependencia entre ellos. En efecto, la expansión de los mercados nacionales sin la complementación de las acciones comunitarias regionales y subregionales, y sin una adecuada inserción en la economía internacional podría desembocar en una situación de semiautarquía con rezago tecnológico. De otra parte, una inserción externa carente de los esfuerzos nacionales y regionales podría significar un estilo de desarrollo en extremo vulnerable y dependiente.

Finalmente quisiéramos detenernos un instante para explorar qué implica para la

CEPAL la identificación de estas tres grandes preocupaciones a las que nos hemos estado refiriendo. El hecho de habernos limitado a denunciarlas y que no hayamos intentado sugerir formas de superarlas es deliberado, ya que nuestro propósito central es incitar expresiones orientadoras de vuestra parte para ordenar nuestros trabajos futuros.

Desde luego, la Secretaría tiene algunas ideas al respecto, y éstas aparecen recogidas en la documentación que hemos sometido a la consideración de esta Conferencia. Sin embargo, estamos lejos de discernir todas las consecuencias e implicaciones de los temas que nos hemos permitido abordar en este informe. Mucho menos tenemos todas las respuestas sobre cómo la región en su conjunto, y cada país en particular, pueden hacer frente a estos desafíos en las nuevas y siempre cambiantes condiciones que caracterizan el actual escenario económico mundial.

Y esa constituye, a nuestro juicio, una de las tareas centrales de la CEPAL en el futuro inmediato: reexaminar nuestro pensamiento sobre el desarrollo económico latinoamericano para adecuarlo al contexto de un mundo en rápida evolución y de una creciente heterogeneidad de opciones dentro de nuestra propia región. Ese es el reto que la Secretaría debe enfrentar en el futuro y cuyos contornos e implicaciones esperamos poder empezar a examinar —por lo menos en una primera aproximación— al elaborar una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para la región.

Sabemos de la decepción que muchos de estos ejercicios han provocado en el pasado; pero es importante renovar nuestro interés actualizando los enfoques en torno a la elaboración de nuevos planteamientos.

Las oportunidades que nos abre el diálogo sobre la estrategia son variadas. Por un lado, se promueve la reflexión sobre nuestros propios

problemas internos, ejercicio que, por cierto, constituye una tarea soberana de cada país. Pero el diálogo puede estimular esa reflexión y enriquecerla con las experiencias acumuladas por todos y cada uno de nuestros países.

Por otro lado, la discusión de la estrategia puede incluir en forma explícita un constructivo debate en torno a las posibilidades y los límites de la cooperación regional. De este modo, puede convertirse en un apoyo a la tarea política que es preciso realizar para que la cooperación regional se renueve y acentúe así su papel dinámico en nuestro proceso de desarrollo.

Por último, la discusión de la estrategia brindará una nueva oportunidad tanto para ubicar los problemas del Nuevo Orden Económico Internacional en el marco de una perspectiva más amplia, como para fijar metas concretas a la acción internacional de los gobiernos de la región.

Así entendida, la estrategia internacional del desarrollo no debería ser, como lo fue en el pasado, un ejercicio concebido solamente a nivel mundial y desde el centro del sistema de Naciones Unidas. Este ejercicio, sin duda valioso, debe ser complementado con una visión regional que, al traducir las metas globales en objetivos regionales, estimule el diálogo y la cooperación entre nosotros.

La CEPAL siempre estuvo íntimamente comprometida con esta tarea. Hoy deseáramos renovar ese compromiso poniéndonos a disposición de los gobiernos en esta empresa.

Inspirados en ese espíritu y conscientes del positivo aporte que podría tener esta discusión, nos permitimos sugerir a ustedes que la Comisión proclame como una de sus grandes tareas futuras la elaboración de la *Estrategia para la Tercera Década del Desarrollo* para la región.

La internacionalización de la economía mundial y la periferia

Significado y consecuencias

*Aníbal Pinto**

Es un hecho aceptado que durante las últimas décadas se ha expandido considerablemente el proceso de internacionalización de la economía mundial. El autor examina al inicio los antecedentes históricos de este proceso y subraya que no se limita a la esfera económica —de hecho, también se manifiesta a través de la difusión internacional de las ideas, las instituciones y las formas de vida—, pero concentra su análisis en la internacionalización económica registrada después de la Segunda Guerra Mundial. Definido así su objeto, pasa revista a diversas expresiones de la internacionalización en el comercio, los movimientos de capital, las inversiones, la acción de las empresas transnacionales y otras; además presta especial atención al modo cómo este proceso ha influido sobre la periferia.

Tomando como base ese análisis, concluye que la internacionalización ha seguido concentrándose en los países desarrollados y que la periferia sólo ha participado en ella de una manera parcial y selectiva, lo que ha impedido que esta última pueda transformarse a imagen y semejanza de los países capitalistas desarrollados. En buena medida, ello obedece al hecho de que la internacionalización se ha llevado a cabo en una estructura económica internacional donde los centros imponen su sello y dinamismo al sistema en su conjunto. En estas condiciones es evidente que el persistente esquema de relaciones centro-periferia no podrá cambiar con la ampliación del actual proceso de internacionalización, y que para ello será imprescindible alterar de manera sustancial la forma en que la periferia se inserta en la economía mundial.

*Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

a) Breve bosquejo histórico

Dentro de las olas temáticas que periódicamente irrumpen y predominan en la discusión general, pocas han tenido mayor vigor y dispersión en el último tiempo que la relativa a la 'internacionalización' de la economía mundial.

Como sucede habitualmente, algunos episodios traumatizantes —la crisis monetaria que aflora a comienzos de esta década, la disparada paralela de los precios de muchos productos primarios y poco después la mutación radical del valor del petróleo, además del inicio de una fase de 'estanflación' en los países centrales que se proyecta sobre el escenario mundial— cristalizaron una toma de conciencia sobre aquella realidad viva y subyacente.

Aunque la materia, evidentemente, sobrepasa los marcos de esta aproximación —y ahí están como testimonio las montañas de documentos escritos sobre ella—, puede ser útil identificar y sistematizar algunos de sus aspectos primordiales a fin de avanzar en su comprensión.¹

Para ordenar la exposición se examinarán los perfiles generales del fenómeno, tratando de poner de manifiesto su continuidad y los elementos de cambio y novedad respecto a tendencias que tienen viejas raíces históricas. El propósito es verificar si ellos han modificado la estructura básica del sistema centro-periferia, y, particularmente, del nexo entre las dos esferas y de su representación de la economía mundial. Sin embargo, no se ahondará en la cuestión derivada de la interdependencia, salvo en algunos aspectos puntuales y en el bosquejo del balance final. Más adelante se verán con más detalle el desarrollo de la internacionalización latinoamericana en la postguerra, los problemas que plantea, como así también las opciones que se disciernen para el futuro.

El sentido primordial del proceso que abordamos no puede ser más diáfano y se remonta, como es bien sabido, a un pasado lejano, al menos desde el prisma de la sociedad contemporánea. Corresponde y se expresa a través de la progresiva y multifacética articulación de los componentes —locales, regionales, nacionales, continentales, etc.— del rompecabe-

¹No está de más subrayar que se ha adoptado un criterio obligadamente selectivo en lo que se refiere a los antecedentes y a la bibliografía utilizados.

zas mundial. Activado por las grandes formaciones imperiales de antaño y hogaño, las gestas de navegantes, descubridores y colonizadores, los progresos de la ciencia, la técnica y la difusión de los credos religiosos y políticos, experimenta un salto cualitativo con el advenimiento del capitalismo comercial e industrial. En razón de la técnica, del intercambio, del lucro y la competencia y —cuando es necesario— del crudo ejercicio de la fuerza, esa formación histórica embiste de frente, en diagonal o subrepticamente contra las reclusiones, los particularismos y los enclaves de cualquier naturaleza, desatando presiones hacia un creciente entrelazamiento y —dentro de ciertos límites y características a los que después nos referiremos— homogeneización de las piezas de la sociedad internacional.

Las dos grandes vertientes del pensamiento decimonónico en este campo, la clásica-liberal y la marxista, compartieron en buena medida algunas suposiciones básicas respecto a esas tendencias y consecuencias, aunque difirieran radicalmente en su apreciación crítica.²

En algún grado, esas visiones se materializaron, pero la internacionalización manifiesta y significativa que tuvo lugar quedó muy lejos de difundir *urbi et orbi* la lógica y estruc-

turas del capitalismo industrial, y menos aún de promover la homogeneización de los sistemas productivos y de las condiciones sociales. Rosenstein-Rodan resumió así el balance de esa fase inaugural del complejo centro-periferia:³

“Entre 1815 y 1914 tuvimos un siglo excepcional de paz, lo que constituye un período suficientemente largo, aun para los economistas clásicos, durante el cual el progreso técnico y económico fue estupendo. En el transcurso de este siglo se cumplió con todos los postulados de los economistas clásicos: intervención gubernamental mínima, comercio libre, elevadas inversiones internacionales y lo que es más, no sólo un libre movimiento de capital, sino también una gran movilidad del factor trabajo, en forma de migraciones internacionales.

“La primera parte de las predicciones de los economistas clásicos se cumplió: el siglo presenció un gran incremento de la riqueza. Pero la segunda parte resultó notoriamente falsa. La mayor parte del incremento de la riqueza aprovechó a sólo un 30% de la población mundial, mientras los dos tercios restantes permanecían tan pobres como antes.”⁴

Ese período, que coincide con el auge y crisis de la llamada paz británica, se cierra con la Primera Guerra Mundial y la gran depresión, que implicaron, entre otras cosas, paralización y después retroceso de las tendencias integradoras, amén de la fragmentación en distintas áreas de influencia más o menos excluyentes de las grandes potencias capitalistas.

b) La internacionalización de postguerra

Tras el paréntesis prolongado que se abre con la Primera Guerra Mundial, se acentúa con la gran depresión —después de la breve restauración en parte de los años veinte— y se cierra con la aurora de la paz en 1945, se reanuda con

²Resumiendo el criterio de la primera, el profesor Rosenstein-Rodan, en un lúcido trabajo, señalaba que:

“La doctrina clásica se basaba en el principio de la competencia y movilidad del capital. Los países pobres tenían abundancia de mano de obra y escasez de capital. Los salarios eran bajos y resultaba provechoso para el capital acudir a esos países y aprovecharse de ello. Los movimientos internacionales de capital estarían orientados hacia las áreas en donde hubiera mano de obra abundante y barata, y así, a la larga, tenderían a reducir las diferencias de niveles en los salarios reales.” (“Las razones del atraso económico”, en *Panorama económico*, N.º 54, febrero de 1954, Santiago de Chile.)

Por su lado, en uno de los más divulgados documentos del ideario marxista, sus fundadores avizoraban de este modo las repercusiones mundiales de la dinámica capitalista:

“Al explotar el mercado mundial, la burguesía ha conferido un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países ... en vez de las antiguas necesidades satisfechas por la producción del país, surgen otras nuevas que reclaman para su satisfacción productos de las regiones y climas más remotos. En lugar del antiguo aislamiento y de la autarquía local y nacional se introduce un tráfico ilimitado y la interdependencia de las naciones.” (*Manifiesto comunista*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1971.)

³*Op. cit.* El análisis constituye parte de su concepción sobre el llamado *big push* o ‘gran impulso’. Véase al respecto, H. Ellis (ed.), *Economic development for Latin America*, Nueva York, N.Y., St. Martin’s Press, 1961.

⁴Parece innecesario recordar la similitud del razonamiento con lo expuesto por Raúl Prebisch en el *Estudio Económico de América Latina, 1949* (N.º de venta: 1951.II.C.1) sobre la “lenta e irregular propagación universal del progreso técnico desde los países originarios al resto del mundo”.

mayor amplitud y dinamismo el proceso de internacionalización, cubriendo un plazo que se extiende hasta mediados de los años setenta, cuando los acontecimientos antes recordados ponen en jaque su prosecución y suscitan serias incógnitas respecto a la naturaleza de su desarrollo posterior.

La reanudación de esa tendencia histórica se proyecta por distintos caminos y en todos los planos.

Como en el pasado, a la vez que tiende a la articulación horizontal de las economías más desarrolladas, hace lo propio, en un sentido vertical, enlazando a la periferia en el proceso. Y si bien los Estados nacionales resaltan como los principales protagonistas, también hay otros —como las empresas transnacionales— que juegan papeles de creciente importancia reforzando y, a veces, como ocurre en los últimos tiempos, sobrepasando o soslayando a los primeros. Todo esto es un juego dinámico y contradictorio de congruencias y conflictos.

Por otro lado, aquella inclinación histórica se despliega a través de los más variados cauces. Aunque puede sostenerse con fundamento que su punto de apoyo o pivote fueron las transformaciones productivas y la vinculación internacional correspondiente, no es menos cierto que gravitan otras circunstancias, emparentadas con la anterior, que merecen una atención fugaz antes de clavar la vista en la que es nuestra provincia de análisis.

c) *El factor político e ideológico*

Una de dichas circunstancias, aunque no siempre valorada en toda su trascendencia, es la dimensión política y, concretamente, la multiplicidad de incidencias de la llamada 'guerra fría'.

Se trata, por cierto, de un fenómeno ostensiblemente contradictorio. Mirado desde el ángulo más corriente se perfila como un factor de división y enconos entre segmentos básicos del conglomerado mundial, pero, a la vez, juega un papel inequívoco como aglutinante, tanto de los bloques en pugna como dentro de ellos (por ejemplo, integración formal y de hecho de Europa occidental y su recíproca en el

lado socialista-oriental),⁵ sin olvidar otras repercusiones en el mismo sentido, como la agrupación de los 'países no alineados'.

Entre los pocos que han justipreciado cabalmente la significación de esa realidad y de las posibles implicaciones de la distensión posterior se encuentra el maestro José Medina Echavarría. Por tanto, pese a su extensión, se justifica reproducir uno de sus planteamientos en un trabajo seminal publicado poco antes de su lamentado deceso:⁶

"La articulación de la guerra fría es en efecto un fenómeno que se ofrece y se capta con la máxima claridad. Y lo mismo por los protagonistas principales como por parte de terceros. Se origina una situación en que, como en la duradera estratificación social del *Ancien Régime*, todos conocen perfectamente el puesto que les corresponde y que de hecho ocupan. Todas las formas de conducta internas o externas, nacionales e internacionales, sólo existen y son comprendidas como evidentes en función del antagonismo fatalmente planteado. Hasta el punto de que cuando en ciertos años algunos se definen como no alineados no necesitan declarar su sentido ni preguntarse en qué consiste el abandono de la fila. La nitidez en el enfrentamiento de dos superpotencias lleva consigo idéntica claridad o ausencia de dudas en las posiciones de aliados y satélites, aunque a veces entre los últimos no sean ni queridas ni buscadas. Por eso debe tenerse muy en cuenta la expresión lineal de los perfiles en la estructura sociopolítica de la guerra fría para comprender de inmediato las confusiones que se producen cuando el intento de su eliminación o apaciguamiento tolera la introducción del claroscuro en la pintura de sus rasgos."

Reiteramos de paso —por la importancia que tiene para el análisis posterior— que el fenómeno de la 'guerra fría' es un ingrediente esencial para el dinamismo y concierto de las

⁵El conflicto chino-soviético representó una inflexión sustancial de ese proceso, pero implicó, por otra parte, el desenvolvimiento de otros lazos de China, ahora con las potencias occidentales, con Japón y quizás en el futuro con el sudeste asiático.

⁶José Medina Echavarría, "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", en *Revista de la CEPAL*, N.º 2, segundo semestre de 1976, p. 21.

economías centrales, sobrepasando obstáculos y querellas que antes fueron relevantes.⁷

Un acompañante inevitable de esa realidad política ha sido lo que podría denominarse 'internacionalización ideológica'. No es un fenómeno primigenio por cierto y así, por ejemplo, no podrían ignorarse los reflejos distantes del 'siglo de las luces' y los de la Revolución francesa y rusa. Pero su traducción moderna adquirió una envergadura y extensión —geográfica y social— que empuja todo lo pasado. Y así, hasta en los más lejanos y marginados rincones del planeta, asiento de pueblos y economías en distintas etapas y estructuras prefeudales, los núcleos dirigentes y, a veces, también las masas comenzaron a compartir y luchar por categorías arraigadas históricamente en la sociedad europea como la democracia liberal, el socialismo o la dictadura del proletariado. Esta forma sutil pero incisiva de imperialismo, responsable de tantos equívocos y distorsiones en la periferia, constituye un capítulo poco explorado de la articulación contemporánea a despecho de su trascendencia meridiana.⁸

d) *La transmisión consumista*

Otro aspecto coincidente, más familiar en la discusión actual, es la difusión y copia de los

'modos de vida', los *mores*, de las sociedades centrales. Desde un ángulo más específico: la transferencia y absorción de sus pautas de consumo, que se tornan en el supremo objetivo de los aprisionados por su influjo. En otras palabras, se trata del recurrente tema del efecto demostración y el vértigo 'consumista', que es su derivación sobresaliente.

Esa internacionalización de hábitos y aspiraciones, además de constituir otro ingrediente básico del proceso global, es *relativamente* independiente —nótese bien— del substrato productivo, de los niveles y cambios de la estructura económica. Aunque el impulso motriz y la incidencia social efectiva sean necesariamente distintos, los vientos transmisores soplan con fuerza tanto en un pequeño país centroamericano como en Argentina, en Argelia, Filipinas o Nigeria. Y la irradiación, por cierto, también trasciende —aunque restringida— al mundo socialista. En definitiva, como lo veremos más adelante, la internacionalización de los patrones de consumo camina mucho más rápido que la de los modos de producción.⁹ Como señalaba recientemente Raúl Prebisch:¹⁰ "...La periferia no queda a la zaga en la propagación e irradiación de las formas de consumo cada vez más avanzadas técnicamente. Tiende pues a internacionalizarse el consumo —la sociedad de consumo— con gran celeridad, en contraste con los enormes obstáculos

⁷Refiriéndose al asunto Herbert Marcuse planteó esta tesis aguda y provocativa:

"Es evidente que existen muchas contradicciones entre las potencias imperialistas (me parece innecesario explicar esto en detalle), pero no es previsible que estas contradicciones lleven en el futuro a motivar guerras entre los países capitalistas. Este es uno de los puntos en los que la coexistencia revela hasta qué punto es decisiva su importancia para la estabilización del capitalismo. Hasta cierto punto se puede decir, sin ningún cinismo, que el comunismo se ha convertido en realidad (aún falta por determinar en qué sentido) en el médico a la cabecera del capitalismo. Sin el comunismo no se podría explicar la unificación económica y política del mundo capitalista, una unificación en la cual parece más o menos tomar cuerpo el viejo espectro marxista del cartel general. Hay que añadir que esta integración del mundo capitalista no es algo superficial sino que se apoya sobre una base económica extraordinariamente real." (*La sociedad industrial y el marxismo*, selección y traducción de Alberto J. Massolo, Buenos Aires, Ed. Quintaria, 1969, pp. 61-62.

⁸El 'camino propio' de China, tanto respecto al occidente capitalista como a la URSS, a pesar de las contribuciones originales de Mao Tse Tung, se planteó dentro de una estricta ortodoxia marxista, a pesar de que la práctica

socioeconómica concreta resultara más o menos herética respecto a las experiencias europeas, socialistas o capitalistas, en aspectos primordiales.

Naturalmente, las nuevas circunstancias de la vinculación externa y de la 'modernización' interna han modificado sensiblemente ese cuadro.

Sobre el asunto, véanse las reflexiones de Celso Furtado en *Creatividad e Dependencia*, Río de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1978.

⁹No cabe examinar en esta oportunidad las implicaciones y problemas que suscita esa disociación, tema que, por lo demás, ha sido tratado reiteradamente en la literatura de la CEPAL. Allí se ha enfatizado la gran contradicción yacente en el intento de reproducir la composición del consumo característica de las economías centrales, en países donde el nivel de ingreso (y productividad) medio es una fracción reducida del predominante en las primeras. Se arraiga ahí una de las causas principales de las tendencias hacia la concentración de la renta y la inevitable preterición de las necesidades básicas de la mayoría.

¹⁰Raúl Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978, p. 192.

que encuentra la internacionalización de la producción desde el punto de vista del comercio exterior.”

Parfraseando una sentencia conocida, podría decirse que a nivel internacional ocurre algo similar a lo que sucede en los ámbitos nacionales, en el sentido que la sociedad hegemónica —ahora no la clase— consagra y diseña sus valores y hábitos más allá de sus fronteras, con mayor o menor fuerza, según la permeabilidad de los cuadros locales.

Tampoco en este caso se trata de una cuestión inédita. En América Latina, por ejemplo, el tema ha sido privilegiado desde el siglo pasado, acuñándose en la divulgada sentencia de que “somos civilizados para consumir y primitivos para producir”.¹¹ Sin embargo, sus proporciones y significación actuales revelan una alteración cualitativa respecto al cuadro de antaño.

Gravitan en esto, desde luego, el formidable progreso de los medios de comunicación y la participación de las empresas transnacionales, que ahorran comentarios por ser suficientemente conocidos. Sin embargo, han recibido menor atención otros factores como la mutación en el origen de los focos de irradiación y la naturaleza y destino social de una parte importante de los consumos difundidos.

Probablemente hasta alrededor de la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña y Francia dictaban las pautas del consumo selectivo que se transmitían a los adinerados de la periferia, pero era mínima o inexistente la filtración hacia los reducidos grupos medios y la gran mayoría.¹² La emergencia de Estados Unidos como potencia hegemónica modificó radicalmente ese panorama,¹³ los consumos ‘elitistas’ son relegados por los de utilización generalizada y masiva, posibilitada ésta por el alto nivel de ingreso medio, su distribución más equitativa (comparada, por lo menos, con las socieda-

des europeas más estratificadas de la preguerra), el tamaño del mercado y el vigor de su expansión.

La naturaleza y los más reducidos valores unitarios de gran parte de esos bienes se asocian con la creciente diversificación social que se registra en las economías periféricas más dinamizadas y transformadas por el crecimiento primario exportador y de las actividades complementarias, la dilatación del aparato estatal y, con posterioridad, por el avance de la industrialización.

Si bien los estamentos de mayor ingreso continúan siendo los principales destinatarios de la irradiación consumista —y generalmente los únicos en lo que se refiere a los bienes de mayor precio unitario—, las nuevas circunstancias esbozadas importan una ampliación considerable del campo social implicado.¹⁴

De este modo, la internacionalización de las pautas de consumo se apoya y extiende a base de una miríada de bienes comunes que se repite, en distintos grados, hasta los más lejanos confines, promovida primordialmente por el gran ventilador norteamericano, y al que se van agregando sus epígonos de otros países.¹⁵

Si éstos son los resortes más visibles y ubicuos, hay que cuidarse de una apreciación unilateral peyorativa de la índole del fenómeno, como suele ocurrir en algunos círculos. La internacionalización también potencia y abarca el compartimiento del acervo científico tecnológico y cultural de los países más adelantados. El noble carácter de estos impulsos hacia la homogeneización se plantea en los más variados planos, desde las alturas de la ciencia pura hasta el progreso técnico-productivo, pasando por la contribución fundamental a la preservación de la vida y la salud. La modesta aspirina, la penicilina o la vacuna antipoliomielítica

¹¹Pertenece al extinto rector y fundador de la Universidad de Concepción, Chile, Enrique Molina, pero es un *leit-motiv* reiterado en muchos países.

¹²Dominaban en esta transferencia ‘elitista’ productos bien conocidos: desde la porcelana de Limoges o Rosenthal, la cristalería Baccarat o la cuchillería Sheffield hasta los paños ingleses, las sedas italianas y los habanos.

¹³Véase al respecto D. Felix, “Changing consumer preference in economic growth”, St. Louis, Washington University, 1978.

¹⁴Véase C. Filgueira, *Consumo y estilos de desarrollo*, CEPAL, DS/Versión preliminar, mimeografiada, 1979.

¹⁵Son el *blue jean*, la coca-cola y la hoja de afeitar; los artefactos corrientes para el hogar, el chicle y los desodorantes; el *ice-cream*, el cigarrillo, la radio de transistores y las *T-shirts*. Y también, por cierto —dentro del ámbito más restringido que se destacaba antes— el automóvil, la televisión, etc., esto es, los durables costosos, con los cuales se plantea principalmente la contradicción destacada en la página 50. Por otro lado, en la esfera ‘cultural’, sus correos mensajeros dominantes fueron, por ejemplo, los *comics*, el jazz, el cine y la industria de *best-sellers*.

constituyen una ilustración sintética de la histórica revolución en ese ámbito.¹⁶

Conviene ya poner término a esta sumaria incursión por algunos aspectos menos considerados de la cuestión, para concentrar el análisis en sus registros económicos sobresalientes y en su significación general para el sistema centro-periferia.

e) *Las dimensiones económicas: el comercio internacional*

El curso del comercio mundial y su representación *vis-à-vis* las producciones nacionales, de un lado, y la evolución de las inversiones y préstamos, del otro, se consideran habitualmente como los fenómenos más significativos para el tópico examinado, sin menospreciar el papel, también relevante, de las migraciones y de la incorporación de fuerza de trabajo al sistema mundial al que antes se aludió y sobre el que se volverá después.

Desde esos dos ángulos privilegiados se corrobora cómo se intensifican las tendencias hacia la internacionalización en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Respecto al primer elemento, veamos, desde varios puntos de vista, algunos antecedentes sugestivos.

Para una perspectiva global, el cuadro 1 revela que las exportaciones mundiales crecieron más rápidamente que la suma de los productos internos y la actividad industrial entre 1950 y 1970. América del Sur aparece como una excepción conspicua, ya que el primer registro acusa una expansión menor que los otros dos. Se trataría, pues, en este lapso, del caso más representativo de 'desarrollo hacia adentro'. Adviértase que aun en la Unión Soviética las exportaciones, dirigidas en su mayor parte a su esfera de influencia, aventajan a los otros rubros; y que en el caso de Asia, las mismas superan, por lo menos, al incremento del producto bruto.

¹⁶El pensamiento radical del pasado, en contraposición a ciertos críticos del presente, tuvo una apreciación muy clara de las incidencias contradictorias de la internacionalización bajo la égida del capitalismo industrial. Entre muchas puede recordarse una conocida reflexión de León Trotsky, en su *Historia de la revolución rusa*: "El privilegio del atraso histórico —y ese privilegio existe— permite,

Cuadro 1

INDICES DE EXPANSION DE LA ECONOMIA MUNDIAL, 1970
(1950 = 100)

	PIB	Producto industrial	Exportaciones
<i>Mundo</i>	270	280	385
Norteamérica	210	250	295
Europa	260	310	470
Unión Soviética	435	700	740
América del Sur	250	300	195
Asia	325	820	440
Africa	—	—	305

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1971*, Santiago de Chile (N.º de venta: 73.II.G.1.).

Desde otro punto de vista, y abarcando plazos que se identifican con la profundización de esos comportamientos (1965-1970 y 1970-1973), el cuadro 2 permite verificar que, en su totalidad y respecto a los componentes distinguidos, el ritmo de expansión de las exportaciones se adelantó sensiblemente al del conjunto de la producción. El desfase es menor en el conjunto de países en desarrollo (aunque se acentúa en 1970-1977), siendo más notoria la situación en el caso de América Latina, que señala las tasas relativamente más bajas para el incremento de las exportaciones.

f) *Industrialización y centralización de las corrientes*

Iguals tendencias se comprueban al considerar el problema desde un ángulo sectorial, con la ventaja de introducir un aspecto cualitativo de la evolución panorámica y de primera importancia para el análisis. Como se comprueba

y más bien obliga, a la adopción de cualquier adelanto que esté en disponibilidad ..., sorteando una serie de estadios intermedios. Los salvajes cambian de una vez sus arcos y flechas por rifles, sin recorrer el camino que existía entre esas armas en el pasado". Aunque la imagen no sea la más feliz para evocar la comprensividad del fenómeno, sugiere lo esencial de su carácter.

en el cuadro 3, los tres grandes sectores privilegiados (agropecuario, extractivo e industrial) denotan la misma tendencia, pero es, de lejos, la actividad manufacturera la que está en la vanguardia del crecimiento preferencial de las exportaciones. En efecto, entre 1960 y 1977

que va de 1900 a 1950, la producción manufacturera mundial se expandió a una tasa media de 2.8 por año, a la vez que el comercio externo lo hizo en sólo un 1.7% por año. Entre 1950 y 1975, en cambio, la primera creció al 6.1% y la

Cuadro 2

**CRECIMIENTO Y COMERCIO MUNDIALES
POR AGRUPACIONES PRINCIPALES**
(Tasas anuales, a precios constantes)

	1965-1970	1970-1973
1) <i>Mundo total</i>		
Producto	5.4	6.0
Exportaciones	9.1	9.4
2) <i>Economías desarrolladas de mercado</i>		
Producto	4.6	5.1
Exportaciones	9.5	9.5
3) <i>Estados Unidos</i>		
Producto	3.1	4.8
Exportaciones	6.5	10.3
4) <i>Comunidad Económica Europea</i>		
Producto	4.8	4.2
Exportaciones	11.2	10.0
5) <i>Japón</i>		
Producto	11.5	8.9
Exportaciones	14.9	10.5
6) <i>Economías en desarrollo</i>		
Producto	5.9	6.3
Exportaciones	6.8	8.9
7) <i>América Latina</i>		
Producto	5.9	6.7
Exportaciones	4.5	6.3

Fuentes: Naciones Unidas, *World Economic Survey*, 1977 (N.º de venta: E.78.II.C.1), y Naciones Unidas, *Statistical Yearbook*, 1976 (N.º de venta: E/F.77.XVII.1).

ellas crecieron un 326% respecto al año base, en tanto que las agropecuarias lo hicieron en un 81%.

Si se amplía el horizonte histórico, esa tendencia se perfila con nitidez aún mayor (véase el cuadro 4). En el largo y accidentado ciclo

Cuadro 3

**PRODUCCION Y EXPORTACIONES POR
SECTORES A NIVEL MUNDIAL**
1960-1977

	Tasa de crecimiento anual	Variación 1960-1977
<i>Agricultura y Ganadería</i>		
Producción	2.5	51
Exportación	3.6	81
<i>Industrias extractivas^a</i>		
Producción	4.3	103
Exportación	5.0	129
<i>Industrias manufactureras</i>		
Producción	6.0	170
Exportación	8.9	326

Fuente: FIDE, *Coyuntura y Desarrollo*, N.º 5, enero 1979, Buenos Aires; a base de datos del GATT.

^aIncluye combustibles y metales no ferrosos.

Cuadro 4

**CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y DEL
COMERCIO DE MANUFACTURAS A
NIVEL MUNDIAL**
(Ritmo de expansión)

	1900-1950	1950-1975
Producción de manufacturas	2.8	6.1
Comercio de manufacturas	1.7	8.8

Fuente: CEPAL, *Análisis y estructuras del desarrollo industrial latinoamericano*, op. cit.

segunda al 8.8% anual; en este mismo lapso, las exportaciones industriales pasaron del 43.2 al 64.4% del intercambio total, y si se incluyen los combustibles —cuya participación aumenta notablemente con posterioridad a 1973—, el

ascenso va desde el 48.5 en 1950 a 76% en 1975.¹⁷

El desenvolvimiento preferente de la internacionalización a través de la ruta fabril tiene una derivación obvia y conocida: el papel creciente de las economías industrializadas en el comercio mundial y de los vínculos dentro de ese universo.

Desembocamos así en la verificación del aspecto, quizás fundamental, en la mudanza de estructura de los dos escenarios privilegiados, el anterior a la gran depresión (o la Primera Guerra Mundial, si se prefiere) y el posterior a 1945.

Al abordar esta cuestión, Aldo Ferrer anota que la dinámica integradora del comercio internacional, del movimiento de capitales y de las migraciones, se desplegó a través de tres cauces principales: el intercambio de productos primarios por manufacturas entre centro y periferia; el de productos primarios entre las economías industrializadas; y el de manufacturas entre estas mismas.¹⁸

En el lapso inicial que llega a la Primera Guerra Mundial dominan abrumadoramente los dos primeros, ocupando el lugar principal, particularmente en el campo de los productos tropicales y minerales, las corrientes centro-periferia.¹⁹ En la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, en cambio, entra a predominar la tercera modalidad de expansión.

En otras palabras, la internacionalización a través del comercio externo se *industrializa* por una parte, y se *centraliza* por la otra.

Respecto a lo primero, ya se ofrecieron algunos antecedentes comprobatorios.

Sobre lo segundo, debería tenerse en cuenta que a comienzos de los años setenta (1970-1972) el intercambio entre las economías centrales representaba el 77% del total, cifra que desciende ligeramente durante los años posteriores. Por otro lado, se orientaba

hacia ella alrededor del 73% de las exportaciones de la periferia y cerca del 24% de las centralmente planificadas, cuota que se aproxima al 29% en los años 1976-1977.²⁰

Por otro lado, el cuadro 5 permite comprobar los cambios en la participación en el comercio mundial de las principales agrupaciones de países entre 1950 y 1975, que evidencia el incremento de la porción de las economías centrales (del 60 al 66%) y la disminución de la correspondiente a la periferia no exportadora de petróleo (del 24 al 10%). Nótese asimismo la variación dentro de las primeras, en perjuicio de Estados Unidos, y en favor de la Comunidad Europea y el Japón, en lo que influye, sin duda, la realidad del año base, cuando apenas se iniciaba la reconstrucción de postguerra.

Se confirma así lo ya destacado sobre el sesgo centrípeto de las transacciones mundiales y la pérdida de significación relativa de la periferia durante el período considerado.

Ahora bien, es imprescindible discriminar entre esa variación estructural y el dinamismo apreciable y generalizado de los intercambios, que antes ya se destacó. Incluso en lo que respecta a la periferia postergada, la baja de su representación total no impidió que el ritmo anual de incremento de sus exportaciones alcanzara al 7.6% anual (6.8% para América Latina) en el período 1950-1975. Esta cadencia puede compararse con la registrada por las exportaciones primarias en una de sus fases de más vigoroso crecimiento en el pasado (1871-1913), cuando se expandieron a una tasa de 3.5 por año.²¹

En rigor, pues, aquel reajuste primordial implica más bien una postergación relativa de gran parte de la periferia antes que su exclusión del gran oleaje internacionalizador por el camino del comercio externo.²²

intensa abarca los años corridos desde 1870 a 1913 ... [en el cual] ... alrededor del 70% de las importaciones europeas estaba compuesto por productos primarios y aun los Estados Unidos, pese a su formidable dotación de recursos naturales y capacidad de producción primaria, concentraba cerca de dos tercios de sus importaciones totales en alimentos y materias primas".

²⁰CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1977* (E/CEPAL/1050/Rev. 1), Santiago de Chile, 1978.

²¹A. Ferrer, en "Perspectivas...", *op. cit.*

²²Sin embargo, esta apreciación carecería de validez

¹⁷CEPAL, *Análisis y estructuras del desarrollo industrial latinoamericano* (ST/CEPAL/Conf. 69/L.2), agosto de 1979.

¹⁸Aldo Ferrer, "América Latina y los países capitalistas desarrollados: una perspectiva del modelo centro-periferia", en *El Trimestre Económico*, N.º 169, México, 1975.

¹⁹Como señala A. Ferrer, *op. cit.*: "En los 70 u 80 años previos a la segunda guerra mundial, las dos terceras partes de las exportaciones mundiales estaban compuestas por alimentos y materias primas. El período de expansión más

Como es obvio, la gran excepción respecto a esos cambios aparece, con posterioridad a 1973, con el alza sustancial de los precios del petróleo (véase de nuevo el cuadro 5), aspecto que se discutirá más adelante.

Cuadro 5

PARTICIPACION EN EL COMERCIO MUNDIAL POR PRINCIPALES AREAS

	Exportaciones fob	
	Participación en el total (porcentajes)	
	1950	1975
A. Países desarrollados de economía de mercado	60.2	66.3
Estados Unidos	16.6	12.2
Canadá	4.7	3.7
CEE (9 países) ^a	26.5	33.9
AELC (8 países)	5.6	6.1
Japón	1.3	6.4
Otros	5.6	3.8
B. Países de economía centralmente planificada	8.1	9.8
Europa oriental	6.8	9.0
Asia	1.3	0.8
C. Países en desarrollo	31.7	23.9
Exportadores de petróleo	7.3	13.4
No exportadores de petróleo	24.4	10.5
Africa	4.0	1.8
América Latina	10.4	3.9
Asia	9.1	4.3
Medio Oriente	0.8	0.4

Fuente: CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina* (E/CEPAL/1061), vol. II, 1979.

^aComunidad Económica Europea.

^bAsociación Europea de Libre Comercio (AELC).

para los países que el Banco Mundial ha clasificado como de menor ingreso, entre los que se incluye a varios de abundante población, como India (620 millones), Indonesia (80 millones), Bangladesh (80 millones), Pakistán (71 millones). Sus exportaciones aumentaron al 3.6% anual entre 1960-1970, pero acusaron un signo negativo (-0.4%) entre 1970-1976. *World Development Indicators*, Washington, The World Bank, 1978.

Sobresale también un elemento de indudable importancia, cual es la creciente representación de las exportaciones industriales en la periferia, y que en alguna medida alivia sus pérdidas relativas.²³

Entre 1960 y 1975, a precios constantes, esas ventas se acrecentaron con una cadencia anual de 12.3%, que dobla la de sus exportaciones totales, y también puede cotejarse con la expansión del comercio mundial en el período, que fue de 7% por año.²⁴ En el caso de América Latina, esto significó que la representación de los bienes industriales subiera del 13% al 23% de sus despachos entre 1970 y 1975, habiéndose mantenido después esa tendencia, a pesar del deterioro de la situación internacional.²⁵

Sin embargo, conviene recordar que esa evolución se ha circunscrito a un número reducido de países de la periferia, lo cual también se verifica, aunque en menor escala, en América Latina.

Sin anticipar la recapitulación que se intentará más adelante, podría decirse que los antecedentes expuestos respecto al comercio internacional, junto con evidenciar su papel significativo en el desarrollo de la internacionalización, ponen de manifiesto ciertos cambios y tendencias que resaltan las implicaciones distintas que ello importa para centros y periferia.

g) *El papel de los movimientos de capital*

No parece indispensable recordar la correlación, no necesariamente simétrica, entre las corrientes comerciales y las de capital, que

²³Es interesante el juicio optimista del Profesor A. Lewis sobre la materia: "Ya en 1975 las manufacturas constituyeron el 33 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo, excluyendo los petroleros, y si la tendencia actual continuara, hacia 1985 llegarán a representar más de la mitad... La división del mundo entre los países en desarrollo que exportan productos agrícolas e importan manufacturas y países desarrollados que hacen lo inverso está a punto de terminar". En *The Evolution of the International Economic Order*, The Eliot Janeway Lectures, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1971.

²⁴Véase, *The changing composition of developing country exports*, H. B. Chenery y D. B. Keesing, World Development Report, 1978.

²⁵CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1977, op. cit.*

constituyen, como ya se recordó, los pivotes económicos del proceso de internacionalización.

En lo que se refiere a la segunda, nos limitaremos al análisis de las inversiones directas y de su agente fundamental, las empresas transnacionales. Dejamos de lado, en consecuencia, todo lo relativo a las corrientes financieras, cuya importancia y composición han experimentado grandes cambios durante esta década. Aparte del hecho que muchos trabajos valiosos se han preocupado del tema,²⁶ se ha supuesto aquí que la combinación inversiones directas-empresas transnacionales (que se proyecta, por cierto, al plano financiero) tiene

mayor significado desde una perspectiva estructuralista.²⁷

Desde el prisma comparativo de la continuidad y de los contrastes entre la experiencia del pasado y la posterior a la Segunda Guerra Mundial, interesa en esta materia lo que se vincula a su dinamismo y modalidades, la distribución espacial de los recursos y de sus fuentes, y su destino sectorial, referencias esenciales para justipreciar su incidencia sobre la cuestión general examinada.

En lo que respecta al dinamismo, no hay antecedentes que permitan confrontar debidamente las experiencias de ambos períodos, aunque se disponga de antecedentes signifi-

Cuadro 6

INVERSION DIRECTA ACUMULADA MUNDIAL EN LOS PAISES DESARROLLADOS
Y EN LOS PAISES EN DESARROLLO POR REGIONES

	Millones de dólares a fines de cada año		Estructura porcentual		Tasas anuales de crecimiento
	1967	1975	1967	1975	1967-1975
Inversión mundial	105 300	258 900	100.0	100.0	11.9
De Estados Unidos ^a	56 600	124 200	53.8	48.0	10.3
<i>En los países desarrollados</i>	70 172	186 500	66.6	72.0	13.0
<i>En los países en desarrollo</i>	35 128	72 400 ^b	33.4	28.0	9.5
En Europa ^c	2 000	6 400	1.9	2.5	15.6
En Africa	6 600	11 100	6.3	4.3	6.7
En Asia	5 000	17 300	4.7	6.7	16.8
En Medio Oriente	3 100	...	2.9
En América Latina (23 países más otros territorios)	18 400	37 600	17.5	14.5	9.3
En América Latina (19 países)	15 250	27 750	14.5	10.7	7.8
Brasil	3 728	9 100	3.5	3.5	11.8
México	1 787	4 800	1.7	1.9	13.1

Fuente: CEPAL/CET, Documento de Trabajo N.º 12, septiembre de 1978.

^aSe refiere a la inversión realizada por Estados Unidos.

^bNo incluye Medio Oriente.

^cIncluye Austria, Chipre, España, Finlandia, Gibraltar, Grecia, Groenlandia, Islandia, Irlanda, Malta, Turquía y Yugoslavia.

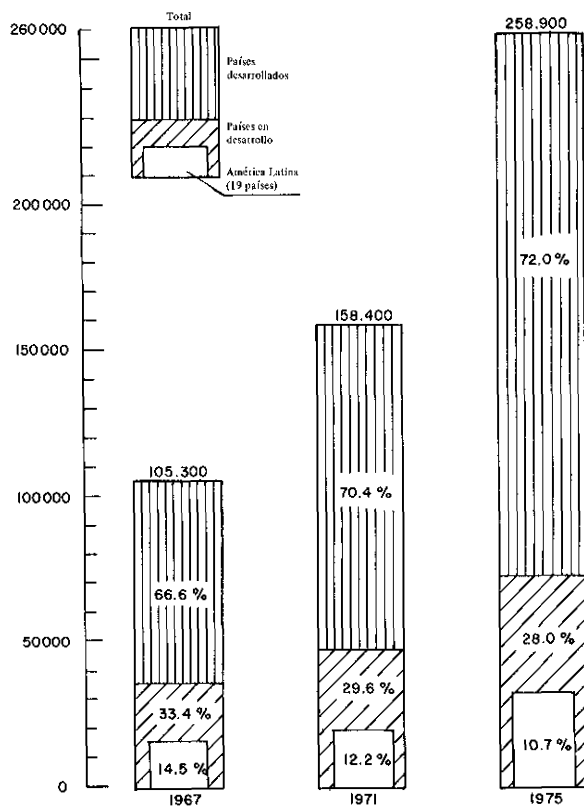
²⁶Véase, por ejemplo, C. Massad, "La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario", *Revista de la CEPAL*, N.º 2, segundo semestre, 1976; R. Devlin, "El financiamiento externo y los bancos comerciales", *Revista de la CEPAL*, N.º 5, primer semestre de 1978, y "Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto", que aparece en este mismo número de la *Revista de la CEPAL*.

²⁷Nótese, eso sí, que las modificaciones en la composición de los préstamos —que se destacan en los trabajos citados— en favor de las fuentes y destinos privados en detrimento de los de origen estatal o provenientes de agencias internacionales y facilitados a gobiernos o sectores públicos, constituyen también una mudanza estructural significativa, aunque de durabilidad más aleatoria.

cativos sobre su vigor en el primero de ellos.²⁸ Habrá que contentarse, pues, con la información recopilada para un lapso relativamente próximo, que se presenta en el cuadro 6 y en el gráfico 1. Desde luego sobresale la tasa de expansión global, casi 12% por año, que excede la verificada antes para el producto y las exportaciones mundiales. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

La cadencia del incremento es más activa en los países centrales, particularmente en Europa, y en Asia (casi 17% anual) debido a la conocida gravitación del pequeño grupo de economías industrial-exportadoras. Es más lenta, en cambio, la correspondiente a América Latina, aunque se acelera en lo relativo a Brasil y México.²⁹

Gráfico 1
INVERSION DIRECTA ACUMULADA MUNDIAL EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y EN LOS PAISES EN DESARROLLO
(En millones de dólares)



²⁸Véase el importante trabajo sobre *El financiamiento externo de América Latina*, CEPAL, 1965.

Respecto a la distribución espacial de la exportación de capitales y al origen de sus fuentes, el testimonio decimonónico es meridiano. A despecho de la representación considerable del intercambio centro-periferia, la verdad es que durante ese período predominaron la circulación horizontal intraeuropea y hacia Estados Unidos y Canadá y la vertical hacia los ex dominios británicos. Argentina fue la excepción más conspicua, por razones bien conocidas.³⁰ Si se descarta a este país, hacia 1913, alrededor de dos tercios de la inversión acumulada se concentraba en el primer grupo.³¹ Esta circunstancia y la escasa movilidad de la fuerza de trabajo periférica hacia los centros fueron los principales responsables de la frustración del optimismo clásico sobre los efectos dinamizadores y homogeneizadores que pondría en movimiento la expansión exterior del capitalismo industrial.

La evolución de postguerra ratifica esa misma tendencia y estructura: el crecimiento acelerado del acervo acumulado de inversiones directas se concentró principalmente en las economías desarrolladas, cuya proporción pasó del 66.6 en el primer año a 72% en el segundo. (Véase de nuevo el cuadro 6.)

Por otro lado, conviene destacar el desdoblamiento de esa inclinación desde otras perspectivas.

En lo que se refiere al origen de la corriente, la supremacía del surtidor británico en el primer escenario histórico es sustituida por otra quizás más abrumadora, la de Estados Unidos, hasta avanzada la postguerra. Con posterioridad, sin embargo, la plena recuperación

²⁹Conviene tener presente que una parte importante de los valores acumulados está representada por la reinversión de utilidades ganadas en el propio país. Un estudio sobre la situación al respecto de las inversiones de Estados Unidos señaló que ellas representaron poco más del 50% del total acumulado entre 1966 y 1976. En U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, Washington, agosto, 1977.

³⁰A. Ferrer, en *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, señala lo siguiente: "Argentina, desde la segunda mitad del siglo XIX, recibió una proporción importante del flujo de capitales... hacia las áreas en desarrollo... el capital invertido en el país prácticamente de cero en 1860 a 2.500 millones de dólares de hoy [1962] en 1904 y a cerca de 10.500 millones de dólares en 1913."

³¹A. Lewis, *op. cit.*

Europea y de Japón van erosionando este predominio, lo que se evidencia en su pérdida de representación durante la fase más reciente (del 53.8% en 1967 a 48% en 1975).³²

Asimismo, es interesante tener en cuenta la distribución de las inversiones en la periferia (véase nuevamente el cuadro 6). En relación a su parte de población (poco más del 10% de la mundial en comparación con el 41% de Asia —excluidos Japón e Israel— y algo más del 12% de África —excluida África del Sur), sobresale la elevada participación de América Latina. Sin embargo, aparte de su sensible declinación en el plazo documentado, es imprescindible tomar en cuenta la radicación nacional de las inversiones. Como puede apreciarse, Brasil y México, que registraban alrededor de un tercio del total en 1967, pasan a arraigar la mitad de la misma en 1976.

Al igual que en el comercio mundial, la estructura sectorial de las inversiones se inclina hacia el campo industrial, en contraste con el pasado cuando su radicación se orientaba con preferencia hacia las actividades extractivas y los servicios básicos. Influyen en ello tanto la dinámica del sector como las tendencias de postguerra en favor de la nacionalización de las áreas otrora dominantes. Las variaciones resultan apreciables aun si se considera el plazo relativamente breve entre 1967 y 1975. En lo que respecta a los capitales acumulados por Estados Unidos, la participación de la industria en América Latina subió del 33 al 49%, en tanto que la correspondiente a petróleo y minería disminuyó del 41 al 19%.³³ Antecedentes parciales permiten suponer que la tendencia

es aún más pronunciada en lo que respecta a países europeos.³⁴

h) *Gravitación de las empresas transnacionales*

Existe amplio consenso de que una proporción abrumadora de las inversiones directas es dominio de las empresas transnacionales; por consiguiente, no cabe reiterar o abundar aquí en lo ya verificado al examinar las tendencias y estructuras de las inversiones. Nos concentraremos, pues, en discutir algunos elementos cualitativos que puedan ayudar a identificar la fisonomía actual del fenómeno *vis-à-vis* sus semejantes del pasado.³⁵ Todo esto con el propósito de mejor aquilatar su papel en el proceso de internacionalización de postguerra.

De partida resulta necesario subrayar la magnitud del fenómeno. De acuerdo a un conocido estudio de las Naciones Unidas, hacia 1971 un conjunto reducido de corporaciones matrices (7 276) y sus filiales (27 300) generaban alrededor de la quinta parte del valor añadido del producto bruto mundial, sin contar las economías de planificación centralizada.³⁶

No se dispone de antecedentes comparables respecto a América Latina. Sin embargo, quizás lo primordial reside en un hecho bien fundamentado: que las transnacionales tienen primacía, y a veces exclusividad, en algunos sectores clave del espectro productivo, precisamente en los de mayor dinamismo y de más alto nivel tecnológico, tal como ocurrió en el pasado con el complejo primario-exportador.

Existe una considerable documentación sobre la materia, que excusa su tratamiento detenido. Sin embargo, parece útil privilegiar algunos rasgos comunes y también ciertas diferencias llamativas en la realidad particular de

³²Uno de los elementos más significativos de ese desarrollo es el crecimiento de la inversión extranjera en Estados Unidos. Promedió unos 923 millones de dólares en 1967-1969 y llegó a casi 4.000 millones anuales en 1973-1975, según información del Centro sobre Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas, *TNC in world development: a re-examination* (E/C.10/38), marzo 20, 1978. Sobre la declinación de la hegemonía estadounidense, véase, entre otros, L. G. Franko, "Multinationals: the end of US dominance" en *Harvard Business Review*, Boston, MA, noviembre-diciembre, 1978.

³³Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1977, op. cit.* El otro sector de rápida expansión en el pasado reciente fue el de las finanzas, cuya proporción subió del 14 al 20% del total, desenvolvimiento que obedece a razones bien conocidas.

³⁴En el caso de Alemania Federal, por ejemplo, el 77% de las inversiones totales estarían radicadas en el sector industrial, según el estudio de Naciones Unidas, *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial* (N.º de venta: 73.II.A.11), 1973.

³⁵Respecto a la existencia de éstas, el Profesor A. Lewis comenta —con cierto desgano irónico— que "el reciente descubrimiento de su existencia por los teóricos de la política deja un poco perplejo al historiador", *op. cit.*

³⁶Naciones Unidas, *Las corporaciones multinacionales...*, *op. cit.*

los países latinoamericanos. Para el efecto se han tomado antecedentes relativos al sector industrial de Brasil, Colombia y México.³⁷

En todos ellos, desde temprano, la participación extranjera es relativamente más alta (entre el 50 y el 100%) en las industrias químicas, de metales básicos y en las metalmecánicas, variando las proporciones según los rubros específicos en cada subsector. Si bien el grado menor de diversificación y desarrollo manufacturero de Colombia parece explicar algunos contrastes, no es menos cierto que ellos también son notorios al cotejar las situaciones de Brasil y México. En lo que respecta al grupo metalmeccánico, por ejemplo, el control extranjero era total en varios ítem principales en el segundo país —por lo menos hasta 1970, año final para la investigación citada—, siendo más variado y relativamente menor en el Brasil. Como ilustración puede tomarse la industria automotriz: aun cuando las plantas terminales son de propiedad foránea, las empresas nacionales de autopiezas facturaban alrededor de un tercio de las ventas totales de su rama.³⁸

Como es evidente —y más allá de cualquier juicio valorativo—, la realidad esbozada implica una influencia decisiva sobre la dinámica y orientación de los sistemas productivos y uno de los eslabones cruciales del nexo exterior de los países donde tiene más relieve.

Es difícil pronunciarse de un modo categórico sobre si esta nueva modalidad de internacionalización implica un mayor o menor grado de dependencia respecto al exterior que la característica del crecimiento primario-exportador. No es posible repasar aquí los términos de la polémica sobre el asunto; pero lo que sí parece indudable es que se trata de un fenómeno mucho más complejo y comprensivo que el tipo de vinculación pretérita.³⁹

³⁷Véase, sobre Brasil, antecedentes recopilados por la Unidad CEPAL/CET; sobre Colombia, Michael Mortimore, Unidad CEPAL/CET, *Foreign participation in Colombian development: the role of TNCs*, 1979; sobre México, C. Bazdresch Parada, "La política actual hacia la inversión extranjera directa", *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1972.

³⁸Dercio G. Muñoz, "Capitales extranjeros — a espera de pragmatismo", en *Revista de Anpec*, N.º 2, 1978.

³⁹Sin que constituya una respuesta a esa interrogación, parece oportuno recordar que en varios trabajos recientes

i) Las 'motivaciones' de las transnacionales

¿Cuáles son las fuerzas o motivaciones que han impulsado ese proceso?

Si se recapacita sobre el planteamiento del problema en el esquema pretérito de intercambio, parece obvio que el impulso central derivaba de la necesidad de promover las exportaciones primarias, asegurando así el abastecimiento de alimentos y materias primas a precios relativamente baratos (que entre otras cosas disminuían el costo de la fuerza de trabajo) y abriendo otros horizontes rentables para la exportación de capitales.

En la fase de postguerra continúan presentes esos incentivos, pero entran a gravitar también otros condicionamientos. Uno de ellos se desprende del desarrollo tecnológico y de las tendencias a la concentración empresarial, que crea las posibilidades y necesidad de superar los marcos nacionales.

Respecto al primer y decisivo elemento, parece innecesario insistir acerca de la influencia de los progresos en materia de comunicaciones y transporte, cibernética, manejo empresarial y a lo que se agrega "la capacidad y ... la habilitación técnica para 'fragmentar' los procesos productivos, aun en las actividades relativamente más complejas, separando los segmentos de mayor densidad de mano de obra de aquellos que, aunque se caractericen por una alta densidad de capital, pueden ser operados por trabajadores no calificados o semicalificados".⁴⁰

de la CEPAL se ha destacado la "mayor capacidad de defensa" de la región frente al ciclo de las economías centrales, que provendría en último término de la mayor diversificación productiva de muchas economías regionales. Refiriéndose al tema el Secretario Ejecutivo de la CEPAL en su exposición ante el XVII Período de Sesiones de la CEPAL destacó los siguientes aspectos pertinentes: la mayor solidez estructural de las economías del área, que se debe básicamente a la diversificación de sus aparatos productivos por obra y gracia de la industrialización; la composición más diversificada de las exportaciones y, en especial, el incremento de las manufactureras; la potencialidad interna para producir bienes intermedios y de capital que antes sólo podían obtenerse a través de importaciones; el mayor acceso al financiamiento internacional, sobre todo privado, incluso en momentos de agudo desequilibrio del balance de pagos en algunos países; la transformación limitada, pero significativa, de la agricultura y particularmente de un sector modernizado de apreciable dinamismo.

⁴⁰P. Vuskovic, "América Latina ante nuevos términos

Desde otras vertientes se suman a esas razones familiares algunas que las complementan y acentúan problemas vinculados a la 'acumulación capitalista', en particular las insatisfactorias tendencias de las tasas de ganancia en los centros (aunque ésta sería una cuestión que gravita sólo en esta década); la presión de la clase obrera organizada de los mismos centros para compartir los avances de la productividad; y además la atracción alternativa y compensatoria de los bajos salarios en la periferia.

Sin negar el grado de validez que reviste este segundo grupo de explicaciones, parece claro que se entronca con los presupuestos clásicos sobre la materia que antes se destacaron a través de una cita del Profesor Rosenstein-Rodan. En lo que se refiere concretamente al atractivo que ejercen los salarios reducidos de la periferia, habría que reiterar el hecho, ya probado, de que el grueso de las inversiones del centro se ha concentrado en su propia esfera, esto es, donde predominan remuneraciones sustancialmente más elevadas, y que incluso en la propia periferia tienden a reclutar fuerza de trabajo con niveles habitualmente superiores a los promedios, aunque, como es obvio, muy distantes de los prevalecientes en las economías industrializadas.⁴¹

Resulta más sólido, por lo tanto, el raciocinio genérico sobre las perspectivas de ganancia —visibles u ocultas en las transferencias entre empresas, los pagos por derechos en materia de tecnología y otros arbitrios conocidos— que adquiere mayor relieve si se consideran las estrategias globales o supranacionales y la lógica de la competencia oligopólica entre las grandes corporaciones. En otras palabras, más que la rentabilidad de cada inversión en particular les interesa el efecto global sobre el conjunto de sus beneficios y el cuadro de la competencia eventual con sus congéneres.

j) *Exportación de capital y ciclo productivo*

Los elementos de continuidad y cambio en la presencia de las empresas transnacionales y de

de la división internacional del trabajo", en revista *Economía de América Latina*, CIDE, México, marzo de 1979.

⁴¹Desde el punto de vista de las categorías marxistas podría decirse que la extracción de plusvalía relativa (con-

sus inversiones abren otras interrogantes, que llevan a preguntarse, como se hace en un trabajo citado: ¿Qué es realmente *nuevo*, si es que lo hay, en las tendencias recientes?⁴²

En este sentido, para algunos analistas, la fase pretérita se habría caracterizado por la exportación de capital desde las economías centrales, en tanto que la que se abre después de la Segunda Guerra Mundial se distinguiría por "la internacionalización del ciclo productivo",⁴³ o expresado de otra manera, por "la incorporación de fuerza de trabajo de muchos países en una estructura productiva mundial integrada y corporativa"⁴⁴ en la cual las empresas transnacionales desempeñan un papel decisivo.

Sin negar la transformación sustancial que ocurre entre los dos períodos en la composición de las corrientes de capital, ello no es óbice para que durante la primera etapa, e incluso mucho antes, como en el caso revelador de las plantaciones de azúcar en las Antillas y Brasil, también tuviera lugar el otro fenómeno arriba mencionado. Sobre todo a partir de fines del siglo XIX se amplían considerablemente los vínculos centro-periferia, asentados sobre el tráfico de materias primas y alimentos por manufacturas, internacionalizando de hecho el ciclo productivo global al conjuro de la significación recíproca de las corrientes de bienes y de capitales implicados. Como es obvio, el centro dicta las modalidades y ritmos de los nexos, pero la naturaleza principalmente endógena de su funcionamiento no se contradice con el papel menor, pero estratégico, del universo periférico incorporado en esa relación y que a ella subordina la dinámica y modalidades de su crecimiento.

Por otra parte, esa evolución, como lógico corolario de la promoción y control directos o

dicionada por las tasas diferenciales del crecimiento de la productividad y de los salarios) ha resultado más atractiva que la correspondiente a la plusvalía absoluta (originada por la intensificación del esfuerzo obrero o/y la compresión de los salarios).

⁴²P. Vuskovic, *op. cit.*

⁴³C. Palloix, "Impérialisme et mode d'accumulation international du capital", *Revue Tiers Monde*, París, enero-marzo de 1974. Citado por Pedro Vuskovic, *op. cit.*

⁴⁴S. Hymer, "The internationalization of capital", *Journal of Economic Issues*, Lincoln, NB, marzo de 1972.

indirectos de unidades productivas por parte de las economías rectoras, significó, asimismo, la movilización y reclutamiento, forzado o espontáneo, de una enorme reserva de fuerza de trabajo. Como es sabido, se abrieron dos vastos movimientos de migración internacional: los aproximadamente 50 millones de personas que dejaron Europa tuvieron como contrapartida otros tantos que salieron de la periferia hacia las plantaciones tropicales, las minas o los proyectos de construcción. A los trasahumantes se agregaron otros muchos millones que, en sus propios territorios, fueron incorporados a la exportación primario-exportadora. Estas magnitudes parecen exceder bastante a las que ahora se estiman con referencia a las operaciones foráneas de las empresas internacionales.⁴⁵

Si la tesis escarmenada suscita objeciones válidas, no es menos efectivo que ella apunta hacia una realidad transparente y principal: la mayor complejidad del patrón de relacionamiento internacional (intra-centro y centro-periferia) que han establecido los agentes actuales del proceso articulador. La socialización de las actividades económicas (y no sólo de ellas) experimenta un avance radical bajo la égida —simultáneamente paradójica y contradictoria— de las empresas *privadas* transnacionales, pero donde también participan entidades paraestatales y gubernamentales.

k) *Internalización de las inversiones*

En la búsqueda de los rasgos originales de la nueva situación puede ser útil recordar la conocida imagen de Hans Singer, quien, refiriéndose a la inversión extranjera en el campo primario-exportador, sostenía que ella estaba umbilicalmente inserta en el país central que la originaba y que, en cambio, su vinculación con la nación periférica representaba un hecho de más significación geográfica que económica.⁴⁶

⁴⁵S. Hymer, *op. cit.*, calculaba entre 13 y 14 millones de personas los trabajadores extranjeros de las 500 grandes firmas de Estados Unidos. C. Vaitso estima entre 2.5 y 4 millones a las personas ocupadas por las ETN en las industrias de los países en desarrollo, *op. cit.*

⁴⁶Hans Singer, "The distribution of gains between investing and borrowing countries", en Nashville, TN,

Este cuadro se altera profundamente en el período posterior a 1945. A medida que la inversión extranjera abandona o es desalojada de las exportaciones básicas y se va concentrando en la industria y en otras actividades, se 'internaliza' en un grado más o menos significativo, pero sin duda mayor que en el pasado. La razón básica de este hecho, como bien se sabe, es que las empresas pasan a depender del mercado interno para su rentabilidad y expansión, aunque continúen subordinadas al exterior por diversos conductos (importaciones de insumos y de capital, supeditación tecnológica, financieros, etc.). Por otro lado, y según sean los poderes de negociación, esto estuvo acompañado de una ampliación del radio de maniobra de las políticas nacionales e incluso la emergencia de nuevas formas de vinculación con las empresas transnacionales.⁴⁷

Esa 'internalización' tiene múltiples consecuencias importantes. Una de ellas es la mayor irradiación de sus efectos sobre las sociedades que las acogen, y que van desde la intensificación y extensión del efecto demostración y la consiguiente reproducción de las pautas de consumo de los centros transmisores hasta los reflejos sociales y políticos. Como se ha argumentado convincentemente, todos ellos han acrecentado la capacidad de cooptación de la presencia extranjera, lo que envuelve a estamentos políticos, empresariales y también de asalariados, sin contar a la población que se incorpora (o tiene la esperanza de lograrlo) al mercado de bienes de consumo característico del proceso. Paradójicamente, en consecuencia, aquella 'internalización' deviene un resorte activador de las tendencias a la internacionalización antes comentadas.

Sin perjuicio de lo anotado, es patente que esos impulsos se contraponen con otros muy

American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. II, N.º 2, mayo de 1950.

⁴⁷Véase al respecto, CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina* (E/CEPAL/1024), Vol. II, 1979. Entre esas nuevas formas se destacan: los acuerdos de coproducción y especialización; la subcontratación; los arreglos de cooperación limitados a aspectos de tecnología y comercialización y los acuerdos entre empresas extranjeras y nacionales para llevar a cabo conjuntamente negocios y empresas (*joint ventures*).

poderosos en la dirección contraria, o sea de la exclusión absoluta o relativa (y por ende conflictiva) de una parte considerable de la población periférica, variando las proporciones según las situaciones particulares de los países, como numerosos estudios han demostrado fehacientemente.⁴⁸

No hay posibilidad aquí de profundizar este tema de tanta trascendencia, pero forzoso es detenerse en una manifestación que pertenece al campo de lo nuevo en el asunto, y que tiene particular relieve para la discusión central.

Si vamos directamente a su médula, cabe recordar la inequívoca vocación exportadora del esquema pretérito de inversiones, que tenía como contrapartida —y permitía— el flujo en sentido contrario representado por las importaciones y los servicios del capital extranjero.

Las nuevas circunstancias y básicamente aquella 'internalización' mencionada, modificaron en forma radical ese circuito. Transformadas las empresas internacionales en protagonistas principales de la llamada segunda fase de la industrialización substitutiva (que sólo toma cuerpo, dicho sea de paso, en los países mayores de América Latina), la vocación importadora reemplaza a la antigua inclinación exportadora.

Algunos antecedentes selectivos permiten ilustrar dicho fenómeno, si bien los mismos se refieren a los cambios posteriores a 1950; así y todo, evidencian la mutación ocurrida en el período dentro del marco general de desarrollo hacia adentro.

Si se comparan, por ejemplo, las tasas de crecimiento del producto interno y las de las importaciones de América Latina en el período 1950-1960 con las de 1965-1974 (véase el cuadro 7), se verificará que en el segundo se eleva

sustancialmente la que corresponde a las importaciones frente a una expansión relativamente moderada del producto. La evolución se repite con mayor fuerza en los países grandes, donde se concentra la segunda etapa de sustitución, ya que el ritmo de incremento de las compras al exterior se cuadruplica.

Cuadro 7

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO Y DE LAS IMPORTACIONES

	Total de América Latina		Países grandes de América Latina	
	1950-60	1965-74	1950-60	1965-74
Producto interno	5.2	6.7	5.4	7.5
Import.	3.5	9.4	2.8	12.2
Export.	4.0	4.6	3.1	6.2

Fuente: CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/1076), documento presentado al XVIII período de sesiones, Bolivia, 1979.

Como es natural, esas disparidades no obedecen exclusivamente al fenómeno privilegiado. También influyen, por cuenta propia, la ampliación de las transacciones mundiales y la relativa mejoría de los términos de intercambio que acontece en el segundo período (1965-1974). Sin embargo, nótese bien, las tasas medias de expansión de las exportaciones son similares en ambos períodos para la región, aunque se incrementan apreciablemente para los países mayores, en gran medida por el comportamiento del Brasil. El endeudamiento externo, en consecuencia, tiene una importancia sobresaliente para la disociación en la cadencia de ambas corrientes.

La cuestión se ilumina si atendemos a cifras fragmentarias sobre las relaciones exportaciones-importaciones (y pagos financieros) en el caso brasileño, donde los fenómenos comentados se presentan con más vigor e inciden sensiblemente los conjuntos escogidos.

Un estudio realizado por el Ministerio de Planificación de ese país, que se refiere a 1974 y a 115 de las principales empresas transnacio-

⁴⁸Entre ellos son especialmente pertinentes los relativos a distribución del ingreso y las situaciones de pobreza extrema y sobre necesidades básicas. Véase, por ejemplo, CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina*, 1979, op. cit., Vol 1.

Respecto al fenómeno general de integración-exclusión merecen recordarse los trabajos de Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional", en *El Trimestre Económico*, México, N.º 150, y S. Hymer, op. cit.

nales, puso de manifiesto que el balance comercial de las mismas arrojó un saldo negativo de 2 161 millones de dólares,⁴⁹ que sube a 2 412 millones en la cuenta corriente (esto es, considerando los pagos por servicios), y que se fija en 1 731 si se consideran las inversiones y préstamos del movimiento de capitales. Desde el ángulo de la cuenta corriente, aquel balance equivale a la tercera parte del déficit acusado en ese año 1974 (7 286 millones).⁵⁰

Innecesario parece destacar la trascendencia del viraje estructural de las proyecciones internas y externas de la actividad de esas corporaciones. Desde luego plantea una contradicción manifiesta entre la necesidad de divisas y los efectos 'hacia adentro', sobre el nivel y composición de la demanda nacional, que acicatea las importaciones. Por otro lado, implica un obstáculo evidente para el curso de la internacionalización de la economía (o si se quiere, la 'transnacionalización' en este caso) en la medida que dificulta los pagos al capital extranjero y el crecimiento de las importaciones. Las nuevas inversiones netas, el incremento de otras exportaciones y los créditos, evidentemente pueden paliar la disociación, pero su naturaleza dinámica sugiere que sólo un cambio en la estructura de relacionamiento externo de esas empresas —en el sentido de incrementar su vocación exportadora— podría establecer una sincronía manejable de las tendencias en pugna, si ellas, claro está, van a seguir jugando un papel tan decisivo como en el pasado reciente.

Sea como fuere, la mutación destacada parece implicar que, en el segundo período histórico considerado, las empresas o inversiones extranjeras, más que contribuir al despliegue y cambio de la división *internacional* del trabajo, coadyuvaron a profundizar las divisiones *nacionales* del mismo, esto es, dentro de cada país, expresadas en los desplazamientos de la mano de obra y del capital entre y dentro de los sectores productivos. Por supuesto que

otra sería la perspectiva si olvidáramos los marcos nacionales y tuviéramos como referencia un sistema mundial unificado. Desde este ángulo, aquella transformación hacia adentro tendría un sentido equivalente al de la división internacional del trabajo en su acepción corriente.

1) *El petróleo y la internacionalización*

Significaría una grave omisión no incluir algunas breves consideraciones sobre la incidencia del reajuste de los precios del petróleo en la cuestión examinada. Aunque los malestares de la economía mundial, y particularmente la de los países centrales, venían manifestándose con anterioridad,⁵¹ es indudable que su peso ha sido decisivo en el curso de la segunda mitad del decenio de los años setenta y parece acrecentarse hacia el futuro.

En verdad, ese viraje precipitó una toma de conciencia universal sobre la realidad de la internacionalización (y de la interdependencia), cualesquiera sean las evaluaciones acerca de su naturaleza y contenido.

Puede ser, como se ha dicho, que se trate del detonante que hizo aflorar dramáticamente los varios desequilibrios generados por el desarrollo de postguerra, pero, a la vez, pocos discutirán que tiene 'personalidad propia' y alcances que van mucho más allá del momento de la explosión.

Para los propósitos particulares de este trabajo, antes que nada interesa destacar que el episodio constituye la primera e inédita oportunidad en que el impulso hacia la internacionalización —con todas las consecuencias emergentes— se origina en la decisión de un sector de la periferia, gracias a su dominio y manejo, parcial pero estratégico, de un producto esencial para la sociedad moderna y en particular para el núcleo más industrializado.

Es probable que muchas apreciaciones compartidas por analistas de diversas y opuestas tendencias exageren las repercusiones negativas del fenómeno y subestimen, por oposición, la capacidad de adecuación de los centros. Sin embargo, parece haber consenso en que el

⁴⁹Las exportaciones de las 115 empresas sumaron 837.5 millones de dólares frente a 3 000 de importaciones.

⁵⁰Véase SUBIN, Ministerio de Planeamento, *Balanço de Pagamentos de 115 empresas multinacionais*, Brasilia, 1976, y *Estudio Económico de América Latina, 1976*, op. cit.

⁵¹Véase al respecto el análisis que aparece en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1971*, op. cit.

proceso de ajuste (aparte de las flagrantes influencias sobre el dinamismo del crecimiento, la inflación y los términos de intercambio) puede implicar substanciales mutaciones de su estilo de desarrollo y, más concretamente, de su matriz de asignación de recursos. Recordando una repetida metáfora, podría decirse que el tipo de economía montado sobre la base del barril de petróleo a menos de dos dólares, no podrá ser el mismo cuando el precio, a mediados de 1979, ya sobrepasa los 20 dólares.⁵² Un resultado más directo y asimismo trascendente podría ser la reasignación masiva de inversiones que exigen los programas energéticos.

Todo esto plantea grandes incógnitas que están lejos de despejarse, pero su examen supera el objetivo de este trabajo, salvo en lo que se refiere a las repercusiones sobre la periferia del fenómeno general y de las reacciones de la economía industrializada.

Desde ese ángulo resalta de inmediato una faceta contradictoria. El reajuste petrolero implicó, sin duda, un robustecimiento *global* de la posición negociadora de la periferia frente a los centros, y esa es la razón primordial de la solidaridad política perceptible dentro del conjunto y con respecto a la OPEP. Pero de otro lado, como es aún más transparente, significó un factor diferenciador y debilitante de esa conjunción, dado el contraste establecido entre países exportadores y dependientes de la importación de petróleo.⁵³

Además, si se atiende a la situación de los últimos, fácil es discernir la multiplicidad de consecuencias negativas que se agregan al alza de precios del combustible y que se transmiten desde las economías centrales; las más visibles son las derivadas de la 'estanflación': debilitamiento de la demanda por sus exportaciones, encarecimiento de sus importaciones y, por

⁵²Véase J.W. Mullen, "World Oil Prices: Prospects and Implications for Energy Policy-Makers in Latin America's Oil-Deficit Countries", Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978. En la práctica, en dólares constantes de 1975, el precio del barril antes del alza de 1973 equivalía a menos de la mitad del que regía a comienzos de los años cincuenta. Es difícil encontrar una ilustración más elocuente de la miopía histórica de las 'fuerzas del mercado'.

⁵³El primer brote abierto de esta disociación se manifestó en la Conferencia de UNCTAD realizada en Manila en 1979.

añadidura, recrudescimiento del proteccionismo. Pero más en lontananza todavía, se vislumbran otras también inquietantes, como las que pueden desprenderse de aquellas transformaciones en las modalidades de crecimiento y en las pautas de inversión a las que antes se aludió.⁵⁴

Sin entrar a sopesar los elementos de distinto signo, sobresale el contraste entre el impulso de hecho hacia la internacionalización que implica el trauma petrolero y las influencias contrarias —hacia la marginalización— que gravitan particularmente sobre las economías periféricas importadoras del combustible.⁵⁵

Mirado el mismo problema desde el ángulo de los países centrales, también se percibe una situación contradictoria. De un lado y hasta el presente, la crisis energética estimuló decisiones conjuntas para abordarlo, pero pocos desconocen el semillero de conflictos potenciales que podría suscitar su prolongación o agudizamiento.

m) *Balance estructural*

Para dar una visión panorámica de los cambios que contribuyó a crear el proceso de internacionalización se han escogido dos perspectivas. Una destaca las modificaciones en el patrón de intercambio de las principales agrupaciones del sistema mundial; la otra, las mudanzas estructurales dentro del complejo centro-periferia en su sentido habitual, o sea, sin considerar a las economías socialistas, aunque se den antecedentes sobre ellas.

⁵⁴A manera de ilustración puede considerarse una tendencia que ya se perfilaba antes de la crisis del petróleo. Entre 1970 y 1973, más del 80% de los gastos totales en la exploración de recursos minerales se concentró en sólo cuatro países: Estados Unidos, Canadá, Australia y Sudáfrica. En Naciones Unidas, *Development Forum*, Ginebra, mayo de 1978.

⁵⁵El llamado reciclaje de los excedentes petroleros y su contribución a la liquidez internacional facilitó el flujo de créditos hacia las economías no exportadoras; a éste se han unido algunas providencias de los países productores para paliar las dificultades de las primeras. Es obvio, sin embargo, que estos elementos quedaron lejos de significar respuestas adecuadas al problema. Por otro lado, la asignación de gran parte de los recursos de la OPEP en inversiones y compras en las economías centrales ayudó significativamente a estas últimas.

Respecto a la primera, se trata de verificar en qué medida se ha transformado la división 'clásica' entre exportadores de productos básicos y bienes manufacturados. Al efecto puede verse el cuadro 8, preparado para un reciente trabajo de la CEPAL y que ilustra sobre el asunto.

Como puede observarse, es manifiesto el predominio de las exportaciones industriales en la nomenclatura de las economías centrales y en la de los países socialistas europeos. A la inversa —y a despecho de las alteraciones significativas entre los años considerados—, en la periferia ellas representan fracciones reducidas. La excepción conspicua la constituyen las economías de mercado de Asia, por la gravitación conocida del grupo de países que comenzó su proceso de industrialización con vistas al mercado externo.

La realidad es bastante diferente si se atiende a la composición de las importaciones,

ya que en todos los casos —con excepción del Japón⁵⁶— predominan claramente las de carácter manufacturero. Esta realidad, como se comprende, implica una visible asimetría en la estructura de comercio exterior de la periferia, caracterizada por el escaso peso relativo de las ventas industriales *vis-à-vis* el considerable de sus compras del mismo carácter. En el caso de las economías centrales, a la inversa, la simetría es patente.⁵⁷

Dada la decisiva representación que continúan teniendo las exportaciones de productos

⁵⁶La carencia de recursos naturales explica en gran medida esa situación. Sin embargo, también influyen orientaciones de política que restringen el acceso de productos industriales, criticadas repetidamente, dicho sea de paso, por los eventualmente perjudicados.

⁵⁷Sobre la materia, véase G. Fichet y Norberto González, "Estructura productiva y dinámica del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 2, segundo semestre de 1976.

Cuadro 8

MUNDO Y REGIONES: PESO DEL VALOR DE LAS MANUFACTURAS^a
EN EL COMERCIO DE MERCADERIAS, EXCLUIDOS LOS
COMBUSTIBLES, 1955 Y 1975
(Porcentajes)

	Exportaciones		Importaciones	
	1955	1975	1955	1975
<i>Mundo</i>	49	70	49	70
Norteamérica (Canadá y EE.UU.)	51	63	42	76
Europa Occidental	69	80	39	69
Europa Oriental y URSS	59	68	47	68
Japón	83	94	13	33
Otros desarrollados ^b	11	23	78	89
América Latina y el Caribe	5	22	71	78
Africa (excl. Africa del Sur)	6	12	72	79
Asia (excl. Japón y países socialistas)	19	55	59	67
China y demás países socialistas del Asia ^c	17	39	78	73

Fuente: CEPAL, a base de informaciones de UNCTAD, *Handbook of international Trade and Development Statistics*, 1976 (N.º de venta: E/F.76.II.D.3), y 1977 (N.º de venta: E/F.78.II.D.1).

^aDivisiones CUCI 5, 6, 7 y 8, excluido el capítulo 68 (metales no ferrosos). Sobre valores fob.

^bAustralia, Nueva Zelanda y Africa del Sur.

^cCorea del Norte, Mongolia, y la ex República Socialista del Viet-Nam.

básicos en la periferia y en América Latina, conviene reiterar aquí un aspecto que ya antes se mencionó y tiene una importancia esencial dentro de las concepciones de la CEPAL sobre el sistema centro-periferia. Nos referimos a la distinta dinámica de la demanda por los bienes que componen el comercio exterior y a su influencia sobre la estructura del mismo. Como se expone en el cuadro 3, entre 1960 y 1974, la tasa de crecimiento de las exportaciones industriales —en valores constantes— fue dos veces y media más alta que la correspondiente a materias primas y alimentos, aunque aventajó en menor medida a la de combustibles.

Para intentar un balance desde el otro ángulo anticipado se tomaron y recompusieron antecedentes conocidos y que permiten cotejar las situaciones en 1950 y 1977. Ellos aparecen en el cuadro 9. Se ha excluido, como ya se

advirtió, al área socialista por la razón básica de que ella no forma parte de ese conjunto, aunque esté vinculada con él por diversos conductos y se inserte en el cuadro mundial. Por otra parte, ello obedece a razones más sustantivas, que tienen que ver con las características propias de las economías asentadas sobre la propiedad colectiva (o estatal, según algunos) y la planificación, y con sus relaciones internas o regionales en el caso de la URSS y los países de la Europa Oriental.⁵⁸ De todos modos, se hará referencia a su evolución más adelante.

Como podrá apreciarse, el cuadro estadístico reproduce el enfoque aplicado en América Latina para caracterizar la heterogeneidad estructural de la región.⁵⁹ El recurso no es arbitrario, ya que a nivel mundial se percibe un cuadro similar, donde coexisten y se relacionan

Cuadro 9

CENTRO-PERIFERIA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION, DEL PRODUCTO GLOBAL Y POR HABITANTE EN 1950 Y EN 1977

	1950				1977			
	Población	Producto global	Producto por habitante		Población	Producto global	Producto por habitante	
	(%)	(%)	%	dólares 1970	(%)	(%)	%	dólares 1970
Centro-periferia ^a	100.0	100.0	100	627	100.0	100.0	100	1 148
Sector 'moderno'	34.3	86.0	250	1 565	26.6	82.2	309	3 543
Norteamérica (Canadá-EE. UU.)	10.2	51.4	506	3 172	8.6	41.9	487	5 595
Europa Occidental ^b	17.4	29.1	168	1 052	12.3	28.9	235	2 696
Japón	5.1	3.0	59	367	4.0	8.9	221	2 532
Otros países desarrollados ^c	1.6	2.5	138	866	1.7	2.5	148	1 698
Sector 'intermedio'	10.0	5.8	57	360	12.1	7.7	63	725
América Latina y el Caribe	10.0	5.8	57	360	12.1	7.7	63	725
Sector 'primitivo'	55.7	8.2	15	93	61.3	10.1	17	191
África (excl. África del Sur)	12.6	2.3	19	117	14.1	2.6	19	214
Asia (excl. Israel y Japón)	43.1	5.9	14	86	47.2	7.5	16	183

Fuente: CEPAL, según antecedentes de publicaciones oficiales de Naciones Unidas.

^aIncluye economías de mercado y excluye, por lo tanto, las economías centralmente planificadas de Europa, Asia y Cuba.

^bTodos los países de la CEE y la AELC, España, Grecia y Malta.

^cÁfrica del Sur, Australia, Israel y Nueva Zelandia.

⁵⁸Respecto al segundo elemento, conviene subrayar que ese conjunto, pese a ciertas similitudes con el esquema centro-periferia de la esfera capitalista (así el hecho de existir un 'centro principal' y economías dependientes del mismo en aspectos esenciales) se diferencia en otros aspectos relevantes, como ser que no rige el esquema 'clásico' de intercambio entre exportadores de bienes industrializados y productos básicos. En la práctica, el principal productor primario es la URSS y algunos de los países menores tienen una estructura económica más homogénea y 'desa-

rollada' que el 'centro principal'. Para una discusión más amplia y documentada del tema, véase A. Pinto y J. Kñakal, *América Latina y el cambio en la economía mundial*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1973.

⁵⁹Parafraseando con este propósito una definición de Marshall Wolfe, podría decirse que ella corresponde a "una situación en que coexisten agrupaciones económicas caracterizadas por profundas diferencias de productividad y 'modernidad', pero enlazadas por complejas vinculaciones

algunos universos sobresalientes: el de los predominantemente prósperos (dentro de lo relativo y con la excepción de casos especiales, de escasa significación en el conjunto), el de los mayoritariamente rezagados o pobres (con la reserva de pequeñas cúpulas adineradas, también de escaso peso sobre el total) y el de los 'intermedios', al estilo latinoamericano, que no es ni una ni otra cosa, porque conviven estratos productivos marcadamente heterogéneos y que representan fracciones significativas de la población o/y del producto.

El sistema global se asemeja, pues, en su estructura a la formación latinoamericana. Un sector moderno (las economías centrales) representaba una proporción elevada del producto y baja de la población; el 'primitivo' (Asia y Africa)⁶⁰ se distingue por lo contrario; y el intermedio (América Latina) por cierto equilibrio entre ambas magnitudes. (Véase el cuadro 9.)⁶¹

El primer elemento a considerar es la expansión del sistema y de sus partes, para lo cual puede atenderse al incremento del producto por habitante. Desde este punto de vista resaltan, de inicio, la evolución dinámica del conjunto y los aumentos diferenciados de cada segmento. En tanto la cifra global se elevó en 83%, la del centro sobrepasó el 126%, la correspondiente a América Latina lo hizo en un 100 y la del área más rezagada en un 105%.⁶²

de intercambio, dominio y dependencia dentro del conjunto mundial". CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1973. Sobre su aplicación al análisis latinoamericano, véase, entre otros, A. di Filippo y S. Jadue, "La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones", *El Trimestre Económico*, N.º 169, enero-marzo, 1976.

⁶⁰Para facilitar la exposición no se ha separado a los exportadores de petróleo. De todos modos, las comparaciones son a base del producto real, en moneda constante, así que no consideran las variaciones de precios del combustible.

⁶¹Otra cosa ya señalada, es la estructura interna de América Latina. A fines de los años sesenta era aproximadamente la siguiente: el sector moderno generaba el 53% del producto y disponía del 12% de la fuerza de trabajo (no de la población total, nótese bien); el intermedio, el 48% y el 42%, respectivamente; y el 'primitivo', el 5% del producto y el 34% de la ocupación. Naturalmente, hay marcadas diferencias entre países. Argentina, por ejemplo, difiere sensiblemente del cuadro general: el sector 'primitivo' sólo alberga el 5% de la fuerza de trabajo, en tanto que el moderno emplea el 21%. Véase al respecto, A. Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre, 1976.

Pese a los significativos contrastes, los sectores intermedios y primitivos mejoraron levemente su participación en el producto total a expensas del moderno. De todos modos, las variaciones absolutas son radicalmente desiguales (casi 2 000 dólares para el centro y casi 100 para el más rezagado y 365 para América Latina).⁶³

Como es fácil percibir, incidió sobre esa evolución el cambio en las cuotas poblacionales. Respondiendo a factores conocidos, mientras se redujo sensiblemente la de las economías industrializadas, se acrecentó la de las restantes agrupaciones. De todas maneras, es evidente que se trata de un factor menor frente a las tendencias centrípetas del sistema en cuanto a la absorción del progreso técnico.

Sería fatigoso considerar pormenorizadamente los diversos aspectos que se desprenden de la información presentada, pero en cambio parece útil llamar la atención respecto a las mudanzas dentro del sector moderno, que confirman el ascenso de la posición relativa de Europa Occidental y particularmente del Japón, cuyo producto por persona se septuplica. Esto, como es evidente, se debe en buena parte al año tomado como referencia, cuando esas áreas apenas comenzaban su período de reconstrucción postbélica. Por otra parte, aún en 1977 sigue siendo llamativo el peso específico y proporcional de Norteamérica.

Para completar este balance se incluyen las informaciones que registra el cuadro 10, donde se presentan los cambios relativos a los países socialistas europeos. Aun teniendo en cuenta la base de partida —afectada también

⁶²Las tasas de incremento anual fueron de 2.3% para el conjunto, 3.1 para el moderno, 2.6 para el intermedio y 2.7 para el primitivo. Para tener un punto de referencia, ellas pueden cotejarse con las del producto por persona en Estados Unidos en un período similar y de activa expansión (1897-1900 a 1928-1930), que alcanzó al 1.7% por año (US Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States. Colonial times to 1957*, Washington D.C., US Government Printing Office, 1960).

⁶³Las cifras permiten apreciar con realismo las referencias a América Latina como una 'clase media' internacional. Aparte de la circunstancia fundamental de la distribución social y por países de ese incremento —que significó avances muy pequeños para el 50% de ingresos inferiores— está el hecho de que la distancia respecto a los niveles del centro es bastante mayor que la que media entre América Latina y la esfera más rezagada.

por los trastornos de la guerra— las variaciones resultan sustanciales según todos los indicadores; en este sentido basta subrayar que su participación en el producto mundial pasa de poco más del 12% en ese año a 23% en 1977. El crecimiento del producto por persona equivale a una tasa anual del 6% en el período.⁶⁴

Cuadro 10

PAISES SOCIALISTAS EUROPEOS
DENTRO DE LA ECONOMIA MUNDIAL^a
(Mundo = 100)

	1950	1977
Población	14.8	12.2
Producto global	12.2	22.9
Producto por habitante	82.0	189.0

Fuente: CEPAL, según antecedentes de publicaciones oficiales de Naciones Unidas.

^aEuropa Oriental (Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania y Yugoslavia) y URSS.

Recapitulación

Como se ha visto, la cadencia de la internacionalización —salvo el paréntesis entre la Primera Guerra Mundial y el final de la Segunda— se aceleró por cierto durante el segundo período, en tanto que se tornó más compleja y abarcadora, sobre todo en ciertos planos superestructurales. Sin embargo, desde el ángulo más directamente económico, el proceso siguió concentrándose en los países desarrollados, motores y rectores del movimiento global; y en

⁶⁴Como reserva frente a esa evolución se ha argumentado que la gravitación de los gastos ligados a la defensa constituye una parte mayor del producto que en las economías capitalistas centrales y que los tipos de cambio oficiales sobrestiman el significado real de las cifras; de todas maneras, las variaciones son sustanciales.

relativamente pocos de la periferia, y dentro de éstos en ciertas actividades dinámicas, ahora estrechamente ligadas a las pautas de consumo de las economías centrales y de los grupos medios y altos. De este modo, el fenómeno continuó siendo primordialmente horizontal (Norte-Norte), selectivo respecto a la periferia (en cuanto a países, actividades, grupos sociales, localización espacial, etc.), y, como consecuencia, marginalizante en todas esas dimensiones, sea en forma relativa o absoluta con respecto a la gran mayoría de la población mundial.

En síntesis, no se materializaron las expectativas respecto “a la expansión planetaria del capitalismo industrial”,⁶⁵ y esto no tanto porque las dosis de la supuesta medicina fueran excesivas, sino más bien porque resultan insuficientes y/o inapropiadas para transformar la economía mundial a “su imagen y semejanza”.

Como pudo advertirse al comienzo, no se examinó la cuestión de la ‘interdependencia’, que tan a menudo se entremezcla con la de la internacionalización.

Se trata, por cierto, de realidades emparentadas, y así, en términos generales, puede sostenerse que el desarrollo del segundo proceso promueve necesariamente la primera situación.

Pero el problema es bastante más complejo y ello deriva principalmente de la ambigüedad del concepto de interdependencia.

Para ir derecho al grano puede recordarse un elemento medular en el cuerpo teórico sobre centro-periferia elaborado por Raúl Prebisch. Como es sabido, su punto de partida se encuentra en el análisis del ciclo económico y en el papel dominante del “centro cíclico principal” y el reflejo o dependencia de los países periféricos, análisis que se enriqueció progresivamente con la identificación de los contrastes estructurales que condicionan la vinculación entre las dos esferas más allá de las fluctuaciones periódicas. En el marco de esta concepción no se desconocen las funciones diversas que juega la periferia para el desarrollo de los países centrales, pero se distingue inequívocamente que son los centros los que impo-

⁶⁵R. Prebisch, “Hacia una teoría de la transformación”, trabajo inédito de próxima publicación en la *Revista de la CEPAL*.

nen su sello y su dinámica a la evolución del sistema global y particularmente de la periferia.⁶⁶ En otras palabras, la interdependencia genérica tiene como base esos dos papeles sustancialmente diferenciados.

El curso de los procesos durante la postguerra no ha modificado la esencia de esa composición, y las proyecciones mundiales de la 'estanflación' de los centros es una prueba suficientemente elocuente de ello. Aunque es indudable que el 'desafío petrolero' constituye una excepción primigenia y de gran significado actual y potencial —como se discutió antes—, no es menos cierto que también ha puesto de manifiesto la muy distinta capacidad de res-

puesta y adecuación en las economías industrializadas y en la periferia.

En definitiva —como señaló el Dr. Prebisch—, se trata de una interdependencia entre desiguales.⁶⁷

La moraleja del examen intentado es meridiana. No basta la prosecución dinámica del proceso de internacionalización para alterar significativamente el esquema clásico de relaciones centro-periferia. Ello exige también un cambio profundo de las formas en que se insertan los países periféricos en la economía mundial, lo cual, a su vez, está íntimamente vinculado a la mudanza de sus propias estructuras productivas. Ahí está el meollo de las discusiones y políticas alrededor del Nuevo Orden Económico Internacional.

⁶⁶Sobre la materia, véase O. Rodríguez, "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, N.º 3, primer semestre, 1977.

⁶⁷En la exposición ante la Conferencia de la UNCTAD, marzo de 1979.

Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto

*Robert Devlin**

Los ejecutivos de la banca privada están muy satisfechos con su creciente importancia en el financiamiento de los países menos desarrollados y además estiman que hay una armonía general de intereses entre prestatarios y prestamistas, satisfacción compartida por un número apreciable de economistas y autoridades encargadas de formular políticas tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

Sin dejar de reconocer algunos aspectos positivos, esta actitud optimista no es compartida por el autor, quien sostiene que no existe tal armonía general de intereses. Su juicio lo fundamenta en cuatro características básicas de los préstamos bancarios privados que suelen estar en conflicto con los intereses del desarrollo: i) una interpretación estrecha y conservadora de los criterios para juzgar la solvencia de los países prestatarios, que suelen no tomar en consideración los esfuerzos por alcanzar objetivos socioeconómicos más amplios; ii) plazos de amortización estrictos que pueden complicar el manejo de la deuda y frustrar, llegado el caso, el alivio de la misma; iii) breves períodos de elevada liquidez, que generan una ampliación nociva de los préstamos impulsada por la oferta; iv) existencia de un mercado financiero no competitivo y menos que neutral en ciertas etapas cruciales del ciclo crediticio de un país.

Luego se señalan algunas graves deficiencias perceptibles en la situación actual, dedica la última sección a explorar las alternativas y llega a la conclusión de que la economía mundial debería utilizar mejor la división del trabajo ya instituida en el financiamiento del desarrollo, reviviendo los préstamos de instituciones multilaterales y los mercados privados de bonos.

*División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Este estudio fue presentado por el autor al Seminario Académico de la CEPAL en noviembre de 1979.

I Introducción*

La aparición de los bancos comerciales privados como principales prestamistas de los países menos desarrollados

Desde el punto de vista económico, el decenio de 1970 se ha caracterizado, entre otras cosas, por la aparición de los bancos comerciales privados (denominados aquí indistintamente 'banco' o 'bancos') como un factor importante en la transferencia de recursos a los países en desarrollo.¹ Durante los dos decenios anteriores el financiamiento externo de esos países estuvo en general dominado por instituciones oficiales multilaterales y bilaterales, así como por el crédito de proveedores e inversiones directas de empresas extranjeras. Los bancos se limitaban por lo común al financiamiento a corto plazo, a menudo asociado con el comercio. Sin embargo, a partir de los primeros años de 1970 la interacción de muchos factores relacionados con la oferta y la demanda de financiamiento internacional creó condiciones que permitieron a los bancos ampliar rápidamente el volumen de sus préstamos a países en desarrollo y modificaron cualitativamente la relación entre banqueros y autoridades gubernamentales en los países menos desarrollados.²

*Deseo hacer constar mi gratitud a H. Assael, D. Hoelscher, M. Mortimore, A. Pinto y L. Willmore por las útiles observaciones que formularon al primer borrador. Cualesquiera errores que se hayan deslizado son de la exclusiva responsabilidad de su autor.

¹En realidad, sería preferible hablar de la reaparición de los bancos, ya que desde antes de la gran crisis financiera de los años treinta esas instituciones habían sido importantes prestamistas de América Latina y de otras regiones en desarrollo. Véase Davis, pp. 6-21.

²Disponemos actualmente de algunas publicaciones que tratan —con diverso grado de amplitud— del reciente auge de los préstamos bancarios a países en desarrollo. Véanse Beek, Devlin ("El financiamiento externo..."), Gorostiaga, Kapur, Lissakers, Sargen, Wachtel, Watson, Weinert (1973 y 1978) y Wellons (1977).

Para dar una idea de la nueva función de los bancos, señalaremos que en 1970 representaban aproximadamente 19% del financiamiento total de la cuenta corriente (incluyendo acumulación de reservas) de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, en su mayoría a corto plazo (con vencimiento a menos de un año). En 1974, sin embargo, los bancos tenían a su cargo el 33% de este financiamiento; la mayoría de las transacciones eran a mediano y a largo plazo (con vencimientos de 1 a 5 años y a más de 5, respectivamente). Con el ligero aumento de los préstamos por parte de organismos oficiales durante el período posterior a la crisis petrolera, junto con la atenuación de los déficit en cuenta corriente de los años 1976-1977, la participación de los bancos se redujo en cierto grado a un porcentaje entre 25% y 30% del total. Vuelven a predominar por tanto las transacciones a mediano y a largo plazo.³

Como ahora suele señalarse, la incidencia de los préstamos de los bancos comerciales no es simétrica. En términos absolutos, la mayoría de los préstamos se han orientado hacia los paí-

ses en desarrollo de elevados ingresos, en especial los de América Latina. Como puede apreciarse en el cuadro 1, América Latina representa casi dos tercios del endeudamiento bruto de los países en desarrollo no exportadores de petróleo con los bancos comerciales, y la casi totalidad del endeudamiento neto. Si bien la mayoría de esta deuda la soportan Brasil y México, otros países como Argentina, Colombia, Chile y Perú son también importantes clientes de los bancos internacionales.

Al mismo tiempo, fue enorme la importancia relativa de los bancos en la estructura del financiamiento externo de esos países. Entre 1966-1970 la aportación neta promedio de los bancos al financiamiento de la cuenta corriente de América Latina fue sólo ligeramente superior al 12% del total; sin embargo, en 1974 los bancos representaban más de los dos tercios de la corriente neta y, en 1976, pese a los nuevos préstamos otorgados por organizaciones internacionales, por ejemplo el servicio petrolero del FMI, su aporte era todavía de casi el 50%.⁴

Cuadro 1

**ENDEUDAMIENTO DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES
DE PETROLEO CON BANCOS COMERCIALES PRIVADOS,
FINES DE DICIEMBRE DE 1977^a**
(En miles de millones de dólares)

	América Latina ^b	Oriente Medio ^c	Africa	Asia ^d	Total
Cifra bruta	71.1	1.9	14.0	21.6	108.6
Cifra neta ^e	36.2	-7.1	3.0	-1.2	30.9

Fuente: Cifras elaboradas a base de los datos del Bank of International Settlements, *Forty-Eighth Annual Report*, Basilea, 12 de junio de 1978, pp. 94-95.

^aIncluye deudas a corto plazo.

^bSin incluir Zona del Caribe ni Panamá.

^cSin incluir Israel ni estimación residual.

^dSin incluir Hong-Kong ni Singapur.

^eDeuda con los bancos menos depósitos.

³Los datos precedentes fueron tomados de Watson, cuadro 2, pp. 12-13.

⁴Véase Massad y Zahler, cuadro 1, p. 4.

En gran medida, pues, los préstamos bancarios a países en desarrollo están asociados con el grupo de elevados ingresos; los menos desarrollados, con bajos ingresos, sólo tuvieron un acceso limitado al crédito de bancos y fundamentalmente siguen dependiendo del financiamiento oficial.

La mayor importancia que adquirieron los bancos comerciales en el financiamiento externo ha proporcionado numerosos beneficios tangibles tanto a los prestamistas como a los prestatarios; así, por ejemplo, para los bancos ha significado entradas mucho mayores,⁵ y para los países una apreciable afluencia de recursos para el desarrollo.⁶ Pero la situación no es del todo satisfactoria, ya que la dependencia de los países en desarrollo prestatarios de los bancos comerciales parece haber superado los límites de la prudencia. Lo que preocupa, por ejemplo, no es tanto el tema, que ya ha sido objeto de considerable atención hasta la fecha, de la capacidad de los países prestatarios para amortizar la deuda como así tampoco la capacidad de los bancos para absorber tales riesgos, ya que casi no restan dudas de que, en una u otra forma, los países continuarán cumpliendo con sus obligaciones y aceptando los costos correspondientes;⁷ como sí preocupa el efecto cualitativo de los préstamos bancarios sobre el proceso de desarrollo.

El problema deriva del hecho de que debido a la buena disposición de los bancos para conceder abundantes préstamos a los países en desarrollo, se redujo la presión sobre los países industrializados para que sustenten las instituciones oficiales y contribuyó al estancamiento a largo plazo del financiamiento de esta fuente.⁸ Así, mientras los bancos incre-

mentaron el financiamiento asequible a los países en desarrollo, desplazaron de hecho a las instituciones oficiales como principal agente para la transferencia de recursos a esos países. Además, este desplazamiento no sólo afectó al volumen de préstamos, sino también a la función misma, ya que los bancos fueron más allá de los préstamos estrictamente comerciales y penetraron en el dominio habitual de las instituciones oficiales; así, por ejemplo, con los préstamos referidos a la balanza de pagos, proyectos de infraestructura, programas generales, etc.

Esta situación plantea un dilema porque los bancos comerciales aparentemente no son el agente de financiamiento primario adecuado para los países en desarrollo. Los bancos comerciales privados, como su nombre ya lo indica, no son instituciones de desarrollo, y por sus preferencias en cuanto a plazo y riesgos les resulta difícil, como entidades comerciales privadas, facilitar un financiamiento que satisfaga los amplios objetivos socioeconómicos del desarrollo. Cuando el financiamiento externo se comercializa, como hoy ocurre, esta situación se torna peligrosa, pues ejerce presión sobre el proceso de desarrollo, e incluso tal vez presiona sobre el propio sistema bancario mundial. El análisis indicará, por lo tanto, que las autoridades de los países industrializados deberían mostrarse menos satisfechas por la preponderancia de los bancos comerciales en el financiamiento del desarrollo y que la situación actual exige una actitud más valerosa de parte de ellas que promueva el financiamiento adecuado de los déficit de cuenta corriente de países en desarrollo.

⁵Véase Watson, p. 37 y Lissakers, pp. 10-11.

⁶Véase Devlin ("El financiamiento externo..."), pp. 68-79.

⁷Los economistas y banqueros de los países desarrollados fueron demasiado lejos en su propósito de querer demostrar empíricamente que los países en desarrollo en

realidad están en condiciones de amortizar sus deudas. Por ejemplo, véanse Smith, Brittain, van B. Cleveland y Brittain, y Solomon. Véase también en Lewis, cap. 9, una interesante perspectiva del problema del endeudamiento.

⁸Entre 1965 y 1975 no hubo crecimiento real de los préstamos oficiales. Véase OECD, p. 153.

II

Los préstamos a países menos desarrollados: la opinión de los banqueros

La presencia y el poder crecientes de los bancos comerciales internacionales en el financiamiento del desarrollo (y del mundo) no pasaron inadvertidos para dichas instituciones. Recurriendo a elocuentes portavoces, los bancos entraron a participar directamente en el debate acerca de su función en el financiamiento de países en desarrollo y, por lo general, adoptaron la actitud de defensores de su política.⁹ Sus argumentos dependen habitualmente del público al que estén dirigidos.

Ante el público de sus propios países, los bancos critican la preocupación exagerada por los préstamos otorgados a países en desarrollo: la mayoría de los préstamos se ha concedido a países semindustrializados con economías solventes, y han sido otorgados a mediano y a corto plazo, y/o respaldados por garantías externas de los países industrializados; el crecimiento de la deuda en aquellos países ha sido razonable en términos reales y puede ser atendida; el historial de pérdidas por préstamos irrecuperables en el extranjero ha sido mucho más satisfactorio que en el propio país y, en todo caso, el saldo de los préstamos respecto de los cuales los bancos asumen el riesgo representa un porcentaje relativamente reducido de la cartera total de préstamos.

En cambio ante las autoridades de los países en desarrollo, los bancos enfatizan que su presencia ha contribuido en alto grado a aumentar los recursos disponibles para el desarrollo; que su participación en el reciclaje de excedentes derivados de ventas de petróleo ha contribuido a evitar un proceso de reajuste radical; que, a diferencia de las instituciones oficiales, los préstamos de los bancos comerciales se tramitan y desembolsan con celeridad, no están ligados a la compra de bienes de ningún abastecedor determinado y no tienen carácter político, ya que en cada caso se basan en elementos de juicios objetivos; y que, debido a

un ambiente competitivo, los prestatarios están en libertad de 'salir en busca' de créditos, pudiendo conseguir así las mejores condiciones entre las que se ofrecen. Finalmente, los bancos admiten que, en lo esencial, se limitan al financiamiento a corto y a mediano plazo, aunque agregan que se interesan por establecer relaciones a largo plazo con clientes solventes, de modo que en la práctica mediante la refinanciación continua de créditos a breve plazo, esos fondos pueden "desempeñar una función semejante a la de los fondos a largo plazo".¹⁰

Los mismos portavoces estiman que la mayor participación de los bancos en el financiamiento del desarrollo se ve 'impulsada por la demanda', y los bancos responden conforme a criterios de crédito 'normales'.¹¹ Además, estiman que, debido a los beneficios antes indicados, "los países en desarrollo quieren que los bancos privados desempeñen una función significativa en su proceso de desarrollo...".¹² La señalada armonía de intereses ha sido caracterizada, en una oportunidad, de esta manera:

"En la mayoría de los países en desarrollo se considera ahora que son enormes los beneficios de ser —y seguir siendo— solvente en los mercados de bancos privados. En esos países se estima que la política indispensable para mantener la capacidad de pago externa con los bancos es también necesaria para alcanzar los objetivos nacionales del desarrollo. El mantenimiento del desarrollo económico del país es el propósito primordial de las medidas de política, pero si además se consigue la disponibilidad de créditos de entidades privadas, el proceso de desarrollo se facilita en alto grado."¹³

Ahora bien, ¿qué es solvencia? Aunque el criterio varía de un banco a otro, posee algunos elementos en común que interesa examinar.

⁹Por ejemplo, véase Watson, Friedman, y van B. Cleveland y Brittain.

¹⁰Friedman, p. 39.

¹¹Véanse Friedman, p. 48; y Watson, p. 27.

¹²Véase Friedman, p. 61.

¹³*Ibidem*, p. 66.

El criterio de solvencia atribuye gran importancia a la disponibilidad de divisas para el servicio de la deuda; se habla de 'buena gestión' cuando la dirección de una economía manifiesta preocupación por garantizar esa disponibilidad.¹⁴

Por consiguiente, cuando los banqueros examinan la solvencia de un país, conceden gran atención a los indicadores de liquidez externa como a los diversos componentes de la balanza de pagos, servicio de la deuda, nivel de reservas en divisas, inflación, política interna de crédito y de cambio, etc.¹⁵ El manejo de la deuda externa también es importante para los banqueros como lo es el crecimiento industrial y el trato que brinda el país a la inversión extranjera.¹⁶

Al admitir de manera tácita el hecho de que los conocimientos actuales todavía no son satisfactorios,¹⁷ la mayoría de los portavoces destacan continuamente la necesidad de mejorar las técnicas para evaluar la solvencia. Como parte de este proceso muchos bancos, y en especial los más grandes, estuvieron reclutando personal especializado de las instituciones de desarrollo a fin de reforzar su capacidad para el análisis del desarrollo económico de los países.

Además de reconocer la necesidad de evaluar con más eficacia la capacidad de pago, los banqueros también se han vuelto a preocupar por la condicionalidad. En los decenios de los años cincuenta y sesenta, los bancos fueron prestamistas cautelosos, limitados y condicionales de los países en desarrollo y, a menudo, la misma condicionalidad se vinculaba a acuerdos de crédito contingente del FMI (*standby agreements*). Pero en el ambiente excepcionalmente competitivo de los primeros años de la década de 1970 se concedieron fondos a gobiernos de países en desarrollo tomando muy pocas precauciones, o ninguna; con frecuencia, los préstamos para proyectos eran

objeto de un examen muy somero o ni siquiera se analizaban, y los países menos desarrollados consiguieron de este modo cuantiosas sumas de fondos de libre disposición, todos al parecer con el aval de gobiernos soberanos.^{18, 19} Con todo, la acumulación masiva de deudas bancarias por parte de los países en desarrollo en 1974-1975, junto con la débil situación externa de muchos de esos países, contribuyó a reanudar el interés por los préstamos condicionados. En este retorno a una actitud más conservadora tuvo también importancia la preocupación de los banqueros por la viabilidad misma del sistema bancario internacional.²⁰

En un principio los bancos, al observar que el volumen de sus préstamos reducía al mínimo el financiamiento por parte de los organismos oficiales, confiaron tanto en su influencia como para pensar en ampliar por cuenta propia la asistencia condicionada en relación con la balanza de pagos.²¹ El ejemplo más conocido fue el del Perú, donde a mediados de 1976 un grupo considerable de bancos internacionales

¹⁸Esto se advierte claramente en un estudio sobre la evolución de los préstamos realizados por bancos comerciales al gobierno del Perú durante el período de 1965-1976, realizado por el autor. En la segunda mitad de los años sesenta, las limitaciones políticas, especialmente con respecto a contraer nuevas deudas, contribuyeron a garantizar y/o condicionar en alto grado los préstamos. A menudo, éstos se vinculaban a un crédito contingente del FMI; de todas maneras, a principios de los años setenta casi se despojó a los créditos de toda condicionalidad, y muchos de ellos eran de libre disposición. Los plazos de vencimiento y los recargos (margen por encima de una tasa bancaria flotante de interés) eran también mucho más favorables. Como lo ha señalado Weinert (1973, p. 37), de ninguna manera puede justificarse este cambio en el comportamiento de los préstamos por modificaciones en las situación económica del Perú. Para mayor información sobre los alcances y los objetivos del proyecto de investigación, véase Devlin (febrero de 1978), la publicación de cuyos resultados está prevista para fines del corriente año.

¹⁹La actitud expansiva (algunos la han calificado incluso de temeraria) de este período un tanto excepcional de la banca comercial internacional ha sido muy bien resumida por Cummings. Véase también Wellons (1977), p. 24.

²⁰Durante la primera mitad de los años setenta muchos bancos se excedieron tanto en los préstamos como en las transacciones en materia de divisas. Esto quedó de manifiesto con la quiebra del Bankhaus I. D. Herstatt el 26 de junio de 1974, seguida luego en el mismo año, por la del Franklin National Bank. Ambos bancos quebraron debido al deficiente manejo de sus transacciones en divisas.

²¹Por ejemplo, véase Morgan Guaranty Trust Company (mayo de 1976), pp. 8-9.

¹⁴Véase Friedman, pp. 24-29; Watson, pp. 42 y 45.

¹⁵Esto queda de manifiesto si se analizan los criterios de los bancos. Véanse Goodman; *Asian Finance*; Brackenridge; Anderson y Wolfe. Véanse también Friedman, pp. 24-30 y Watson, p. 42.

¹⁶Friedman, pp. 47 y 53.

¹⁷Que los conocimientos actuales son relativamente primitivos es evidente a juzgar por el estudio de Goodman y por las investigaciones presentadas por Blask.

acordó apoyar un programa de estabilización que se caracterizaba por la ausencia de un crédito contingente general del FMI.²²

El acuerdo de préstamo a Perú suscitó un acalorado debate político acerca de la conveniencia de que los bancos internacionales se inmiscuyeran en forma directa en la política económica de los países en desarrollo. Como respuesta a esa crítica, los bancos se replegaron de nuevo a un terreno más conocido, condicionando sus préstamos a países 'problema' que hubieran concertado un acuerdo de crédito contingente con el FMI. Si bien los banqueros se apresuraron en señalar que las condiciones del Fondo no son necesariamente adecuadas a los criterios de solvencia de los bancos privados,²³ en la práctica los acuerdos de crédito contingente sirvieron de 'luz verde' al financiamiento bancario, lo que transfiere convenientemente al organismo internacional el problema político por lo general asociado al reajuste económico.

A partir de la cuestión suscitada con el Perú en 1976, se estuvo perfilando una clara estrategia para tratar con los países que tienen problemas con el servicio de la deuda. Como se acaba de señalar, para obtener un crédito es condición primera y primordial que el país interesado se ponga en contacto con el FMI para concertar un acuerdo de crédito contingente. Hasta la concertación de dicho acuerdo los bancos no concederán nuevos créditos, salvo tal vez algunas muy breves renovaciones (a menudo con vencimientos a pocos meses vista). Más aún, las renovaciones suelen concederse sólo a última hora y precisamente antes de las fechas límite de pago para presionar de esta manera sobre las autoridades gubernamentales y obligarlas a someterse al FMI, y para prevenir el incumplimiento que los bancos quieren evitar por el efecto adverso que

podiese tener sobre los informes financieros anuales.²⁴

Cuando los gobiernos prestatarios procuran obtener de alguna forma un alivio de la deuda, los bancos adoptan una actitud un tanto peculiar con respecto a su función en tales operaciones. En general, los prestamistas oficiales —por conducto del mecanismo especial del Club de París— renegociarán, a veces con renuencia, deudas por períodos de mediano a largo plazo. Sin embargo, los bancos encaran la situación de otra forma: se establece una distinción fundamental entre las deudas con acreedores oficiales y con acreedores privados, de manera tal que las deudas privadas deben gozar de la más alta prioridad y ser atendidas conforme a los plazos establecidos.²⁵ Así, pues, es preciso evitar la renegociación de la deuda con bancos privados, ya que "la renegociación de la deuda contraída con bancos privados perjudicará gravemente la solvencia de un país para con los prestamistas privados y, por ende, menoscabará el futuro acceso al capital privado necesario".²⁶

Esta actitud se refleja en las negociaciones de los bancos privados con países en desarrollo. Cuando en 1976 Zaire solicitó la renegociación por diez años de una deuda con la banca privada —acuerdo que se hubiera parecido al alcanzado con los acreedores del Club de París—, los bancos opusieron resistencia. Como alternativa sugirieron que "se restaurase la solvencia de Zaire", para lo cual dicho país debía liquidar sus deudas atrasadas y, luego, previo cumplimiento de otras condiciones, se le concedería un nuevo préstamo para refinanciar futuros pagos a los bancos.²⁷

Ocurrió otro tanto cuando Perú procuró obtener un alivio de su deuda, en 1978; los bancos también entonces eligieron un camino independiente. Los acreedores del Club de

²²Véase Belliveau. Interesa señalar que los peruanos indicaron a los bancos que participaran en un programa de estabilización porque, por razones políticas, el gobierno se mostraba renuente a permitir un examen de su economía por parte del FMI. (Véase, en Belliveau, la entrevista con el entonces Presidente del Banco Central Carlos Santistevan.) En 1976 los bancos también otorgaron préstamos a la Argentina sobre la base de un programa económico. Véase en Biem, p. 724, información sobre este caso al que se dio menos publicidad.

²³Véase Friedman, p. 53.

²⁴Véase *The Andean Report* (números correspondientes a febrero, marzo, y mayo y junio de 1978), donde podrá leerse una reseña fiel sobre cómo los bancos usaron créditos de renovación a corto plazo para presionar al gobierno del Perú a concertar un acuerdo con el FMI.

²⁵Véase Friedman, p. 69.

²⁶*Ibidem*.

²⁷Véanse Biem, p. 727 y Friedman, p. 71. Hasta mayo de 1979 no se había organizado un consorcio para conceder el nuevo préstamo.

París convinieron en renegociar 90% de los pagos de 1979-1980 por un período de siete años; por otra parte, los bancos otorgaron un crédito renovado (*rollover credit*) para los pagos de capital de 1979 y, luego, accedieron a convertirlo en un préstamo a siete años a partir de 1980. Los pagos de capital adeudados en 1980 serán renovados hasta 1981 y, luego, convertidos en un préstamo a seis años.²⁸ La concertación de un acuerdo de crédito contingente con el FMI fue una condición impuesta para suscribir los acuerdos con los bancos y el Club de París.

A pesar de dificultades que tienen con ciertos países 'problema' como Jamaica, Nicaragua, Perú, Zaire, etc., los bancos generalmente se muestran ansiosos por continuar participando en el financiamiento externo de los países en desarrollo. Sin embargo, no les dis-

gustaría un mayor financiamiento de parte de instituciones internacionales a fin de avanzar hacia "por lo menos la restauración parcial del equilibrio tradicional entre corrientes de fondos oficiales y privados".²⁹ Se considera que esto, a su vez, contribuiría a incrementar la capacidad de pago de los prestatarios y permitiría a los bancos mantener el volumen de préstamos a los países en desarrollo. Algunos banqueros han sugerido que organismos internacionales tales como el FMI deberían ampliar, con destino a los bancos, la corriente de información disponible sobre países.³⁰ Sin embargo, como ya se ha señalado, la mayoría de los banqueros han eludido la idea de formalizar una cooperación con dichas instituciones aduciendo que los bancos deben conservar su libertad para juzgar en forma independiente la solvencia de un prestatario.

III

Los préstamos bancarios a países de la periferia: algunas reservas

Los banqueros no son por cierto los únicos optimistas acerca de su función en el financiamiento del desarrollo; la mayoría de los formuladores de política y de los economistas en los países industrializados y un número apreciable de sus colegas en el mundo en desarrollo parecen compartir su entusiasmo por la concesión de préstamos a los países menos desarrollados. Las críticas formuladas en 1975-1976, principalmente por países del centro y referidas a los riesgos de incumplimiento por parte de los países menos desarrollados, se han atenuado considerablemente durante los últimos años, lo que contribuyó para que los banqueros concibieran estrategias para el manejo global de los recursos destinados al desarrollo.

²⁸El refinanciamiento abarca 90% de la amortización prevista. La tasa de interés sobre el primer crédito es 1.875% por encima de la tasa interbancaria de oferta de Londres; el interés aplicable al segundo crédito está pendiente de negociación. Fuente: datos inéditos facilitados por los redactores de *The Andean Report*. Véase también Banco Central de Reserva del Perú, pp. 48-49.

Sin duda, muchas de las virtudes de las que hacen alarde los banqueros acerca de su nueva función en el financiamiento externo de los países en desarrollo tienen sentido y muy pocas personas razonables estarían en desacuerdo con las mismas. Así, por ejemplo, los bancos son evidentemente intermediarios eficientes de los recursos financieros, y no hay mejor prueba de su habilidad que la demostrada con el manejo del reciclaje de los excedentes de la OPEP. Los bancos también han demostrado ser prestamistas muy flexibles, cuyas tasas de interés, en términos reales, son en verdad razonables. De todas maneras, la situación que describen con referencia a la casi total armonía de intereses es en extremo optimista y oculta algunas graves deficiencias de la modalidad actual del financiamiento en los países en desarrollo.

²⁹Véanse Watson, p. 8; Brackenridge, p. 53; Anderson, p. 44 y Friedman, p. 8.

³⁰Véanse Watson, p. 70 y Brackenridge, p. 53.

Más que una armonía general de intereses, desde otro punto de vista, se observan varias importantes asimetrías entre lo que es ventajoso para los bancos y lo que es ventajoso para el desarrollo, empleando este último término en su sentido más amplio. El efecto de esas asimetrías en el mundo en desarrollo se redujo al mínimo durante los decenios de 1950 y 1960, porque los bancos sencillamente no estaban a la vanguardia del financiamiento del desarrollo. Ahora bien, con su aparición como importantes prestamistas del Tercer Mundo —y principales prestamistas de los países en desarrollo de elevados ingresos—, las contradicciones se han vuelto más patentes y, por cierto, más amenazantes para el proceso de desarrollo. En los párrafos siguientes expondremos algunos de estos problemas.

A. *Los bancos: un elemento conservador en la política de desarrollo*

Varios factores limitan en grado sumo las preferencias de los bancos en materia de plazos y riesgo.

Primero, son instituciones que persiguen fines lucrativos, cuyas operaciones se basan en tasas privadas de rentabilidad. Sólo pueden admitir tasas sociales de rentabilidad siempre que éstas superen las privadas. Además, el período de gestación de este proceso puede requerir un plazo muy largo.

Segundo, una gran parte de los recursos de los banqueros procede de depósitos a la vista o a corto plazo. El depósito a corto plazo impone un límite al grado en que los bancos pueden prudentemente permitir la falta de correspondencia entre vencimientos; por ejemplo, prestar a largo plazo a base de fondos a corto plazo. De este modo, la naturaleza de la base de los recursos da a estas instituciones sólo una orientación a corto o, cuando mucho, a mediano plazo, con respecto a los préstamos.

Tercero —y esto los banqueros lo admitirán sin dificultad alguna—, se preocupan sobre todo por minimizar el riesgo y evitar pérdidas. Esto se debe en parte a una función tradicional, pero también refleja una realidad: que los bancos operan con el dinero de otras personas y deben garantizar la seguridad de los depósitos para seguir teniendo acceso a los recursos.

Esto lleva a una actitud conservadora frente a la vida, donde 'cautela y prudencia' son palabras clave de las operaciones internacionales en materia de préstamos.³¹ Cuando consideran posibles préstamos a países en desarrollo, los banqueros naturalmente se interesan sobre todo en las perspectivas de amortización. Por consiguiente, no debe sorprender que los indicadores de liquidez desempeñen un papel predominante en los criterios de solvencia; la buena gestión es, por tanto, sinónimo de garantía de liquidez para el servicio de la deuda, aun cuando esto signifique deflación de la economía local para liberar divisas.

Los banqueros son, pues, por naturaleza hombres de negocios conservadores. Esto no tenía mayor trascendencia cuando su función de canalizar recursos a países en desarrollo era secundaria o terciaria, puesto que su poder para influir sobre los acontecimientos era limitado. Pero actualmente predominan en el financiamiento, de manera que sus opiniones y actividades pueden ejercer un apreciable efecto sobre el proceso de desarrollo.

Desde una perspectiva global, las preferencias individuales de los banqueros en cuanto a plazos y riesgos —que bien podrían ser perfectamente racionales desde el punto de vista de una institución individual— posiblemente alteren la asignación de recursos mundiales a los países en desarrollo. Esto lo ha expresado muy bien Albert Fishlow, quien señala con acierto que las decisiones sobre crédito privado no determinarán necesariamente un nivel ni una distribución apropiados del poder de compra internacional. Por consiguiente:

“Los mercados de capital no se estabilizan por sí mismos según una tasa de interés singular que determine la distribución de todos los excedentes a los usuarios más productivos. En vez de ello, los préstamos de instituciones privadas se orientan hacia prestatarios selectos y favoritos. Nocivamente, la falta de necesidad facilita el acceso al capital. Es más fácil obtener préstamos para adquirir reservas que para im-

³¹Véanse Friedman, p. 79 y Greene, p. 199. En efecto, durante un breve período a comienzos de los años setenta, se interrumpió esta cautelosa tradición de la banca internacional.

portar, más fácil conseguir préstamos cuando hay excedentes de divisas en vez de escasez".³²

Si bien los banqueros pueden provocar una distribución global de recursos menos que satisfactoria, también pueden contribuir a sesgar la distribución interna en el país en desarrollo. Naturalmente, los banqueros no son responsables de la asignación de los recursos en un determinado país; esta tarea es privativa de los formuladores de política del Tercer Mundo. Pero, sin embargo, pueden influir en alto grado en las decisiones de dichas autoridades.

Primero, ahora que los bancos comerciales predominan en el financiamiento externo, sólo resta un limitado acceso a otros tipos de financiamiento. Por esta razón, los costos y los vencimientos a menor plazo del financiamiento bancario imponen una relativa restricción a las posibilidades de una utilización prudente de los recursos externos en la economía local.

Segundo, cuando los banqueros son los principales prestamistas del gobierno de un país poco desarrollado adquieren considerable influencia y pueden presionar—directa o indirectamente—sobre la formulación de política. La situación es similar a la influencia que un banco puede ejercer sobre una empresa fuertemente endeudada; así, por ejemplo, haciendo pesar su influencia financiera los banqueros pueden orientar la política en favor de una gestión financiera conservadora a expensas de objetivos más audaces.³³ Para una empresa, objetivos audaces son la maximización de utilidades y la expansión; y para un país en desarrollo, la maximización rápida del potencial de desarrollo con miras al incremento del bienestar material (y espiritual) de la población en general.

Conviene subrayar que el desarrollo, por su misma naturaleza, debe ser un proceso muy audaz. A menudo, los formuladores de política deben ser ambiciosos y asumir grandes riesgos futuros para evitar el estancamiento, el padecimiento humano y los trastornos sociales. Esto es especialmente cierto para un país en desa-

rollo democrático, donde la demanda competitiva con respecto a los recursos limitados puede expresarse con más facilidad y de manera efectiva, obligando así a las autoridades a buscar programas económicos 'consensuales' más que 'óptimos'.³⁴ Sin embargo, un país que depende en gran medida del financiamiento bancario comercial comprobará, sin duda, que se ejerce presión en favor de una política conservadora que conceda prioridad a una balanza de pagos sólida y a la acumulación de reservas, sacrificando a menudo los más amplios objetivos del desarrollo. Esto ocurre porque los programas orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas y la distribución de ingresos—que son, sin duda, factores esenciales del verdadero desarrollo—suelen tener una importante repercusión sobre la balanza de pagos y las reservas.³⁵ Es poco probable que los banqueros se impresionen ante argumentos como la reducción del desempleo, las mejoras en la atención de la salud y el bienestar social si ello se logra a expensas de una desmejora en la situación de liquidez externa del país. Por esto, las autoridades financieras de los países en desarrollo que se preocupan por la capacidad de pago de sus propios países tal vez se sientan inclinadas a situar las necesidades básicas y la distribución equilibrada de los ingresos al margen de la política del sector público. No es sorprendente que los países en desarrollo favoritos de los bancos, por lo menos para muchos, sean regímenes muy autoritarios, y cuya política socioeconómica no se caracteriza precisamente por una intensa preocupación por la justicia social ni tampoco por la participación de la población en la economía y la política.³⁶

³⁴En un régimen autoritario, la demanda de las masas puede no llegar a manifestarse.

³⁵Si bien en teoría un criterio de desarrollo basado en la introducción de reformas y la satisfacción de las necesidades básicas no tiene por que ser incompatible con una balanza de pagos equilibrada, la situación actual en que se formula la política del sector público en los países en desarrollo es, infortunadamente, de tal naturaleza que en la práctica una tendió a prevalecer sobre la otra.

³⁶Los banqueros no prefieren necesariamente los regímenes autoritarios; lo que ocurre es, simplemente, que estos regímenes están en mejor situación para garantizar las condiciones que permiten favorecer las perspectivas de amortización de préstamos.

³²Fishlow, p. 137. Guido Carli, ex Presidente del Banco Central de Italia, ha expresado una preocupación semejante. Véase Carli, pp. 20-21.

³³Véase Kotz, p. 142. Véase también Hayes, pp. 117-118.

Y corresponde agregar que el financiamiento bancario está en situación excepcional para ejercer presión debido a los vencimientos a plazos relativamente cortos de los préstamos. La asimetría entre los requerimientos a largo plazo del desarrollo y el carácter a corto plazo del financiamiento bancario significa que continuamente se está pidiendo a los banqueros que refinancien sus créditos, procedimiento terriblemente engorroso para ajustar los períodos de gestación de los programas de desarrollo. Por otra parte, los países no sólo quedan expuestos de una u otra forma a la inestabilidad de las condiciones que ofrecen los mercados financieros internacionales, sino que también deben ser periódica y frecuentemente sometidos a examen por el ojo cauteloso de sus banqueros, cuya confianza no debe perderse para conseguir nuevos préstamos y la refinanciación de los antiguos.

B. La primacía de los planes de amortización

Otro ejemplo de la armonía de intereses menos que completa entre los bancos privados y los países en desarrollo es la rigidez con que los banqueros consideran los plazos de amortización.

Los banqueros suelen mirar con malos ojos la estrategia de renegociar las condiciones de viejos préstamos, con la obtención de nuevos créditos de refinanciamiento que pueda aprovechar cambios favorables de la situación en los mercados internacionales de capital. Como lo ha señalado un portavoz: "Es bien sabido que la mayoría de los bancos se dedican al refinanciamiento ... sólo con mucha renuencia y únicamente con clientes con los cuales ... [ellos] mantienen excelentes relaciones a largo plazo".³⁷

Para desalentar las estrategias de pago anticipado —liquidar en su totalidad antiguos préstamos pendientes con nuevos préstamos más económicos— los bancos a menudo incluyen en sus contratos sanciones importantes por el pago anticipado. Así, por ejemplo, en el caso del Perú, más del 60% de la totalidad del crédito a mediano plazo concedido por bancos comerciales al sector público en 1971-1976

conllevaba una sanción por pago anticipado; el costo efectivo de una sanción podría, por ejemplo, variar entre 2.5 y 0.5% de la cantidad anticipadamente pagada, según la fecha contractual en que se hubiera efectuado ese pago.³⁸ Otro procedimiento implica recurrir a la 'persuasión moral', mostrando claramente al prestatario que cualquier intento de refinanciamiento o de pago anticipado mucho desagradaría al banco.³⁹ Esta última estrategia puede ser tanto más eficaz cuanto mayor sea el banco y mayor la dependencia del país del crédito comercial. Y son conocidos casos donde los bancos han llegado a introducir en los contratos cláusulas que de hecho prohíben el pago anticipado, aunque es probable que muy pocos prestatarios alertas sean víctimas de este recurso.

Algunos países logran con más éxito que otros evitar la renuencia de los bancos por el refinanciamiento; y en este sentido el éxito será tanto mayor cuanto más elevada sea la liquidez en el mercado y más interesante sea el cliente.⁴⁰ Con todo, cabe lamentar que predominen tales obstáculos porque las estrategias de refinanciamiento y de pago anticipado son importantes para los países en desarrollo, ya que les permitiría mitigar, siquiera en parte, los efectos del frecuente aumento de los costos de los préstamos y de la reducción de los plazos de vencimiento en los mercados de crédito privado.

Con esto no se quiere decir que el pago anticipado o el refinanciamiento sean un 'derecho' del prestatario. Tales procedimientos originan sin duda inconvenientes para el banco, quien no sólo pierde de esta manera un préstamo rentable, sino que quizás enfrenta una liquidez no deseada, a menos que el mismo banco participe en el nuevo crédito. Además, el banco tampoco puede pedir un reajuste *a posteriori* de los términos de un viejo préstamo cuando las condiciones del mercado se inclinan a su favor. De todas maneras, puede presentarse una situación donde lo que podría parecer un comportamiento racional por parte

³⁸Investigación de campo del autor. Véase el proyecto mencionado en la nota 18.

³⁹Brasil, que en 1978 estaba muy interesado en liberarse de algunos préstamos onerosos, fue víctima de esta estrategia. Véase Evans.

⁴⁰Véase *Euromoney*.

³⁷Véase Benney, p. 57.

de determinado banco sería perjudicial para todos los interesados desde una perspectiva más amplia. Esto se debe a que un país en desarrollo prestatario que pueda sustituir préstamos antiguos por otros con términos más favorables mejora su capacidad para cumplir el servicio de su deuda y por ende tiene mayor capacidad para asumir una nueva deuda.

Los banqueros se muestran incluso reacios a apartarse de los plazos originales de amortización cuando los países sufren graves problemas de endeudamiento (en contraste con simples problemas de liquidez a corto plazo). Como ya se señaló, los bancos rechazan la idea de renegociar viejos préstamos y, en vez de hacerlo, optan por conceder nuevos préstamos fuertemente condicionados, con plazos de vencimiento más reducidos, elevados costos por concepto de intereses y cuantiosos honorarios. Por ejemplo, el crédito de refinanciamiento por 400 millones de dólares otorgado en 1976 a un Perú en difícil situación financiera tenía un plazo de cinco años (con dos años de gracia); el recargo era de 2.25% sobre la tasa interbancaria de oferta de Londres (LIBOR), y los honorarios fijos acumulados alcanzaban a más del 1.5% del valor del préstamo.⁴¹ Cuando en 1978 el Perú procuró obtener una renegociación general de su deuda, los bancos en vez de acceder al pedido ofrecieron nuevos créditos de refinanciamiento. Como ya se indicó, el plazo de vencimiento de 7 años aplicable a los nuevos préstamos era igual a los términos del acuerdo del Club de París; sin embargo, estaba precedido por dos años de renovación restrictiva ('a rienda corta'), procedimiento adecuado para mantener la influencia sobre la política gubernamental durante el difícil período de 1979-1980.

Desde el punto de vista del banco, sin duda es atinado otorgar nuevos préstamos con elevados recargos y menores plazos de vencimiento a países con problemas de endeudamiento; una prima proporcional al aumento de

los riesgos percibidos asegura la rentabilidad; los menores plazos disminuyen el riesgo y aumentan la influencia, mientras que un nuevo préstamo evita que los créditos que plantean problemas aparezcan en los estados financieros anuales. Sin embargo, desde el punto de vista del país en desarrollo una crisis de endeudamiento merece una renegociación a largo plazo —incluso más largo que el que suele ofrecer el Club de París— en condiciones moderadas, de modo que los pagos puedan ser realmente suavizados en vez de aplazarlos sencillamente uno o dos años, y no resurjan con rapidez los inconvenientes causando nuevos perjuicios.⁴² Asimismo, la renegociación debería considerarse como un procedimiento conveniente y deseable para ayudar a los países en desarrollo en vez de juzgarla con el criterio peyorativo que se emplea hoy día.

C. Una curva de oferta a veces muy activa

Como ya quedó indicado, los banqueros consideran en general que su función más amplia en el financiamiento del desarrollo es 'impulsada por la demanda', es decir, resulta de haber respondido a las 'demandas' de países en desarrollo. Esta es una hábil justificación porque los banqueros que preconizan esta actitud pueden eludir su responsabilidad frente a cualquier problema que pudiera surgir con respecto a la amortización. Podría imaginarse, más o menos en estos términos, la respuesta a una solicitud de alivio de la deuda: "Fue usted quien solicitó el crédito y no es nuestra la culpa de que ahora tenga dificultades para saldarlo".

Pero, con frecuencia, los banqueros están mucho más inmiscuidos en los problemas de amortización de los países en desarrollo que lo que querrían hacer creer a muchos; hasta cierto grado, la actual carga de pagos de dichos países refleja el efecto del ambiente de préstamos extraordinariamente permisivo de 1972-1974, seguido por la radical contracción de 1975-1976.

Durante el período 1972-1974 los bancos disfrutaban de un alto grado de liquidez y competían agresivamente entre ellos para atraer

⁴¹El recargo es un margen de puntos agregado a una tasa de interés de base flotante, generalmente la tasa de oferta interbancaria de Londres. Los honorarios fijos son un cargo porcentual que se aplica por una sola vez sobre el valor nominal de un préstamo. Los datos se tomaron de una investigación de campo realizada por el autor, y mencionada ya en la nota 18.

⁴²Véase Corea, pp. 72-73.

nuevos clientes en el mundo en desarrollo. En realidad, los países en desarrollo se vieron cogidos durante la última fase por un proceso acumulativo y creciente de expansión de la banca internacional que se inició a fines del decenio de 1950, encabezado por grandes bancos estadounidenses, seguida en el decenio de 1960 por los europeos y en el de 1970 por los bancos regionales estadounidenses y los bancos japoneses.⁴³ En los primeros años de la década de 1970 las posibilidades de continuo y rápido crecimiento de los préstamos a los países industrializados estaban agotándose, agravados por una recesión en los países del centro registrada entre 1970-1971. En un ambiente de elevada liquidez e intensa presión competitiva para aumentar sus ingresos, los préstamos se rebasaron hacia el mundo en desarrollo. Pero la competencia por obtener mayores volúmenes de préstamos y así aumentar las utilidades marginales se intensificó mucho, reduciendo considerablemente los recargos de las tasas de interés y alargando sin precedentes los plazos de vencimiento. Los países en desarrollo, naturalmente, estaban ansiosos por sacar partido de esta situación excepcional. Cuando los excedentes monetarios derivados del petróleo de los países de la OPEP empezaron a fluir hacia los bancos a fines de 1973, incluso aumentó el interés de estas instituciones por otorgar préstamos, mientras que los países agobiados por déficit estaban, por cierto, dispuestos a solicitarlos. Y las condiciones eran favorables, ya que los recargos habían disminuido a menos de 1% y se hicieron corrientes los plazos de vencimiento de diez, y en algunos casos, se alargaron hasta quince años.

La expansión de los préstamos a países menos desarrollados continuó a un ritmo muy acelerado hasta mediados de 1974, cuando una serie de importantes quiebras bancarias —consecuencia de la deficiente gestión del comercio de divisas— puso fin a este eufórico período de préstamos. Los nerviosos banqueros rápidamente reevaluaron sus estrategias internacionales y se convirtieron en prestamistas más

selectivos. Las condiciones de los préstamos se tornaron muy onerosas, ya que los recargos para los países en desarrollo aumentaron a 2% o más, y los plazos de vencimiento se modificaron sustancialmente de manera que un plazo de más de seis años era poco frecuente y los vencimientos a más de diez años sencillamente desaparecieron del mercado.⁴⁴ Esta grave alteración de las condiciones de los préstamos acortó los plazos y contribuyó a crear en los últimos años los consiguientes problemas de servicio de la deuda. Los banqueros continuaron aplicando sus condiciones severamente restrictivas a los países menos desarrollados hasta 1978, cuando los márgenes comenzaron otra vez a disminuir y los plazos de vencimiento a ampliarse, ya que la decisión de los banqueros de asignar un precio 'prudente' a los préstamos se vio afectada por las presiones de una liquidez continua.⁴⁵

Interesa señalar aquí que la primera mitad del decenio de 1970 fue un período de intensa presión en la historia de la banca mundial, durante el cual a veces la oferta determinó los acontecimientos. Algunos financistas calificaron el ambiente general de la época como de "hiperexpansión del crédito",⁴⁶ de donde resultó que algunos países se vieron literalmente inundados por ofertas de crédito.⁴⁷

Más importante aún a los efectos de este análisis, es el hecho de que durante la fase expansiva los banqueros a menudo prestaban muy escasa atención al uso final del crédito; es decir, poco les importaba si el crédito se destinaba a la adquisición de equipos militares, aviones comerciales o acerías. En realidad,

⁴⁴Véase Devlin ("El financiamiento externo..."), pp. 81-82.

⁴⁵En la liberalización de las condiciones de préstamos los bancos japoneses fueron un factor importante. Desalentados por los inciertos acontecimientos de mediados de 1974, participaron en un retiro en masa del mercado, contribuyendo así a restringir los préstamos. Sin embargo, en 1978 los superávits que se acumulaban en la balanza de pagos del Japón estimularon la reaparición de esos bancos en el mercado. Retornaron con espíritu de revancha y con agresividad en busca de nuevas actividades comerciales; contribuyeron de este modo a reducir los márgenes de las tasas de interés a niveles que, a juicio de muchos banqueros, eran poco sensatos.

⁴⁶Apreciación basada sobre una entrevista con banqueros que menciona Hayes, p. 49.

⁴⁷Véase Devlin ("El financiamiento externo..."), pp. 81 y 98.

⁴³Un atinado análisis de cómo y por qué los bancos estadounidenses ocuparon una posición de vanguardia en la 'internacionalización' de la banca mundial aparece en Robinson; véase también Lissakers.

muchos bancos carecían de la infraestructura necesaria para evaluar los créditos y, por esta razón, confiaban en general en la garantía de un gobierno soberano, evaluada ésta en gran medida por intuición, otros criterios subjetivos e incluso por rumores.⁴⁸ Las normas continuaron relajándose durante las primeras etapas del proceso de reciclaje de los recursos provenientes del petróleo a medida que los bancos absorbían petrodólares con intereses relativamente bajos y los volvían a prestar a elevadas tasas de interés y altos honorarios de colocaciones.⁴⁹ En semejante ambiente, sólo los prestatarios relativamente avezados podían resistir las insinuaciones de los banqueros; aquellos que no pudieron resistirlas, como Jamaica, Perú y Zaire, pagaron, como es sabido, las consecuencias.

En apariencia, pues, los banqueros no son totalmente inocentes en lo que respecta a los actuales problemas de endeudamiento de los países en desarrollo; en verdad, parecen ser responsables en parte de la situación actual y se justificaría por tanto que adoptaran una actitud más indulgente en las futuras operaciones de rescate. También conviene recordar que la rentabilidad de los bancos comerciales, derivada de operaciones internacionales, fue espectacular en los primeros años de la década del setenta, debido en buen grado a utilidades obtenidas de transacciones con países menos desarrollados.⁵⁰ En efecto, en vista de las primas por riesgo incluidas en los préstamos a estos países ¿no sería incluso posible, en algunos casos, absorber pérdidas moderadas en las futuras operaciones de rescate?

D. Los bancos comerciales no siempre son competitivos y neutrales

Se considera a menudo que la banca internacional opera en forma altamente competitiva y que las instituciones procuran participar intensamente en actividades comerciales sin imponer condiciones políticas. Carlos Díaz-Alejandro fue aun más lejos al calificar el mercado de eurodivisas de “retraído y remoto”, ofreciendo

así a los países menos desarrollados mayores oportunidades para lograr “la autonomía nacional”⁵¹ que la que puede obtenerse a través de los préstamos a veces políticamente influidos por parte de los organismos oficiales.

El juicio precedente parece aplicable a un punto del ciclo crediticio, pero no así a otros.

Es evidente que los banqueros se sienten más atraídos por los ‘países vírgenes’,⁵² esto es por aquellos no excesivamente agobiados por deudas externas, no demasiado representados en la cartera de un determinado banco y al mismo tiempo considerados solventes. Durante esta etapa inicial del ciclo crediticio de un país —situación de la que disfrutaron muchos países en desarrollo durante los primeros años de 1970— los bancos pudieron muy bien competir con ahínco para lograr posibles transacciones comerciales, brindando al país excelentes oportunidades para negociar sobre el monto, los costos y el plazo del crédito. También durante esa etapa es poco probable que los banqueros se hubiesen interesado por el empleo de un préstamo. El grado de competencia dependerá de muchos otros factores, así de la liquidez de los bancos, del número de instituciones que intervienen en el mercado internacional, de las ideas económicas predominantes en la época y del tipo de solvencia del prestatario. Con respecto a este último factor, y dada la interpretación de qué es solvencia por parte de los bancos, la buena voluntad de estas instituciones para otorgar crédito probablemente esté en relación inversa con la necesidad de crédito del país.

En igualdad de condiciones, mientras más pagarés acumulen los bancos contra determinado país, mayor atención prestarán al saldo del activo, y posiblemente disminuya su entusiasmo por competir allí en busca de nuevas operaciones. La capacidad negociadora del prestatario se ve afectada en forma proporcional y los banqueros incluso podrían llegar a preocuparse por el empleo del crédito.⁵³ Pero la

⁵¹Véase Díaz-Alejandro, pp. 188-197.

⁵²Esta expresión me fue señalada durante una conversación con el banquero Arturo Porzecansky.

⁵³Hasta que los criterios de liquidez invadieron el mercado a mediados de 1978, el Brasil tal vez haya afrontado un ambiente menos competitivo porque sus pagarés inun-

⁴⁸Véanse R. Weinert (1973), p. 35 y Wellons (1977), p. 24.

⁴⁹Véase Hayes, p. 297.

⁵⁰Véase Lissakers, pp. 10-11.

capacidad negociadora del país prestatario también depende de otras variables. Si muchos bancos nuevos ingresan al mercado internacional, esto podría contrarrestar el decreciente interés de otras instituciones; si aumenta la liquidez y no aparecen nuevos clientes atractivos, es posible que a los bancos no les quede otra opción que competir para negociar con los clientes disponibles. Si la capacidad de pago de un país mejora ligeramente, quizás los bancos se muestren dispuestos entonces a absorber mayores préstamos, favoreciendo de este modo la relación de competencia.⁵⁴

Pero si un país que obtuvo préstamos bancarios pierde su capacidad de pago, sencillamente desaparece la competencia; de hecho, puede darse una situación cuasi monopólica que limite en forma absoluta el acceso al crédito y aliente a los bancos a intervenir en los asuntos internos del prestatario. Si bien nadie podría esperar razonablemente que los bancos compitan para negociar con un país insolvente, este tipo de situación es un argumento importante que no suelen advertir quienes se sienten favorablemente impresionados por el ambiente competitivo de los préstamos en eurodivisas. Conviene recordar que los países en desarrollo, que enfrentan, como realmente sucede, mercados externos transitorios y/o condiciones económicas y sociopolíticas internas sensitivas, están particularmente propensos a las crisis externas de la balanza de pagos que pueden desprestigiarlos ante los bancos.

Cuando los países tienen un grave problema externo y liquidez fluctuante, los bancos dejarán de competir entre ellos por tal prestatario. El país queda de esta manera efectivamente sin acceso a nuevos créditos comerciales. Se convierte en un país 'problema', y los banqueros se confabularán hasta encontrar la

daron los mercados secundarios. En 1977-1978, cuando algunos países en desarrollo reducían los márgenes de sus préstamos por la mayor liquidez en los recursos bancarios, dicho país se destacó por pagar tasas más cercanas a las vigentes en el ambiente más difícil de 1975-1976.

⁵⁴Las autoridades reguladoras de algunos países imponen límites a los bancos por los préstamos que pueden otorgar a un prestamista individual. Si los bancos hacen frente a este obstáculo, el saldo del activo tal vez se convierta en una restricción absoluta a la competencia de algunos bancos.

manera de asegurarse que no sufrirán pérdidas ni individual ni colectivamente.

También en esto Perú constituye un buen ejemplo. En 1976 cuando este país trataba de obtener un préstamo cuantioso para sanear su balanza de pagos (en realidad, un crédito de refinanciamiento), sus principales acreedores privados constituyeron un comité para negociar con el gobierno. El comité es, sin duda, un procedimiento eficaz para organizar las negociaciones; sin coordinación central predominaría el caos. Sin embargo, esta circunstancia en nada atenúa el hecho de que las autoridades públicas se encontraron ante un ambiente no competitivo, ya que los bancos integrantes de dicho comité negociaban en bloque, y representaban a la mayoría de los más de cien bancos que habían otorgado préstamos al gobierno. Todos los bancos exigieron idénticas condiciones para los créditos de refinanciamiento; tampoco podía el Perú, dada la situación, buscar crédito en otras partes, puesto que el bloque representaba prácticamente a casi todos los principales prestamistas internacionales. La naturaleza colusoria de las negociaciones queda confirmada por el hecho de que los consorcios ('*syndicates*') de bancos no fueron de carácter internacional; cada grupo regional de bancos —estadounidenses, canadienses, europeos, japoneses— acordaron créditos individuales que contenían las mismas condiciones para los préstamos y la formulación textual de muchas cláusulas de los contratos.⁵⁵ Más tarde, en 1978, cuando el Perú trató de renegociar sus deudas comerciales, los bancos constituyeron otro comité.

Naturalmente, Perú tenía, pese a todo, algún poder negociador; en efecto, podía no cumplir con sus obligaciones, lo que los bancos por cierto querían evitar. En realidad, algunos incluso han considerado la amenaza de incumplimiento como un recurso mediante el cual los bancos podrían quedar como 'rehenes' ante las exigencias de los países en desarrollo.⁵⁶

Pero no debe exagerarse el poder de un país prestatario. En primer lugar, un país no puede dejar de cumplir selectivamente sus

⁵⁵Investigación del autor mencionada en la nota 18.

⁵⁶Véase Lissakers, p. 58.

obligaciones —creando tal vez de este modo un ambiente más competitivo— debido a las cláusulas de incumplimiento recíprocas que aparecen en casi todos los contratos de préstamo con bancos comerciales.⁵⁷ Y el incumplimiento con todos los bancos comerciales no es una opción realista para un gobierno que desee continuar siendo miembro de la comunidad capitalista occidental: se traduciría prácticamente en la interrupción total del crédito de fuentes comerciales externas; llevaría al gobierno a tener que afrontar simultáneamente la ira de su sector comercial nacional, lo que sin duda también perjudicaría su acceso al crédito, y podría muy bien provocar represalias de parte de los gobiernos sede de los bancos. Además, los riesgos asociados al incumplimiento no son simétricos; si bien los bancos podrían absorber un incumplimiento prolongado por parte de *cualquier* prestatario, sería difícil para un país absorber los efectos de un bloqueo por parte de sus acreedores comerciales.⁵⁸ Unicamente si varios países se unieran para no cumplir con sus obligaciones se plantearía la grave posibilidad de tomar a los bancos como 'rehenes', pero incluso entonces a falta de un superprestatario como Brasil o México, es más que probable que el resultado sería sólo un equilibrio de poder.⁵⁹

Cuando un país se encuentra en la parte declinante de un ciclo crediticio, los bancos también pueden ser muy intervencionistas. El Perú es un ejemplo: en 1976, cuando el gobierno trató de obtener un préstamo para sanear su balanza de pagos, los bancos aceptaron con renuencia. Los banqueros insistieron en un crédito en dos tramos, el segundo de los cuales estaba condicionado a una favorable evaluación de los progresos en el programa de estabilización del gobierno.⁶⁰ Otra forma más evidente de intervencionismo fue la condición

impuesta de que el gobierno resolviera un conflicto fiscal con una empresa extranjera y compensara a otra que había sido nacionalizada un año antes; lo que no sorprende es que ambas empresas mantenían estrechos vínculos con los bancos que formaban el mencionado comité.⁶¹ Luego, en 1978, cuando el Perú negociaba con dicho comité el refinanciamiento de sus deudas comerciales, se supo por muchas fuentes que un miembro del comité amenazó con vincular el éxito de las negociaciones con la solución satisfactoria de una controversia con el gobierno por el manejo de los ingresos en divisas de una firma extranjera allí establecida a la cual el banco había otorgado un préstamo cuantioso.⁶²

Asimismo, los bancos han ejercido presión sobre la política de gobiernos que no padecen una crisis de endeudamiento evidente. Por ejemplo, en una publicación, de amplia circulación y mucho prestigio, de uno de los mayores bancos internacionales, se formularon en 1976 las siguientes advertencias acerca de la política económica seguida por el Brasil: "En este sentido, la demora del Brasil en efectuar un reajuste interno ha sido una desilusión. En dicho país, el crecimiento de la demanda global, el resurgimiento del déficit fiscal y la aceleración de la inflación (estimada en 45%-50% durante el año en curso) son incompatibles con la evidente necesidad de reajuste en la cuenta corriente."⁶³

No es casual que dicho banco haya sido uno de los acreedores principales del Brasil, de manera que la apreciación no difiere de la práctica medieval de amonestar en público a los acreedores. Esta apreciación un tanto abrupta no es algo esperable de un mercado remoto y neutral.

Una última observación acerca del carácter competitivo de la banca internacional. Si bien en realidad hay centenares de instituciones que negocian en el mercado de eurodivisas —lo que crea condiciones que algunos esti-

⁵⁷Las cláusulas de incumplimiento recíproco no son lo que podrían esperarse de un mercado "retraído y remoto".

⁵⁸Según un estudio del Banco de Reserva Federal de los Estados Unidos, de los seis bancos estadounidenses más grandes sólo dos países a los que otorgan préstamos representan cada uno hasta 1.5% del activo total. La proporción en el caso de otros prestatarios es mucho menor. Véase Watson, p. 50.

⁵⁹*Ibidem.*

⁶⁰Véase Belliveau.

⁶¹Véase Wellons (1976), p. 74.

⁶²Véase *Latin American Economic Report*, N.º 20, 26 de mayo de 1978. Sólo se podría agregar que el banco negó más tarde haber establecido dicho vínculo.

⁶³Morgan Guaranty Trust Co., (octubre de 1976), pp. 3-4.

man que se aproximan a las de una competencia perfecta—, el acceso al crédito está controlado en la práctica por un círculo reducido de bancos. Ello se debe a que sólo los bancos muy grandes tienen los recursos y el prestigio internacional para ser dirigentes u organizadores de consorcios de bancos. Son estos bancos —cuyo número aproximado tal vez no exceda de los 50— los que dominan el mercado. Como acreedores principales son ellos quienes evalúan la capacidad de pago de un país y facilitan información a otros posibles participantes a través del memorándum de colocación de fondos que acompaña a la formación del consorcio. La opinión de estos bancos puede, pues, influir sobre la actitud de todo el mercado con respecto a un prestatario. Parecería, además, que hay un alto grado de concentración entre los principales bancos. Por ejemplo, en el cuadro 2 se advertirá que de los primeros 50 bancos de crédito líderes de consorcios en 1977 y 1978, los 10 primeros eran responsables de 58% y 44%, respectivamente, de la cantidad total movilizada por los consorcios.⁶⁴ En conclusión, se podría afirmar que un puñado de bancos poseen un poder desproporcionado en la distribución del crédito internacional de los bancos comerciales,

lo que tal vez genera un ambiente menos competitivo que el que aparentemente indicaría un mercado de eurodivisas donde participan centenares de bancos.

Cuadro 2

**BANCOS COMERCIALES PRIVADOS:
DISTRIBUCION DE CONSORCIOS ENTRE
LOS PRIMEROS 50 BANCOS LIDERES DE
EUROREDITOS**

(Porcentajes de créditos movilizados)

	1977		1978	
	Valor de los créditos	Número de los créditos	Valor de los créditos	Número de los créditos
Primeros 5 bancos	38	33	25	30
Primeros 10 bancos	58	44	44	50
Primeros 50 bancos	100	100	100	100

Fuente: Cifras elaboradas a base de los datos consignados en *Euromoney*, febrero de 1979.

IV

Explorando las alternativas

Se han examinado ya algunos inconvenientes que podrían asociarse con la posición preponderante de los bancos comerciales en la asignación de recursos a los países en desarrollo. Infortunadamente, en economía diagnosticar suele ser más fácil que recetar y, por eso, se ha dejado para la última sección de este trabajo la difícil tarea de sugerir alternativas.

A. La división internacional del trabajo en el financiamiento del desarrollo

En general, parece necesario reexaminar la actual división del trabajo en el financiamiento

del desarrollo. Las fuentes de financiamiento son numerosas y cada una suele estar especialmente capacitada para realizar determinadas tareas.

Examinemos primero los bancos comerciales especialmente eficaces en el financiamiento del intercambio comercial. Disponen de una red mundial de sucursales y bancos corresponsales a través de los cuales pueden seguir la corriente comercial. Las decisiones sobre financiamiento pueden adoptarse sin demora debido al conocimiento íntimo entre los clientes. No es necesario que la evaluación del riesgo sea muy refinada, porque gran parte

⁶⁴En 1975-1976 la concentración entre los principales bancos fue mucho más intensa. La mayor dispersión en 1977-1978 fue resultado de una mayor presencia de los

bancos japoneses y alemanes, unido a las actividades restringidas de los bancos estadounidenses.

del financiamiento es autoamortizable y los acuerdos a corto plazo; esto, dicho sea de paso, es compatible tanto con la limitada capacidad de la mayoría de los bancos comerciales para evaluar el riesgo, como con la base de depósitos a corto plazo de esas instituciones.

Los bancos también están excepcionalmente preparados para financiar proyectos comerciales arriesgados de gran rentabilidad y rápida recuperación, digamos entre cinco y siete años. Otro aspecto que parece adecuado es el financiamiento de capital de explotación, por ejemplo la simple necesidad de liquidez a corto plazo.

Así como los bancos están excepcionalmente capacitados para realizar las tareas indicadas, no lo están tanto para satisfacer otras. Los bancos adolecen de graves limitaciones en cuanto al financiamiento de proyectos arriesgados con lenta recuperación. Las obras de infraestructura social requieren plazos de vencimiento que van mucho más allá de las posibilidades de los bancos y, lo que no es sorprendente, esas instituciones se muestran a veces cautelosas para otorgar préstamos en ese sector. Pero muchas actividades comerciales riesgosas también pueden quedar fuera del alcance de los bancos, sobre todo las que hacen uso intensivo del capital. Algunos podrían argüir que muy pocos son los proyectos cuyas inversiones no podrían recuperarse dentro de los plazos de diez a doce años que ofrecían los bancos en 1978-1979. Sin embargo, este argumento supone que esos plazos jamás volverán a reducirse como sucedió en 1974-1975; da por supuesto también que esas actividades comerciales cumplirán sus proyecciones sobre ingresos en efectivo, algo que está muy lejos de la realidad en las industrias nacientes de los países en desarrollo.

Los bancos tampoco pueden satisfacer adecuadamente los requerimientos de liquidez cuando obedecen a desequilibrios estructurales (reales o financieros) de la economía. De modo que si las dificultades fiscales o del balance de pagos derivan de algún factor que no sea de carácter exógeno transitorio (por ejemplo, reducción del precio de un importante producto básico de exportación), los bancos no son una fuente de financiamiento adecuado. En estas circunstancias —por lo demás, muy

frecuentes en los países en desarrollo— si los bancos otorgan financiamiento 'sin hacer preguntas', pasan a ejercer una influencia permisiva que oculta la necesidad de cambios de estructura y política. Perú, hasta 1975, fue víctima de una comunidad bancaria excesivamente cooperativa. Por otra parte, si los bancos tratan de inducir cambios de política y de estructura, se vuelven intervencionistas. Por su carácter comercial privado, cuando negocian con gobiernos soberanos corren el riesgo de ser acusados de aprovecharse de su situación y de intervención política. Agréguese a esto el hecho de que los plazos de vencimiento que están en condiciones de ofrecer, ante el riesgo asociado con la reestructuración, podrían ser simplemente inadecuados a las circunstancias. Por este motivo, cuando los bancos intervienen en el financiamiento de problemas estructurales en la balanza de pagos, difícilmente pueden salir gananciosos.

Por consiguiente, cuando los bancos comerciales iniciaron el reciclaje de los excedentes de la OPEP, muy pocos se quejaron; los bancos procedieron rápidamente al reciclaje y la mayoría pensó que la crisis era transitoria, ya que se vislumbraba una recuperación total en los países del centro, y se suponía que 'los factores del mercado' acabarían sin demora con el monopolio de la OPEP. Pero, naturalmente, hasta la fecha esto no ha sucedido, ya que el desequilibrio de la balanza de pagos adquirió un carácter más permanente y la mayoría de los países en desarrollo (como así también los desarrollados) se interesan al parecer por la reestructuración (más allá de la reestructuración normal asociada al desarrollo) requerida para adecuarse a una nueva época con más elevados costos de la energía y un más lento crecimiento en los países del centro. Por otra parte, es muy lamentable observar que no se disponga de financiamiento adecuado que ofrecer a los países en desarrollo para facilitar dicha reestructuración; Brasil, por ejemplo, no tuvo otra opción que financiar su masivo programa de sustitución de importaciones y reestructuración que los limitados e inciertos plazos de vencimiento ofrecidos por los bancos comerciales.

¿Quiénes son, entonces, los expertos en aquellos sectores donde los bancos comercia-

les afrontan al parecer restricciones? A juicio del autor, son los organismos multilaterales y los mercados privados de bonos.

Los organismos multilaterales —es decir, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.— muestran mayor adecuación con respecto a algunas de las necesidades especiales de los países en desarrollo.

En primer lugar, disponen de personal profesional debidamente calificado y con enorme experiencia en los problemas que afectan a los países en desarrollo. Pueden colaborar en la preparación de proyectos; identificar problemas donde éstos surjan con miras a resolverlos y cooperar en su evaluación posterior. Se interesan, pues, en el éxito del proyecto y no sólo en su financiamiento y amortización. Este personal también está capacitado para colaborar con las autoridades en la formulación de una política global de desarrollo sin suscitar sospechas de conflictos de intereses.

En segundo lugar, y lo que es más importante, los organismos multilaterales no son instituciones comerciales y, por ende, sus preferencias en cuanto a plazos y riesgos pueden ser compatibles con las necesidades fundamentales del desarrollo. Por ello, los organismos multilaterales pueden otorgar préstamos, y en efecto los otorgan, a países donde prevalecen condiciones políticas y de liquidez que sencillamente desalentarían a un banquero privado. Además, por su carácter especial, dichos organismos pueden respaldar períodos de amortización de hasta 25 años o más, forma de financiamiento que puede promover, sin trastornos, la amplia mutación socioeconómica que forma parte integrante del proceso de desarrollo. Implícita en esta capacidad está la disposición a financiar proyectos y estrategias de desarrollo orientados a satisfacer necesidades básicas.

En tercer lugar, y a diferencia de los bancos comerciales, cuando los países en desarrollo no tienen influencia, los organismos multilaterales incorporan a éstos como miembros con derecho a voto y les brindan la oportunidad de influir sobre los acontecimientos. Esta virtud tampoco es desmentida por el hecho de que los países menos desarrollados constituyen un bloque minoritario. En efecto, mientras los países industrializados contribuyan al grueso del financiamiento, los organis-

mos multilaterales mantendrán mejor su credibilidad si ejercen control técnico sobre la adopción de decisiones. Pero los países menos desarrollados, actuando de concierto, pueden constituir un eficiente instrumento de presión para influir sobre los países industrializados a fin de que adopten políticas favorables a sus necesidades. Los países menos desarrollados pueden también hacer oír mejor su voz en la política en la medida en que tengan la mayor representación posible en el personal de los organismos multilaterales, patrocinando la designación de representantes por su competencia técnica y no por sus vinculaciones con la política interna.⁶⁵

No se quiere sugerir con lo que se lleva dicho que las instituciones multilaterales sean perfectas. Sin duda, el carácter de su financiamiento puede mejorarse. Por ejemplo, podría haber mayor articulación entre el FMI y el Banco Mundial de modo que los programas de créditos contingentes puedan, cuando sea procedente, otorgarse a largo plazo y facilitar el verdadero cambio estructural, a diferencia del simple cambio transitorio monetario/financiero. En armonía con acuerdos de crédito contingente a más largo plazo, podría moderarse la condicionalidad para tomar más en cuenta objetivos políticos y sociales internos, como asimismo la necesidad de evitar la reducción del empleo y de los ingresos por habitante en los países en desarrollo.⁶⁶ Hay, además, gran necesidad de préstamos para el financiamiento de programas significativos por parte de instituciones de desarrollo como el Banco Mundial y el BID.⁶⁷ Podría ampliarse la lista de aspectos donde se impone el cambio. Por fortuna, a diferencia de los bancos comerciales, cuyas actividades se ven restringidas por los intereses comerciales de sus accionistas y las normas que rigen el prudente proceder de la banca, las fronteras normativas de las instituciones multilaterales sólo se ven limitadas por la osadía y la

⁶⁵Esta observación ya la hizo Jeker, p. 225.

⁶⁶En la citada publicación de las Naciones Unidas aparece una excelente crítica general de los programas de estabilización del FMI y sugerencias sobre reforma.

⁶⁷Los préstamos no vinculados a proyectos son indispensables para que el Banco Mundial y el BID puedan asumir una función más amplia en la labor de estabilización que implica cambios estructurales en la economía.

imaginación de quienes formulan la política en los países industrializados.

Los mercados de bonos privados brindan a los países en desarrollo la posibilidad de adquirir fondos a plazos mucho más prolongados que los que suelen ofrecer los bancos comerciales. Sus tasas de interés en general son fijas durante la vigencia de los plazos de vencimiento, lo que brinda a los países menos desarrollados un costo predecible que puede incorporarse sin dificultad a las estrategias de planificación. Además, los mercados de bonos son realmente 'retraídos y remotos' en el sentido de que el prestatario y el prestamista nunca se encuentran. Tienen como principal inconveniente el de que los inversionistas tienden a ser más bien sensibles y, por esta razón, no puede confiarse en lograr un acceso confiable y permanente a ellos.

En el medio financiero internacional otros dos importantes sectores especializados son dignos de mención: los proveedores comerciales y los organismos gubernamentales bilaterales. Ambos suelen asociarse con el financiamiento 'de intereses creados', es decir, el financiamiento en sí mismo es para ellos sólo un medio para alcanzar un objetivo más amplio. Las condiciones de financiamiento pueden resultar atrayentes aunque esta ventaja puede quedar contrarrestada por estar ligadas a determinados productos o posiciones políticas. No obstante, a veces los intereses del prestatario pueden coincidir con los del prestamista, de donde resulta una transacción mutuamente beneficiosa. En tales circunstancias los proveedores y los gobiernos tienen una importante función que desempeñar en la división del trabajo en el financiamiento del desarrollo.

B. *¿Puede ser más eficaz la división del trabajo?*

Acaba de esbozarse algo de lo que, en cierto modo, podría considerarse una propuesta sobre una razonable división del trabajo en el financiamiento basada en la infraestructura ya establecida. Lamentablemente, las actividades de algunos protagonistas de esta división del trabajo mundial se han visto restringidas por un motivo u otro, quedando un vacío que ha sido llenado en forma especial por bancos co-

merciales; éstos, en contraste con los organismos internacionales de financiamiento, han demostrado estar en condiciones de ampliar sus actividades de manera casi ilimitada gracias a la creciente liquidez mundial y al mercado irrestricto de eurodivisas. Ahora bien, y como ya se ha visto, el problema planteado se debe a que los bancos comerciales, en rigor, no están en condiciones de cumplir apropiadamente su nueva función. Interesa saber por tanto cómo rectificar el desequilibrio producido en las fuentes de financiamiento.

Los organismos multilaterales se han visto afectados por la falta de un mecanismo de financiamiento automático, el rechazo a la ayuda externa en los países centrales y la tendencia general a alejarse del multilateralismo. En una época de déficit fiscales y oposición a los aumentos impositivos, los nuevos aportes de fondos a las instituciones de desarrollo se han visto muy dificultados. En realidad, un motivo que tal vez explique la condescendencia de los países industrializados con respecto a la función de sus bancos comerciales en el financiamiento del desarrollo sea sencillamente porque representa una menor carga fiscal canalizar los recursos hacia países en desarrollo a través de los bancos comerciales privados.⁶⁸

Para contrarrestar esta tendencia parece necesaria una campaña para educar al público respecto a la necesidad de transferir a los países en desarrollo recursos en gran escala en condiciones más razonables. Esto podría considerarse simplemente como manifestación del propio y bien entendido interés. Si bien a primera vista el financiamiento de los bancos comerciales aparentemente no tropieza con dificultades, las condiciones más onerosas del financiamiento, junto con otros males bien conocidos de la economía internacional, tal vez estén generando tensiones sociales y económicas subyacentes que pudieran hacer del decenio de 1980 un período mucho más conflictivo. Además, las transferencias a países de la periferia suelen retornar a los mismos prestatarios como importaciones, lo que a su vez estimula nuevas acti-

⁶⁸En la medida en que los países industrializados graven las utilidades de los bancos comerciales, la tendencia al financiamiento del desarrollo a través de la banca comercial incluso podría ser rentable para los gobiernos de los países industriales.

vidades económicas y empleos en los países industrializados.

No han escaseado por cierto las propuestas que sugieren nuevos criterios en materia de transferencias. En el anexo a este artículo se ofrece un excelente resumen de propuestas recientes preparado por *Overseas Development Council* (Consejo de Desarrollo de Ultramar) de Washington. Todas ellas se caracterizan por sugerir complejos mecanismos para brindar financiamiento a largo plazo a países en desarrollo; y recomiendan convertir los organismos multilaterales en administradores de fondos. El principal obstáculo para la realización de esos programas parece ser la generación de recursos. Por lo tanto, quizás no carezca de interés analizar sumariamente algunas ideas preliminares sobre cómo obtener recursos, con especial referencia a la necesidad de financiamiento automático.

Por ejemplo, podría asignarse al Banco Mundial y al FMI una función más directa en la transferencia de ahorros de los centros a los países menos desarrollados. Muchos se han quejado por la dispar presión que se ejerce sobre los países para que reajusten su balanza de pagos;⁶⁹ los países deficitarios deben cumplir enérgicos programas impuestos por el FMI, mientras que los países con excedentes son objeto, en el peor de los casos, de una reprimenda moral. ¿Por qué no adoptar medidas para que estos países del mundo industrializado y los de la OPEP depositen el 50% de su superávit anual (después de los reajustes necesarios para cubrir salidas 'normales' de capital) en las mencionadas instituciones internacionales? Se podría pagar algo semejante a una tasa de interés comercial, como el Servicio de Petróleo del Fondo o, si se desea, hasta se podría gravar el superávit ofreciendo mucho menos que una tasa comercial. No se permitirían giros hasta que el superávit 'no depositado' de un país excedentario disminuyera hasta alcanzar un nivel crítico —digamos el equivalente de las importaciones de tres meses— y, luego, el retiro de fondos se escalonaría conforme a las tendencias de su balance de pagos. Ahora bien, como los

excedentes tienden a acumularse en los países industrializados y en los de la OPEP, el fondo se renovaría continuamente. Por su naturaleza especial, las instituciones internacionales de desarrollo podrían no hacer corresponder los plazos de vencimiento y transferir esos recursos a los países en desarrollo en condiciones apropiadas.

Es evidente que, a menos que el superávit se grave considerablemente, esta propuesta ejercería sólo una reducida presión adicional sobre los países excedentarios, ya que se conserva el acceso a los ingresos derivados de los superávits; su mayor importancia consiste en que permitiría canalizar más recursos a través de los organismos internacionales de financiamiento del desarrollo.

También parece necesario explorar de qué manera puede incrementarse en forma permanente la base de capital de los organismos internacionales que promueva su capacidad para captar fondos en los mercados de capital internacionales. Una medida factible consistiría en canalizar asignaciones de los derechos especiales de giro hacia suscripciones de capital en esas instituciones. Si se invitase a los países de economías centralmente planificadas a participar en la labor de desarrollo, al afiliarse a las instituciones de financiamiento de desarrollo, no sólo se incrementaría el capital, sino que también se lograría como beneficio adicional tener un mayor pluralismo ideológico en esos organismos. Los países industrializados y los de la OPEP también podrían considerar la posibilidad de garantizar directamente emisiones de bonos de organismos multilaterales, facilitando con ello un mayor poder multiplicador sobre la base de capital existente.

Menos seguras son, por lo menos por ahora, las posibilidades de incrementar los aportes de capital mediante impuestos en los países desarrollados, para favorecer el desarrollo económico de aquellos necesitados de recursos. Sin embargo, las restricciones son más políticas que económicas, ya que existe amplio margen para obtener nuevos ingresos. Con impuestos de emergencia al consumo de artículos suntuarios tales como cigarrillos, licores, automóviles que excedan cierto tamaño, adquisición de una segunda casa, embarcaciones de lujo, restaurantes suntuosos, etc., se podrían

⁶⁹Véase en Naciones Unidas, pp. III 8-III 13, un análisis de la falta de simetría en la presión en favor de reajustes.

recaudar sin trastornos cuantiosas sumas anuales. Por ejemplo, si sólo se agregara un impuesto adicional del 5% al precio de venta actual de cada paquete de cigarrillos consumido en los Estados Unidos se obtendrían casi 800 millones de dólares por año. Esta propuesta, sin embargo, plantearía el problema de la oposición de pequeños grupos de interés; a pesar de que sería muy racional adoptarla.

Otro plan que goza de cierto apoyo propicia el cofinanciamiento entre bancos comerciales e instituciones multilaterales de desarrollo. De esta manera, los bancos quedarían bajo el ámbito general del multilateralismo y ampliarían efectivamente los recursos que hoy se canalizan a través de organismos de desarrollo. Cabe suponer que los bancos que participen en este financiamiento conjunto podrían ofrecer tasas de interés ligeramente menores y plazos de vencimiento algo más prolongados. Este plan tendría la virtud de no requerir cambios radicales en el sistema financiero vigente; su desventaja, en cambio, consistiría en que podría interpretarse como un recurso sustitutivo para incrementar la base de capital de los organismos multilaterales. También podría perjudicar aún más el pluralismo en las fuentes de financiamiento y 'monopolizar' el financiamiento del desarrollo.

Al examinar el problema de los recursos, quizás también sea útil poner en tela de juicio el actual procedimiento de cobrar a todos los países en desarrollo el mismo tipo de interés por préstamos *corrientes* (que no son de la Asociación Internacional de Desarrollo) por parte de las instituciones de desarrollo. A fin de aprovechar al máximo los fondos para el desarrollo, podría considerarse la posibilidad de adoptar tasas variables acordes con el nivel de desarrollo de cada país; de esta forma, los de menores ingresos podrían continuar beneficiándose con tasas absolutamente concesivas. Por otra parte, como los países de elevados ingresos más que en la ayuda se interesan en mayores plazos, a ellos bien se les podrían aplicar tasas de interés comerciales. Las tasas aplicables a estos últimos países podrían mantenerse fijas, pero a condición de que las correspondientes a los préstamos antiguos se reajusten periódicamente si se tornaran poco comerciales a mediano plazo. Incluso aplicando

tasas comerciales podrían obtenerse algunos ahorros en el costo de los préstamos: el mayor acceso al financiamiento multilateral podría hacer menos necesario el mantenimiento de cuantiosas sumas de reservas internacionales prestadas; se eliminarían muchos de los derechos y cargos secundarios de la aprobación de préstamos, y el pago anticipado podría efectuarse sin ninguna sanción.

En cuanto a los mercados de bonos internacionales, a partir de la gran crisis financiera del decenio de 1930, han dejado de ser una fuente de fondos dinámica para los países en desarrollo. Los países industrializados han puesto grandes obstáculos financieros a la emisión de bonos por parte de los países menos desarrollados, creando un doble sistema donde los países ricos utilizan eurobonos y los países pobres eurocréditos. Esto es lamentable, porque los mercados de bonos pueden constituir un recurso muy conveniente para financiar el desarrollo y si bien no pueden reemplazar al financiamiento del desarrollo dinámico multilateral, sí pueden reducir en algo la presión sobre instituciones. Es indudable que los países ricos deben reexaminar su política al respecto.

El financiamiento bilateral ha disminuido indiscutiblemente como consecuencia de la renuencia a brindar ayuda. En apariencia sería difícil estimular esta fuente de financiamiento, aunque algunos planes diseñados para restringir las condiciones de los préstamos, como el acuerdo de caballeros entre organismos de crédito para exportación de la OECD, también merecerían ser reexaminados, por lo menos con referencia al financiamiento de países menos desarrollados.

Luego de analizar las propuestas de transferencia de recursos y algunas posibilidades de financiarlas, parece pertinente señalar que los problemas actuales son de naturaleza política más que económica. Existen numerosos procedimientos técnicos para poner en práctica la nueva división internacional del trabajo en el financiamiento del desarrollo; lo que falta, en cambio, es voluntad política para realizarla. Muchos tal vez estimen que cualquier reordenamiento en gran escala de la situación actual no tendría viabilidad política y, por lo tanto, sería mejor aceptarla tal como es, quizás

con algunas modificaciones menores. Sin embargo, conviene recordar que la realidad es transformable y que, por lo tanto, con la debida fuerza de voluntad y osadía, podrían mejorarse los actuales mecanismos de transferencia que han evolucionado en forma muy particular y son menos que adecuados para promover un

desarrollo socioeconómico amplio. Los realistas intransigentes, que suelen mostrarse escépticos en materia de cambios, quizás deban reflexionar sobre esta aparente paradoja: los excesivamente realistas pueden ser, en verdad, los menos realistas.

Referencias

- The Andean Report*, Lima, Perú (mensual).
- Anderson, Roger, "Bankers Assess Country Risks: Limits of Prudence", *Asian Finance*, 15 setiembre/14 octubre 1977, pp. 41-46.
- Asian Finance*, "BOA Methodology", 15 setiembre/14 octubre 1977, Hong Kong, pp. 46-47.
- Banco Central de Reserva del Perú, *Reseña Histórica*, Lima, cuarto trimestre de 1978.
- Beek, David, "Commercial Bank Lending to Developing Countries", *Quarterly Review* (Federal Reserve Bank of Nueva York), Vol. 2, verano 1977, pp. 1-8.
- Belliveau, Nancy, "What the Peru Experiment Means", *Institutional Investor*, Nueva York, octubre 1976, pp. 31-36.
- Benny, Robert, declaraciones en "Dilemmas in the Eurocredit Market", *Euromoney*, Londres, setiembre 1978, pp. 56-113.
- Biem, David, "Rescuing the LDCs", *Foreign Affairs*, Nueva York, Vol. 55, N.º 4, julio 1977, pp. 717-731.
- Blask, Jerome, "A survey of country evaluation systems in use", en Goodman, Stephen (ed.) *Financing and Risk in Developing Countries*, Proceedings of a Symposium on Developing Countries' Debt Sponsored by the Export-Import Bank of the United States, agosto 1977, Washington D.C., pp. 77-82.
- Brackenridge, Bruce A., "Techniques of Credit Rating", *Asian Finance*, Hong Kong, 15 setiembre/14 octubre 1977, pp. 46-53.
- Brittain, W. H. Bruce, "Developing Countries' External Debt and the Private Banks", *Quarterly Review* (Banca Nazionale del Lavoro), Roma, N.º 123, diciembre 1977, pp. 365-380.
- Carli, Guido, *Why Banks are Unpopular*, Basilea, Per Jacobsson Foundation, junio 1976.
- Corea, Gamani, "The Debt Problem of Developing Countries", *Journal of Development Planning*, Nueva York, N.º 9, abril 1976, pp. 53-78.
- Cummings, Richard, "International Credits - Milestones or Millstones", *Journal of Commercial Bank Lending*, Filadelfia, enero 1975, pp. 40-52.
- Davis, Steven, *The Eurobank: Its Origin, Management and Outlook*, Londres, MacMillan Press Ltd., 1976.
- Devlin, Robert, "El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975", en *Revista de la CEPAL*, N.º 5, primer semestre de 1978, pp. 65-102.
- _____, *Project Manual and Methodological Guidelines for a Study of the Role of Transnational Banks in the External Finance of Peru, 1965-1976*, Santiago, Joint Unit CEPAL/UNCTC, Working Paper N.º 10, febrero 1978.
- Díaz-Alejandro, Carlos, "The Post 1971 International Financial System and Less Developed Countries", en G. K. Helliner (ed.) *A World Divided*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976, pp. 177-206.
- Euromoney*, "The Drive to Refinance in the Euromarkets", Londres, octubre 1978, pp. 114-124.
- Evans, John, "Brazil Seeks Ways of Refinancing Eurodebt", *The Financial Times*, Londres, noviembre 1978.
- Fishlow, Albert, "Debt Remains a Problem", *Foreign Policy*, Washington, D.C., N.º 30, primavera 1978, pp. 133-143.
- Friedman, Irving, *The Emerging Role of Private Banks in the Developing World*, Nueva York, CITICORP, 1977.
- Goodman, Stephen, "How the Big U.S. Banks Really Evaluate Sovereign Risks", *Euromoney*, Londres, febrero 1977, pp. 105-110.

- Gorostiaga, Xabier, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1978.
- Greene, James, "Financing Foreign Governments and Official Entities", en F. John Mathis (ed.) *Offshore Lending by U.S. Commercial Banks*, Filadelfia, Robert Moaris Associates, 1975, pp. 187-220.
- Hayes, Douglas, *Bank Lending Policies, Domestic and International*, Ann Arbor, The University of Michigan, 1977.
- Jeker, Rolf, "Voting Rights of Less Developed Countries in the IMF", *Journal of World Trade Law*, Twickenham, Inglaterra, Vol. 12, N.º 3, mayo/junio 1978, pp. 218-227.
- Kapur, Ishan, "An Analysis of the Supply of Eurocurrency Finance to Developing Countries", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Oxford, Vol. 39, N.º 3, agosto 1977, pp. 173-188.
- Kotz, David, *Bank Control of Large Corporations in the United States*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- Latin American Economic Report*, Londres (semanario).
- Lewis, W. Arthur, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Lissakers, Karin, *International Debt, The Banks and U.S. Foreign Policy*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1977.
- Massad, Carlos y Roberto Zahler, *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, CEPAL, 1977.
- Morgan Guaranty Trust Company de Nueva York, *World Financial Markets* (mensual).
- OECD, *Development Co-operation: 1976 Review*, París, 1976.
- Robinson, Stuart, *Multinational Banking*, Leiden, A.E. Sijthoff, 1974.
- Sargen, N. P., "Commercial Bank Lending to Developing Countries", *Economic Review* (Federal Reserve Bank de San Francisco), primavera 1976, pp. 20-31.
- Smith, Gordon, *The External Debt Prospects of the Non-Oil Exporting Developing Countries*, Washington D.C., Overseas Development Council, verano 1977.
- Solomon, Robert, "A Perspective on the Debt of Developing Countries", *Brookings Papers on Economics Activity*, Washington D.C., N.º 2, pp. 479-501.
- United Nations *Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries: Report to the Group of Twenty-Four*, Nueva York, PNUD/UNCTAD, Proyecto INT675/015, enero 1979.
- van B. Cleveland, Harold y W. H. Bruce Brittain, "Are the LDCs in over their heads?", *Foreign Affairs*, Nueva York, Vol. 55, N.º 4, julio 1977, pp. 732-750.
- Wachtel, Howard, *The New Gnomes: Multinational Banks in the Third World*, Washington D.C., Transnational Institute of the Institute for Policy Studies, TNI Pamphlet N.º 4, 1977.
- Watson, Paul, *Debt and Developing Countries: New Problems and New Actors*, Washington D.C., Overseas Development Council, Development Paper N.º 26, 1978.
- Weinert, Richard, "Eurodollar Lending to Developing Countries", *The Columbia Journal of World Business*, Nueva York, invierno 1973, pp. 34-38.
- , "Why the Banks did it", *Foreign Policy*, Washington D.C., N.º 30, primavera 1978, pp. 143-148.
- Wellons, Philip, *Transnational Banks*, Nueva York, Report to the U.N. Centre on Transnational Banks, diciembre 1976.
- , *Borrowing by Developing Countries on the Eurocurrency Market*, París, OECD, 1977.
- Wolfe, Alexander Mc W. Jr., "Country Risk" en F. John Mathis (ed.) *Offshore Lending by U.S. Commercial Banks*, Filadelfia, Robert Morris Associates, 1975, pp. 35-54.

Anexo

COMPARACION ENTRE ALGUNAS PROPUESTAS DE TRANSFERENCIAS DE

	Propuesta del senador J. Javits: Fondo de Promoción del Crecimiento (Growth Development Fund)	Propuesta de México: Servicio de reciclaje a largo plazo (Comité de Desarrollo FMI/BIRF)	Propuesta de Venezuela: Plan conjunto OPEP/OECD de estimulación global (Ronald Müller)
Cantidad /Magnitud	US\$ 25 mil millones (US\$ 5 mil millones anuales)	US\$ 15 mil millones	No especificada, pero del orden de US\$ 20 - US\$ 40 mil millones
Plazo	Período inicial de 5 años.	A largo plazo.	5-10 años, comenzando antes de 1980.
Objetivo	Establecer un fondo de capital para inversiones productivas en los países menos desarrollados que promuevan el desarrollo agrícola, industrial y comercial; y además que contribuyan a ampliar los mercados y a estimular la economía mundial.	Incrementar el suministro de fondos a largo plazo a los países menos desarrollados para financiar la compra de bienes de capital.	Movilizar ahorros no utilizados por la OPEP y la OECD para incorporarlos a un fondo de capital e invertirlos en los países menos desarrollados no petroleros, con miras a aumentar su compra de exportaciones de los países industrializados; evitar la escasez de suministros internacionales a mediano plazo y aplicar planes de reajuste estructural en la OECD.
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. El crecimiento económico se está estancando en muchos países, por lo que es necesario aumentar las inversiones de capital para incrementar la productividad. 2. El reciclaje de la OPEP es inadecuado porque no posibilita, en los países importadores de petróleo, encarar la política macroeconómica necesaria para restaurar el poder adquisitivo. 3. El gasto de divisas derivado de las importaciones de petróleo está restringiendo el poder de compra de los países menos desarrollados importadores de petróleo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las bajas tasas de crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo están reduciendo el ritmo del comercio mundial, estimulan el proteccionismo y contribuyen a atenuar la demanda de bienes de capital por parte de dichos países. 2. La demanda potencial de bienes de capital de países menos desarrollados no se hace efectiva por falta de financiamiento. 3. El elevado nivel de financiamiento por el sistema bancario internacional se hará insostenible en el futuro. 4. Hay servicios de reciclaje a corto y a mediano plazo para efectuar reajustes en la balanza de pagos, pero no los hay a largo plazo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Con el desempleo y la inflación simultáneos, la menor rentabilidad y productividad en los países desarrollados está retrasándose la formación de capital en la OECD, y se observa una tendencia al estancamiento a largo plazo. 2. El reciclaje de los recursos de la OPEP podría ser a mayor plazo. 3. Tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados se advierten graves retrasos en la gestión macroeconómica y en la coordinación internacional de la economía. 4. El Tercer Mundo podría constituir, para la economía mundial, una nueva fuente de demanda sostenida, una nueva frontera de crecimiento. 5. Es necesario atenuar la pobreza y los problemas de endeudamiento de los países menos desarrollados.
Fuentes de recursos.	Países industriales y de la OPEP.	Inversionistas públicos y privados de países con balanza de pagos y situación financiera favorables (incluso inversionistas de instituciones).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ahorros no utilizados de la OPEP y la OECD: 20%-25% de los ingresos en petrodólares acumulados por la OPEP, y el resto de inversionistas privados. 2. Aportaciones de países de la OECD al Banco Mundial (adicionales o reasignaciones).
Administración de fondos.	El Fondo podría ser diseñado y organizado por el Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo y el FMI; también podría crearse una nueva institución.	Nueva operación de préstamos a través del Banco Mundial.	Servicio especial del Banco Mundial y de la International Finance Cooperation (IFC) y/o instituciones regionales.

RECURSOS EN GRAN ESCALA Y DE ESTIMULO GLOBAL DEL DESARROLLO

	Plan de inversiones de la OECD	Programa Trilateral del Grupo de Estudio de Alimentos: Duplicación de la producción de arroz en el Sud y Sudeste de Asia (Hayami/Takase)	Propuesta de Roger Hansen: Régimen global de atención de necesidades humanas básicas
Cantidad Magnitud	US\$ 10 mil millones en corrientes de capital adicional.	Costo total de capital de \$ 52.6 mil millones (US\$ constantes de 1975), pero sólo US\$ 1.8 mil millones por año en corrientes de capital adicional.	US\$ 12 mil millones (moneda constante) por año que cubriría todos los costos de inversión y la mitad de los costos anuales de mantenimiento.
	3-5 años de transferencias crecientes, dentro de un marco temporal a mediano plazo de hasta 8 años.	Periodo de 15 años: 1978-1993.	Periodo de 20 años
Objetivo	Lograr un importante aumento en las corrientes de inversión hacia los países menos desarrollados como estímulo general a la actividad económica mundial con el propósito de introducir cambios estructurales a mediano plazo en sectores clave de suministros.	Duplicar la producción de arroz en Asia mejorando el sistema de riego.	Establecer un régimen mundial de satisfacción de las necesidades humanas básicas para eliminar la pobreza total al cabo de dos decenios
Diagnóstico	<ol style="list-style-type: none"> 1. La recuperación de las economías de la OECD después de la recesión aún no es autosostenible y es necesario estimular la actividad económica. 2. Actualmente se subutilizan los recursos de la OECD y una sensación general de incertidumbre desalienta las inversiones. 3. Las actuales pautas de inversión en sectores productivos clave son inadecuadas para atender las necesidades a largo plazo de los países desarrollados y menos desarrollados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfocando exclusivamente el problema mundial de alimentos, se ha elegido a Asia porque allí viven dos tercios de los mal nutridos del mundo, y Asia tiene grandes posibilidades de aumentar cuantitativamente la producción de alimentos. 2. El mejoramiento y la ampliación de sistemas de riego, que requieren capital, es indispensable para aumentar la producción de alimentos en Asia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El problema de la pobreza no es insoluble pero sin un ataque concentrado es probable que se amplíe su magnitud, como asimismo que se agraven los problemas demográficos. 2. Se requieren procedimientos menos intervencionistas por parte del Overseas Development Assistance (ODA); es necesario un organismo de gran competencia y especializado que se ocupe de las necesidades básicas. 3. Es poco probable que los aumentos adicionales en el ODA a través de las vías existentes ejerzan influencia significativa sobre la pobreza, porque actualmente el ODA persigue en gran medida otros objetivos, tiene otras preocupaciones y sufre otras presiones políticas.
Fuentes de recursos	Capital social y deudas de fuentes privadas y económicas en la OPEP y la OECD (no la Overseas Development Assistance (ODA) por ser políticamente poco realista).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ayuda agrícola extranjera bilateral y multilateral, incluyendo asistencia de la OPEP. 2. Presupuestos de riego de países en desarrollo de Asia. 3. US\$ 1.8 mil millones anuales en aportaciones de capital adicional (es de suponer que de la ODA) por parte de los países de la OPEP y desarrollados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Overseas Development Assistance (ODA) con promesas de fondos de países desarrollados de la OECD durante un periodo prolongado. La OECD debería invertir sus recursos en la ODA en programas para atender necesidades básicas y elevar sus niveles ODA a 0.45%-0.50% del PIB a principios del decenio de 1980. 2. ODA, con fondos de la OPEP, así como de otros países menos desarrollados en mejor situación.
Administración de fondos.	Acuerdos de cofinanciamiento con los organismos del Banco Mundial.	Los países y organismos donantes orientarían sus fondos hacia el sector agrícola de los países menos desarrollados de Asia.	De preferencia mediante la cooperación Norte-Sur, se crearía un organismo internacional neutral, para que reciba los aportes financieros, adopte decisiones sobre su asignación y vigile el proceso. Podría hacerse intervenir también al sistema de las Naciones Unidas, incluyendo el Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo.

Anexo

COMPARACION ENTRE ALGUNAS PROPUESTAS DE TRANSFERENCIAS DE

	Propuesta del senador J. Javits: Fondo de Promoción del Crecimiento (Growth Development Fund)	Propuesta de México: Servicio de reciclaje a largo plazo (Comité de Desarrollo FMI/BIRF)	Propuesta de Venezuela: Plan conjunto OPEP/OECD de estimulación global (Ronald Müller)
Características principales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los fondos se dividirían en dos partes: la mitad (US\$ 2.5 mil millones) se destinaría a los más pobres de los países menos desarrollados; la otra mitad, en forma de préstamos, a los países en desarrollo más solventes. 2. Las condiciones podrían negociarse para tomar en cuenta las preocupaciones de los países donantes acerca del valor estable de sus recursos invertidos en el Fondo y la necesidad de activo líquido en caso de emergencias económicas. 3. El Fondo podría conceder prioridad a las inversiones en materia de energía. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El capital total suscrito del servicio podría dividirse en tres operaciones de préstamo de US\$ 5 mil millones cada una. 2. Se entregarían a los prestatarios instrumentos de deuda denominados derechos especiales de giro por un plazo de 15 años al tipo de interés del mercado. 3. Se promovería un mercado secundario para dar liquidez a esos instrumentos. 4. Los gobiernos que no contribuyeran con préstamos directos podrían garantizar los préstamos otorgados por el servicio. 5. Las compras de bienes de capital a países desarrollados financiados por el servicio se limitarían a los que concedan préstamos o garantías. 6. Se comprarían bienes de capital, en relación a determinados proyectos en los países menos desarrollados, aprobados por el Banco Mundial. Se podrían otorgar préstamos a empresas nacionales privadas que actúen en dichos países. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se incrementaría el dinero de la OPEP mediante la emisión de "Bonos de desarrollo OPEP" en mercados de capital internacionales. La OPEP compraría 20%-25% de la suscripción total de bonos Triple A a largo plazo (12-20 años de vencimiento). 2. El resto se vendería a inversionistas privados en mercados de capital. 3. La OPEP actuaría como el primer garante y los organismos del Banco Mundial como el segundo. 4. Los fondos se destinarían a compras en los sectores de la OECD con bajos niveles de utilización de su capacidad; los fondos a mediano plazo se destinarían a sectores internacionales con probable escasez de oferta. 5. En el tercer año empezaría a intensificarse la labor de ajuste estructural interno. 6. Se destinaría alrededor del 20%-25% a los países menos desarrollados más pobres.
Inversiones sectoriales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos que amplíen la demanda de bienes de la OECD. 2. Proyectos de exploración de las actuales fuentes de energía y búsqueda de otras fuentes energéticas. 3. Proyectos relacionados con la International Development Association (IDA) en los países menos desarrollados más pobres. 	Proyectos que requieran bienes de capital a largo plazo de países de la OECD.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos para satisfacer necesidades básicas en los países menos desarrollados más pobres (20%-25% de los fondos). 2. Proyectos que generen una tasa de utilidades equivalente a la de los bonos Triple A. 3. A corto plazo se orienta hacia industrias de los países de la OECD con baja utilización de su capacidad. 4. A mediano plazo hacia sectores productivos donde podría haber escasez.
Foco nacional regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Países en desarrollo más 'solventes'. 2. Países en desarrollo más pobres. 	Países menos desarrollados de ingresos medios.	Todos los países menos desarrollados.
Beneficios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estimularía el crecimiento económico en los países menos desarrollados. 2. Ampliaría la demanda de exportaciones de los países de la OECD, lo que contribuiría a elevar en éstos los niveles de empleo y la actividad económica interna y a reducir las presiones en favor del proteccionismo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuiría a estimular los sectores de bienes de capital en los países desarrollados con demanda inadecuada, y asimismo facilitaría reajustes estructurales en dichos países. 2. Proporcionaría los recursos a largo plazo necesarios a los países menos desarrollados para financiar su demanda de bienes de capital. 3. Ofrecería a los países excedentarios una posibilidad de inversión adicional. 4. Ayudaría a lograr una mejor estructura de activo y pasivo en el sistema financiero. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementaría la formación de capital en toda la OECD. 2. Ampliaría la demanda de bienes del sector industrial de la OECD con capacidad ociosa. 3. Tendría efectos positivos sobre el empleo y sería menos inflacionario que el actual estímulo a la demanda interna de la OECD porque absorbería el activo líquido o cuasilíquido, y se destinaría a sectores industriales de la OECD con bajos niveles de utilización de su capacidad. 4. Atenuaría la necesidad de reajustes estructurales inmediatos en muchos países en desarrollo. 5. Mejoraría el nivel de endeudamiento de países menos desarrollados y los problemas de la pobreza.

RECURSOS EN GRAN ESCALA Y DE ESTIMULO GLOBAL DEL DESARROLLO

	Plan de inversiones de la OECD	Programa Trilateral del Grupo de Estudios de Alimentos: Duplicación de la producción de arroz en el Sud y Sudeste de Asia (Hayami/Takase)	Propuesta de Roger Hanse: Régimen Global de atención de necesidades humanas básicas
Características principales	<ol style="list-style-type: none"> 1. El programa dependería del cofinanciamiento con los organismos del Banco Mundial. 2. Los fondos no se ofrecerían, a largo plazo, a determinadas industrias en países desarrollados, sino que se orientarían más bien, a mediano plazo, hacia los países en desarrollo, a sectores donde los problemas de suministros pudiesen tornarse críticos: alimentos, energía, productos básicos e infraestructura correspondiente. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se invertirían recursos en obras de riego y necesidades afines, incluyendo investigación, insumos agrícolas modernos y sistemas de comercialización. 2. La meta para 1993 consistiría en duplicar la producción de arroz, aumentándola de las 156 millones de toneladas de 1974 a 321 millones de toneladas, para una población de 1.72 mil millones; convirtiendo 17.5 millones de hectáreas de zonas inadecuadamente regadas y 30.4 millones de hectáreas de zonas lluviosas en zonas con riego adecuado. países menos desarrollados. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El programa exigiría elevados niveles de financiamiento a largo plazo de los países desarrollados. 2. El programa exigiría la buena voluntad de los países menos desarrollados para destinar fondos para una estrategia de desarrollo modificada. 3. Los fondos serían asignados por un organismo internacional según el desempeño de los países menos desarrollados y sus necesidades presupuestarias anuales. 4. El organismo vigilaría la realización del programa para garantizar la utilización de los fondos conforme a las normas acordadas.
Inversiones sectorial	Proyectos relacionados con alimentos, productos básicos, energía e infraestructura correspondiente.	Producción de arroz.	Proyectos de desarrollo para atender necesidades básicas en países menos desarrollados.
Foco nacional regional	Todos los países en desarrollo.	Países del sur y sudeste de Asia.	Países en desarrollo que alientan programas para atender necesidades básicas.
Beneficios	Estimularía la demanda y aumentaría la producción tanto en países desarrollados como en desarrollo.	Mejoraría el equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos y generaría ingresos, con lo cual aumentaría el poder de compra de los campesinos.	Podría reducir notablemente o eliminar la pobreza total de los mil millones de habitantes que viven en tales condiciones.

Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo Chile, 1973-1978

*Ricardo Ffrench-Davis**

Muchos países en desarrollo han estado impulsando políticas de promoción de exportaciones durante los últimos quince años. Entre ellos cabe mencionar a Brasil, Colombia, Corea del Sur, Hong Kong, Israel, México, Singapur, Taiwan y Yugoslavia. Las condiciones, oportunidad, mecanismos y efectos difieren de un caso a otro, abarcando una amplia gama de modelos políticos y económicos. La variedad que exhiben las diversas experiencias históricas demuestra, ante todo, que la promoción de exportaciones no es exclusiva de un determinado modelo.

En este artículo se examinan los aspectos más destacados de la promoción de exportaciones en Chile entre 1973 y 1978; se analiza la influencia que diversos aspectos estructurales y coyunturales de la economía chilena han tenido sobre la composición y nivel de las exportaciones; y se exploran algunas repercusiones sobre el desarrollo de la industria nacional.

En la sección I se exponen los aspectos centrales de las políticas de comercio exterior aplicadas entre 1973 y 1978. En la sección siguiente se estudia en detalle la evolución de las exportaciones, según categorías de productos y mercados de destino; con el objeto de ofrecer una perspectiva más amplia para evaluar la expansión del sector, el análisis se extiende al período 1965-1978. En la sección III, se examina el marco económico en que se ha realizado la expansión de las exportaciones no tradicionales, y los efectos que algunas de ellas han generado sobre la economía nacional. A base de estos antecedentes, se efectúa una breve comparación con las experiencias de otros países. Por último, en la sección IV se esbozan algunas conclusiones y lineamientos de una estrategia alternativa, que satisfaga más eficientemente las necesidades nacionales.

*Investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN). Una versión anterior de este artículo fue presentada a la Reunión Informal sobre Industrialización y Desarrollo organizada por CEPAL en octubre de 1978 en Santiago de Chile, y se publicó en *Vierteljahresberichte* N.º 75, marzo de 1979. El autor agradece el apoyo del Comité Latinoamericano del Social Science Research Council, la valiosa ayuda de J. Marshall y J. Scherman, y los comentarios de numerosos colegas. Naturalmente, las opiniones e interpretaciones contenidas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad.

I

La política de comercio exterior y sus características más destacadas

La política económica vigente en Chile desde 1973 le otorga un papel predominante a la expansión de las exportaciones. La experiencia chilena de estos años se sitúa entre las más ortodoxas. En efecto, ha sido acompañada por una drástica liberalización de las importaciones, por una apertura irrestricta frente a la inversión extranjera y por un pronunciado antiestatismo; y esto se expresa en la abstención de intervenciones directas en la actividad productiva y en la 'neutralidad' de las políticas económicas indirectas, en el contexto de una fe profunda en el funcionamiento competitivo del mercado. En estas dos líneas se actuó sistemáticamente durante el quinquenio en que ha estado en aplicación el modelo vigente.¹

Las exportaciones no tradicionales han tenido un aumento significativo, lo que ha llevado a que algunos hablen de un nuevo caso de expansión económica al estilo de Corea del Sur. Las condiciones que caracterizan a ambos casos son, sin embargo, muy distintas, y las perspectivas parecen diferir aún más, en especial en cuanto se refiere al sector industrial.

La característica más notable de la política de comercio exterior vigente es su decidido movimiento hacia el librecomercio; por el mismo se procura alcanzar un régimen donde los precios internacionales (de los bienes comerciables con el exterior) rijan en toda la economía nacional, haya libre entrada y salida de capitales, y el tipo de cambio sea determinado por el mercado. La política de comercio exterior, en consecuencia, coincide con la tónica de todo el programa económico, que busca minimizar la participación del Estado en la actividad económica.

1. Las medidas principales

Indudablemente, el elemento central de la política de comercio exterior ha estado constituido

¹La aparente 'neutralidad' se aplicó en un marco de desigualdad en los diferentes ámbitos de la actividad nacional. Su resultado previsible ha sido una notoria mayor concentración del poder y del patrimonio.

do por la drástica reducción de la elevada protección arancelaria con que contaban los sustitutos de importaciones al iniciarse el nuevo régimen. Empero, la meta del proceso de liberalización ha experimentado cambios significativos durante el curso de su aplicación; así, a mediados de 1974, el arancel-meta máximo que contemplaba la política de liberalización

era 60%;² hacia fines de este año se insinuaba que la tasa máxima que se aceptaría en el futuro sería sólo de 30%.³ Poco después, se estableció formalmente una tasa para el arancel-meta máximo de 35%, que es la que guió las sucesivas reducciones aduaneras realizadas hasta 1977, como lo muestra el cuadro 1.

Cuadro 1

LIBERALIZACIONES ARANCELARIAS: 1973-1979
(Tasas sobre el valor cif)

	12/73	6/74	8/75	2/76	8/77	7/79
Tasa máxima	≥ 220%	140%	90%	80%	35%	10%
Tasa más frecuente	90%	60%	40%	35%	20%	10%
Tasa promedio	94%	67%	44%	38%	18%	10%

Fuente: Banco Central. Las fechas incluidas en el cuadro comprenden el primero y el último decreto de rebajas, y 4 de los 10 intermedios. No se incluyen los casos de excepción, referidos principalmente al sector automotriz.

Aparentemente, según las reiteradas declaraciones oficiales, la disminución de la protección a la sustitución de importaciones habría terminado en agosto de 1977. En ese momento, salvo unas pocas excepciones, los aranceles quedaron comprendidos entre 35% y 10%; tres meses después, sin embargo, el Ministro de Hacienda anunció otro cambio de política, que consistía en reducir aún más los aranceles, con el objeto de llegar a mediados de 1979 a una tasa uniforme de 10%. Es ésta una tasa inusualmente baja en los países en desarrollo, y su ninguna selectividad es excepcional incluso en los países más desarrollados del mundo.⁴ En realidad, aranceles de esa naturaleza se propugnan sólo en los textos más ortodoxos de economía internacional.

Las exportaciones fueron impulsadas por tres vías: un incremento del tipo de cambio efectivo real; la labor promotora de una institución pública denominada Pro-Chile; e incentivos como la devolución del impuesto al valor agregado (IVA).⁵

Indirectamente, ha contribuido a su expansión la drástica reducción de la demanda agregada interna impuesta por la política económica, fenómeno muy intenso en especial en 1975, cuando la tasa de desocupación abierta alcanzó a 20% y la producción manufacturera descendió 24%.

²Taller de Coyuntura, N.º 13, septiembre de 1974, Universidad de Chile, p. 29.

³S. de la Cuadra, "Estrategias de liberación del comercio exterior chileno", en *Estudios Monetarios IV*, Banco Central de Chile, 1976, sección V.

⁴Antecedentes sobre aranceles vigentes en Corea del Sur en 1976 y metas de una reducción arancelaria en preparación aparecen en B. Balassa, "Incentives for economic growth in Korea", en *Policy reform in developing coun-*

tries, Nueva York, Pergamon, 1977, pp. 148-151. Antecedentes sobre restricciones no tarifarias y dispersión de los aranceles aplicados por Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea a productos de interés para América Latina se presentan en P. Mendive, "Proteccionismo y desarrollo. Nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional". *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978.

⁵Otros dos instrumentos, que consisten en los créditos de exportación y rebajas del costo ex-aduana de los componentes importables, tuvieron menor significación relativa. La devolución del IVA, que se efectúa en virtud de la aplicación del impuesto según la norma de destino, es compatible con la 'neutralidad' de la política económica.

El tipo de cambio se elevó apreciablemente en el curso de 1974 y 1975; en el contexto de una economía interna deprimida (fenómeno que se acentuó notablemente a partir del segundo semestre de 1974), ello facilitó la salida al exterior de una proporción creciente de la producción nacional. Al mismo tiempo, Pro-Chile desarrolló una labor promotora y de información que contribuyó a fortalecer una mentalidad exportadora y a abrir nuevos mercados externos; este esfuerzo recibió un apoyo decisivo durante todo el período que Chile perteneció al Pacto Andino, proceso de integración con cinco países sudamericanos,⁶ que constituyó, hasta 1976, el destino principal para el incremento de las exportaciones no tradicionales (véase el cuadro 8). Por último, se establecieron incentivos tales como la devolución del impuesto al valor agregado pagado por los insumos y la exoneración concedida a las exportaciones mismas del pago de ese gravamen; más recientemente se han puesto en marcha franquicias aduaneras generalizadas para la importación de insumos que se incorporan a las exportaciones.

La política cambiaria comprende la fijación de la tasa de cambio así como de las normas de acceso al mercado cambiario. Reiteradamente, diversos personeros del equipo económico declararon la conveniencia de adoptar una política de tipo de cambio libre de intervención estatal en ambos aspectos. Sin embargo durante estos cinco años se mantuvo una tasa de cambio administrada por el Banco Central; asimismo subsisten algunas restricciones al acceso al mercado cambiario. De esta manera, la política cambiaria constituye la principal desviación —y quizás la única importante— entre la actual política económica y las recetas tradicionales de los textos de economía ortodoxa.

Hasta mediados de 1976 el tipo de cambio se ajustaba dos o tres veces al mes. A partir de julio de ese año las modificaciones fueron diarias; éstas se anunciaron mensualmente hasta

febrero de 1978, fecha en la cual se dio a conocer una tabla de modificaciones diarias para el resto de dicho año. La intensidad y dirección de los ajustes han cambiado a lo largo de estos cinco años. En una primera etapa, la intensidad de las minidevaluaciones permitió que la tasa cambiaria real mejorara en forma ostensible, como se aprecia en el cuadro 2, columna 2. A partir de comienzos de 1976 esa tendencia se revierte de manera notoria. Más aún, en junio de 1976 y marzo de 1977 se producen dos revaluaciones que significan fuertes reducciones del tipo de cambio real: la suma de estos cambios implica un deterioro del orden de un 25% en ese lapso.⁷ Sin embargo, al cabo de pocos meses, se adopta una política contrapuesta que consiste en dos sucesivas devaluaciones, que provocan una recuperación parcial del nivel real logrado en 1976. Por consiguiente, la evolución del precio real del dólar en Chile ha sido inestable, provocando fluctuaciones en la rentabilidad relativa de las exportaciones.

Además, cabe destacar en el ámbito cambiario, que se ha liberalizado sucesivamente el acceso a la compra de divisas. Ello se expresa, por ejemplo, en la ampliación de las cuotas de moneda extranjera que pueden adquirir los turistas nacionales y en la disminución de los controles sobre las operaciones de cobertura de importaciones. Sin embargo, aún subsisten ciertos controles sobre el endeudamiento externo y la compraventa de divisas.

2. *Expansión del intercambio y balanza de pagos*

Como antes quedó expuesto, el intercambio con el exterior se ha visto afectado por una serie de medidas de política económica. Veamos a continuación qué efectos han tenido sobre el volumen del intercambio comercial.

Prácticamente la totalidad de las operaciones de intercambio con el exterior se expandió durante estos años, en particular en rubros de importación y exportación no tradicionales.

⁶Un examen de las principales características y alcances del Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena) se desarrolla en R. Ffrench-Davis, "El Pacto Andino: un modelo original de integración", en E. Tironi (ed.), *Pacto Andino: carácter y perspectivas*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

⁷Los resultados son extremadamente sensibles al índice de precios internos que se utilice como deflacionador, en especial durante 1974. Aquí se empleó un índice combinado, descrito en la nota del cuadro 2.

La excepción más notable la constituye el bajo nivel real de las importaciones de equipos y maquinarias.

Cuadro 2

TIPO DE CAMBIO REAL
(Pesos por dólar norteamericano)

Fechas	Tipo de cambio nominal (1)	Tipo de cambio real (2)	Variación % real entre fechas (3)
1974	0.83	21.71	
1/76	9.19	27.18	25.2
6/76	13.54	23.31	-14.2
7/77	20.96	20.66	-11.4
10/77	24.70	22.25	7.7
2/78	29.12	25.11	12.9

Nota: El tipo de cambio nominal (pesos por dólar) se deflacionó por un promedio simple del índice de precios al consumidor y del componente nacional del índice de precios al por mayor, y se inflacionó por un índice de los precios externos; ambos índices tienen base 100 para el promedio de 1977. La metodología para estimar el índice de precios externos se desarrolla en R. French-Davis, *Política económica en Chile, 1952-70*, Santiago de Chile, Ed. Nueva Universidad, 1973, apéndice 1. Las fechas indican modificaciones de la política cambiaria.

En el área de las compras en el exterior, el comportamiento de las diferentes categorías de rubros es muy heterogéneo entre sí.

Las importaciones de equipos y maquinarias muestran una merma superior a 15% entre 1970 y 1978. Estas importaciones se reducen no sólo en relación a las restantes compras en el exterior (su participación sobre el total de importaciones baja de 20% a 12%), sino también en términos absolutos (medidas en dólares de poder adquisitivo constante). Este deterioro refleja la escasa inversión que ha traído aparejada la actual política económica durante su vigencia, pues la producción nacional de bienes de capital también disminuyó durante ese lapso.

En cambio, las importaciones de bienes de consumo no alimenticio, donde se concentra la mayoría —aunque no la totalidad— de las importaciones suntuarias, se elevan en 112% y representaron el 15% del total en 1978; esto es,

más que todas las importaciones de equipos y maquinarias.

En síntesis, en la actualidad se están importando profusamente muchos rubros que, desde hace decenios, iban abasteciendo progresivamente la industria nacional; una proporción elevada de estas importaciones 'no tradicionales' ha sustituido a producción nacional que, en condiciones *normales* (nivel de demanda agregada no deprimida y tasas de protección 'razonables') puede realizarse en forma eficiente. Este tema, así como los referidos a las importaciones suntuarias y a la manera más eficiente de reemplazar las producciones que efectivamente eran ineficientes, no se abordan aquí, con el propósito de retomar el tema de las exportaciones.

Las exportaciones no tradicionales tuvieron una expansión notoria, especialmente intensa en 1975 y parte de 1976, a pesar de la recesión de los mercados internacionales. Sin embargo, con la notable excepción de algunos productos agropecuarios y de uno de origen minero, la mayoría de las exportaciones no tradicionales muestra cierta reducción del ritmo de expansión a partir del segundo semestre de 1976 (véase el cuadro 4). Cuatro factores contribuyen a explicar este último comportamiento: la reciente reactivación de la demanda interna, el retiro del Pacto Andino, las revaluaciones del tipo de cambio y la bajísima tasa de inversión interna. Todos ellos se conjugan para operar simultáneamente como freno a la expansión sostenida de las exportaciones no tradicionales. En la próxima sección volveremos sobre este tema.

La balanza de pagos muestra déficit en la cuenta comercial y en la corriente, tanto para 1977 como para 1978. Ambos déficit indican una tendencia a acrecentarse. Sin embargo, como es obvio, su magnitud futura dependerá de la evolución del precio del cobre y de cómo se apliquen las políticas económicas que influyen más directamente sobre el comportamiento del sector externo: el diseño de políticas relacionadas con la demanda agregada, nivel de inversiones, estrategia de desarrollo industrial, tipo de cambio, aranceles, etc., inciden en forma decisiva.

A pesar de ambos déficit, el Banco Central aparece acumulando un elevado nivel de re-

servas internacionales (brutas en 1977, y brutas y netas en 1978). Ello obedece a un extraordinario ingreso de capitales financieros, provenientes sobre todo de instituciones bancarias. La magnitud de estos flujos más que duplica la amortización de la deuda externa prevista para 1978. Una proporción del excedente fue captada por el Banco Central, aumentando así sus reservas internacionales; el saldo del mayor endeudamiento bruto experimentado por Chile cubre el gasto creciente en importaciones y el consiguiente déficit en cuenta corriente que muestra la balanza de pagos.

La inversión extranjera directa ha registrado niveles mínimos durante el quinquenio, a pesar de la dictación sucesiva de normas cada vez más favorables para el capital foráneo. En 1978, cuando alcanza un monto más significativo, la inversión neta representa sólo una quinta parte del ahorro externo recibido por Chile, y corresponde predominantemente a la compra realizada por Exxon de una empresa nacional productora de cobre.

Cuadro 3

BALANZA DE PAGOS: 1977-1978
(Millones de dólares corrientes)

	1977	1978
Exportaciones fob	2 177	2 480
Importaciones cif	2 244	3 002
Saldo comercial	-67	-522
Intereses y utilidades	-362	-463
Otros (fletes, turismo, etc.)	30	170
Saldo de la cuenta corriente	-399	-815
Capitales autónomos	392	1 432
(Inversión directa)	(19)	(162)
Saldo de la balanza de pagos	-7	617

Fuente: Banco Central de Chile. Las cifras corresponden a una estimación según el *Boletín Mensual* de junio de 1979 y antecedentes de "Indicadores de comercio exterior" de igual fecha. El precio nominal de la libra de cobre es de 59.3 y 61.9 centavos de dólar en 1977 y 1978, respectivamente.

II

Composición y nivel de las exportaciones

En esta sección se examinará el comportamiento de las exportaciones chilenas entre 1965 y 1978, desde tres ángulos. En primer lugar, se analiza la evolución según se trate de exportaciones tradicionales y nuevas; en seguida se examina cuál ha sido la contribución de las exportaciones del sector industrial; por último, se desagregan los antecedentes disponibles según los mercados de destino. Puesto que la inflación mundial fue significativa durante el curso del período estudiado, todas las cifras monetarias se expresan en valores de poder adquisitivo constante.⁸

⁸Nótese que se habla de *valores reales* y no de *quantum* de las exportaciones. El índice de precios externos utilizado en este estudio muestra que los precios de los países industrializados se han duplicado entre 1970 y 1977, y que se multiplicaron por 2.59 entre 1965 y 1978. Este índice se construyó a base de los precios unitarios de exportación de los países más representativos en el intercambio

La desagregación por categorías de productos y mercados de destino, y la corrección por la desvalorización del dólar, permiten evaluar con mayor precisión la evolución efectiva de las exportaciones, y percibir la heterogeneidad de tendencias que han mostrado sus diversos componentes.

1. Las exportaciones no tradicionales

Con frecuencia las exportaciones de los países en desarrollo se clasifican en tradicionales y nuevas, o mayores y menores. Naturalmente, la clasificación es arbitraria. En el caso de Chile, hasta 1973 las exportaciones tradiciona-

comercial en Chile. Una comparación de los resultados ofrecidos por diferentes índices aparece en "Índice de precios externos y valor real del comercio internacional de Chile", *Notas Técnicas* N.º 15, Santiago, CIEPLAN, abril de 1979.

Cuadro 4
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES
(Millones de dólares de 1977)

	Años							Semestres				
	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1976 (II)	1977 (I)	1977 (II)	1978 (I)	1978 (II)
I. Tradicionales ^a	1 367.6	1 897.0	2.257.1	1 129.9	1 545.7	1 377.1	1 233.6	807.8	724.3	652.8	603.4	630.2
Cobre	(1 075.3)	(1 672.9)	(2.070.2)	(920.5)	(1 342.5)	(1 178.1)	(1 049.7)	(689.9)	(626.7)	(551.4)	(518.3)	(531.4)
II. Semi-tradicionales ^b	41.2	93.2	174.5	129.4	210.7	215.0	226.7	112.9	105.0	110.0	107.3	119.4
III. No tradicionales	142.2	225.9	293.7	440.5	510.3	588.5	644.9	240.9	299.9	288.6	348.0	296.9
Fruta fresca	20.0	23.5	22.3	42.8	58.0	64.1	90.6	14.7	45.6	18.5	71.8	18.8
Pino insigne	3.8	7.4	11.6	21.4	21.4	54.5	65.1	12.5	27.4	27.1	35.8	29.3
Cobre semielaborado	21.1	28.1	36.8	25.7	49.0	45.3	40.1	31.6	22.8	22.5	18.4	21.7
Oxido de molibdeno	6.1	9.5	24.7	31.0	23.2	30.9	62.4	12.5	14.0	16.9	28.6	33.80
Azúcar	—	—	—	42.5	—	12.4	9.9	—	—	12.4	4.8	5.1
Otros	91.2	157.4	198.3	277.1	358.7	381.3	376.8	169.6	190.1	191.2	188.6	188.2
IV. Total	1 551.0	2 216.1	2 725.3	1 699.8	2 266.7	2 180.6	2 105.2	1 161.6	1 129.2	1 051.4	1 058.7	1 046.5

Fuente: "Estructura y destino de las exportaciones chilenas: 1965-78" (mimeografiado), Santiago de Chile, CIEPLAN, marzo de 1979. Hasta el primer semestre de 1976 las cifras de exportaciones no tradicionales provienen de la Superintendencia de Aduanas y de la *Balanza de Pagos* publicada por el Banco Central;

desde el segundo semestre de ese año, 1976(II), corresponden a Embarques del Banco Central.

^aComprende cobre, molibdeno, otros subproductos de cobre, hierro, salitre y yodo.

^bComprende harina de pescado, papel, celulosa y cartulina.

les comprendían el cobre, molibdeno, hierro, salitre y yodo, todos productos de origen minero. En la actualidad, las instituciones públicas también clasifican en esa categoría a la harina de pescado, el papel, la celulosa y cartulina, productos cuya exportación se desarrolló intensamente durante el decenio anterior. Las exportaciones no tradicionales comprenden todo el resto.⁹

Aquí utilizaremos tres categorías: i) tradicionales, que corresponde a la definición de los años sesenta más varios subproductos de la explotación del cobre (tales como selenio, oro y plata); ii) semitradicionales, que comprende los productos más dinámicos en los años sesenta (papel, cartulina, celulosa y harina de pescado); y iii) no tradicionales, que cubre el resto de las exportaciones.

Las exportaciones totales experimentaron pronunciados altibajos de un año a otro. Estas fluctuaciones estuvieron estrechamente ligadas a las variaciones del precio del cobre, que durante todo el período ha constituido la principal exportación nacional.¹⁰

Al margen de las fluctuaciones experimentadas, las exportaciones chilenas muestran un notorio crecimiento de las ventas no tradicionales, como se observa en el cuadro 4. Su participación en el producto geográfico bruto (PGB) se eleva en 3 puntos entre 1970 y 1977.¹¹ Ello permite que las exportaciones totales hayan alcanzado a 18% del PGB en 1977.

⁹El resto incluye, entre otros, productos como lentejas y lana, que se exportan desde hace muchos años, pero en valores menores que las exportaciones clasificadas como tradicionales.

¹⁰Las cifras expresadas en poder adquisitivo constante se corrigen por la desvalorización del dólar. Sin embargo, no eliminan los efectos de fluctuaciones reales del precio de los diferentes rubros de exportación. La cotización real del cobre fue bastante elevada en 1968-1970; luego estuvo por debajo de los niveles normales hasta mediados de 1973; durante el primer año del actual gobierno alcanzó niveles máximos no logrados con anterioridad y durante los últimos cuatro años su precio ha fluctuado alrededor de niveles que pueden estimarse entre 15 y 25% por debajo de lo normal.

¹¹El PGB se estimó en US\$ 14 500 millones y el valor total de las exportaciones se recomputó reemplazando el valor efectivo de las exportaciones de cobre por el valor normalizado de éstas; para ello se utilizó un precio de US\$ 0.80 por libra de cobre electrolítico, estimado un valor normal para 1977. Esto implica un nivel de exportaciones superior en US\$ 400 millones al valor efectivo registrado en ese año.

En años recientes, ha sido común que la expansión de las exportaciones no tradicionales se mida con respecto a 1973. Ello ofrece una visión errónea, pues durante los años 1972 y 1973 las ventas al exterior se situaron en niveles anormalmente bajos que subestimaban la capacidad de exportación del país. Esta capacidad se torna evidente en forma más adecuada por las exportaciones reales registradas en 1970 ó 1971. Con el objeto de lograr una perspectiva más amplia, en el cuadro 4 se incluyen además cifras del año 1965, para de esta forma determinar si las exportaciones no tradicionales mostraban algún dinamismo antes de la experiencia actual. Dentro de esta categoría se han desagregado los cuatro rubros que poseían mayor incidencia a fines del período estudiado; esto es, frutas frescas, pino insigne, cobre semielaborado y óxido de molibdeno. Además se indican por separado las exportaciones de azúcar, que consisten en la refinación de materia prima importada, que se inician en 1975 y posteriormente experimentan grandes fluctuaciones.¹² Por último, el rubro 'otros', que constituye el resto de las exportaciones no tradicionales, comprende muchos cientos de artículos de naturaleza tan diversa como lentejas y calderas. En el cuadro 5 se muestran las tasas de variación anual de los rubros contenidos por el cuadro anterior.

Los antecedentes expuestos en ambos cuadros revelan que ya antes de 1974 se habían registrado tasas significativas de expansión. En efecto, las exportaciones no tradicionales, aun cuando de monto reducido, crecieron 10% por año entre 1965 y 1970, y el grupo de 'Otros' lo hizo a razón de 12%. La expansión de las ventas industriales, como se mostrará más adelante, fue aún mayor. En consecuencia, antes de la aplicación del actual modelo ya existía cierto dinamismo del sector exportador.

En 1971 muchos rubros continúan con una tendencia al crecimiento. Sin embargo, el conjunto de las exportaciones no tradicionales registra un nivel similar al del año precedente. Una prolongada congelación del tipo de cambio nominal y un persistente aumento de la demanda agregada contribuyen a explicar una

¹²En las exportaciones se registra el valor bruto fob de las ventas de azúcar, y se clasifican como industriales.

contracción generalizada de las exportaciones no cupríferas durante el bienio siguiente. Esta tendencia se revierte drásticamente al iniciarse la aplicación del actual modelo económico. Entre fines de 1973 y 1976, la expansión de las ventas en el exterior es muy pronunciada; durante ese lapso surgen numerosas líneas nuevas de exportación, y se observa un incremento generalizado en los diversos rubros no tradicionales. El crecimiento global continúa en los años siguientes, pero con un ritmo más moderado y decreciente.

Por último, la tendencia difiere entre productos. En el cuadro 4 se aprecia que hasta 1978 persiste la expansión acelerada de tres rubros, que son la fruta fresca (uva y manzanas, principalmente), el pino insigne (troncos y madera simplemente aserrada) y el óxido de molibdeno. En cambio, el resto de los no tra-

dicionales ('Otros') muestra un crecimiento que se atenúa notablemente después de 1976, manteniéndose prácticamente estancado durante el último año y medio del período.¹³ En efecto, si la información se desagrega en semestres, como se hizo en los cuadros 4 y 5, se podrá apreciar con claridad el fenómeno de estancamiento registrado durante los últimos tres semestres.

En síntesis, algunos rubros de origen primario continúan creciendo intensamente, en tanto que el resto parece aumentar a un ritmo definitivamente más lento después de 1976.

¹³La tasa de variación depende de cuál sea la definición que se adopte del grupo 'Otros'. Si se incluye el óxido de molibdeno, la tasa de aumento de 1978 sube a 6.6%; si se incluye en vez el cobre semielaborado, la tasa es -2.3%.

Cuadro 5

TASAS DE EXPANSION ANUAL DE LAS EXPORTACIONES PRINCIPALES
(Porcentaje de variación real)

	1970- 1965 ^a	1974- 1973 ^b	1975- 1974	1976- 1975	1977- 1976	1978- 1977	1978(I) 1977(I)	1978(II) 1977(II)
I. Tradicionales	6.8	19.0	-49.9	36.8	-10.9	-10.4	-16.7	-3.5
Cobre	(9.2)	(23.7)	(-55.5)	(45.8)	(-12.2)	(-10.9)	(-17.3)	(-3.6)
II. Semi-tradicionales	17.7	55.4	-25.8	62.8	2.0	5.4	2.2	8.5
		87.2*						
III. No tradicionales (excluida el azúcar)	9.7	16.3	35.5	28.2	12.9	10.2	14.4	5.6
		30.0*						
Fruta fresca	3.3	-5.1	91.9	35.5	10.5	41.3	57.5	1.6
Pino insigne	14.3	56.8	84.5	0.0	154.7	19.4	30.7	8.1
Cobre semi-elaborado	5.9	31.0	-30.2	90.7	-7.6	-11.5	-19.3	-3.6
Óxido de molibdeno	9.3	42.8	25.5	-25.2	33.2	101.9	104.3	100.0
Otros	11.5	12.5	39.7	29.4	6.3	-1.2	-0.8	-1.6
		26.0*						
IV. Total	7.4	20.5	-37.6	33.4	-3.8	-3.5	-6.2	-0.5
		23.0*						

Fuente: Cuadro 4.

^aTasa acumulativa anual.

^bTasa de variación total con respecto a una estimación de la "capacidad de exportación del país" existente en 1973. Esta se calculó sobre la base de las exportaciones efectivas de 1970 y 1971, escogiéndose los valores considerados más 'normales' en cada año. Cuando la "capacidad de exportación" coincide con el valor real efectivo de 1970, aparece sólo una tasa por rubro, cuando no coinciden, se muestra también la tasa de variación total entre 1970 y 1974, la que se señala con un asterisco. La estimación de la "capacidad de exportación" se realizó en forma extremadamente conservadora, por lo que tiende a sobrestimar la tasa de crecimiento de las exportaciones durante ese período.

Cabe destacar que dentro del grupo 'Otros' hay numerosos rubros que aún se expanden, pero también hay muchos que se contrajeron en el curso de los últimos cuatro semestres del período que abarca este estudio. Dentro de ese contexto, el continuado incremento de tres rubros basados en recursos naturales (frutas, maderas y óxido de molibdeno) explica que el conjunto de exportaciones no tradicionales muestre un crecimiento apreciable hasta el presente, aun cuando con un ritmo claramente menor que en 1974-76.

2. Las exportaciones industriales

En la clasificación precedente las exportaciones mineras y agropecuarias están entremezcladas con las de manufacturas.¹⁴ El cuadro 6 se concentra en las exportaciones de origen industrial, clasificadas de acuerdo a la definición de la CIIU. Se han desagregado los seis rubros principales, todos los cuales están basados fuertemente en recursos naturales abundantes en Chile. Dos de ellos —el papel y la celulosa— implican, sin embargo, significativos procesos de elaboración; la mayor parte de la capacidad productiva existente en 1978 en estos rubros se construyó o inició en el decenio anterior. Respecto de otros dos rubros importantes, como son la harina de pescado y el cobre semielaborado, puede apreciarse que el valor de sus exportaciones es muy fluctuante. Los altibajos del primero obedecen a los cambios imprevisibles que se producen en la disponibilidad de materia prima (principalmente anchovetas) y a las pronunciadas variaciones del precio internacional, fenómeno que también afecta al cobre semielaborado y a la mayor parte de las exportaciones basadas en recursos naturales. En lo que se refiere al óxido de molibdeno se han registrado incrementos más recientes de la capacidad de producción. Es preciso tener presente, empero, que el valor agregado sobre el concentrado de molibdeno, un subproducto del cobre obtenido por CODELCO, es normalmente inferior al 10% del valor bruto.¹⁵ Por otra parte, el precio de ambos produc-

tos aumentó más de 50% en términos reales, desde 1974 hasta mediados de 1978; la tendencia al alza del mercado internacional se acentuó en 1978, lo que explica en una proporción significativa el mayor valor exportado, tanto de concentrados como de óxido.

Finalmente, las exportaciones de maderas no elaboradas se han incrementado aceleradamente, en especial durante el último año; las perspectivas parecen indicar que esa tendencia continuará.

El cuadro 6 presenta también la evolución del 'Resto' de las exportaciones de manufacturas, que incluyen numerosos rubros, varios de ellos con altos grados de elaboración. Su evolución puede constituir un anticipo del comportamiento futuro de las exportaciones propiamente industriales. Las tasas de expansión anual de este grupo de exportaciones fueron las siguientes: 16% anual en 1965-1970, 15% en 1974;¹⁶ 40% en 1975; 48% en 1976, y 3% en 1977 y en 1978.

La atenuación de la expansión de las exportaciones no tradicionales y del 'Resto' de las industriales se localiza en un determinado mercado de destino, que a su vez es el mismo que creció más aceleradamente entre 1974 y 1976.

3. Mercados de destino

Durante el período estudiado, se expandieron las exportaciones a todas las regiones del mundo. Se produjo así una diversificación notoria, con la aparición de muchos nuevos mercados de destino.

Las ventas en el Mercado Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) son las que mostraron una expansión más significativa, que fue particularmente intensa en el bienio 1975-1976. Durante esos dos años, el Mercado

portan bajo esta forma, las exportaciones del producto 'tradicional' molibdeno bajan en 20 millones de dólares y las exportaciones 'no tradicionales' de óxido de molibdeno aumentan entre 21 y 22 millones de dólares: el saldo neto, en el caso del ejemplo expuesto, alcanzaría a no más de 2 millones de dólares de valor agregado. El valor agregado a precios internacionales depende de la situación de los mercados externos; en ocasiones, la brecha entre las cotizaciones de ambos productos aumenta notablemente, en especial cuando se trata de ventas de volúmenes marginales.

¹⁶La tasa de incremento total respecto de 1970 se asignó a 1974.

¹⁴El grupo 'Otros' del cuadro 4, contiene exportaciones mineras y agropecuarias; la suma de éstos representa alrededor de una cuarta parte del mencionado grupo.

¹⁵Esto es, cuando 20 millones de dólares de concentrado se convierten en Chile en óxido de molibdeno y se ex-

Cuadro 6

EXPORTACIONES INDUSTRIALES
(Millones de dólares de 1977)

	Años						
	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978
Total industria	130.6	248.8	371.8	428.0	561.4	625.8	681.9
Papel	16.6	19.1	30.4	30.6	35.6	33.6	24.6
Celulosa	5.7	32.7	94.1	65.4	94.9	85.2	101.1
Harina de pescado	19.0	30.9	42.5	27.4	65.7	86.4	92.3
Maderas no elaboradas ^a	7.9	17.3	15.2	26.4	28.4	60.4	72.2
Cobre semielaborado	21.1	28.1	36.8	25.7	49.0	45.3	40.1
Oxido de molibdeno	6.1	9.5	24.7	31.0	23.2	30.9	62.4
Resto industria	54.1	111.2	128.1	179.0 ^b	264.6	271.7 ^b	279.3 ^b

Fuente: Banco Central, *Balanza de pagos* hasta 1975; Boletines mensuales y Embarques para 1976-78.

^aComprende pino insigne y otras maderas sin aserrar o simplemente aserradas.

^bExcluye reexportaciones de azúcar: US\$ 42.5 millones en 1975; US\$ 12.4 millones en 1977, y US\$ 9.9 millones en 1978.

Andino absorbió el 37% del incremento de todas las exportaciones no tradicionales, como lo indican los cuadros 7 y 8. La participación se eleva a 42% de la expansión registrada por el grupo 'Otros' no tradicionales. Esto es, el aporte del Mercado Andino a la expansión de las nuevas exportaciones fue muy significativo, en especial respecto de los bienes manufacturados; en efecto, en 1976 más de la mitad del total de las exportaciones metalmeccánicas se dirigía al Mercado Andino. La rápida expansión de estas exportaciones se detuvo bruscamente

Cuadro 7

**MERCADO DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
NO TRADICIONALES**
(Millones de dólares de 1977)

País o agrupación	Valor de las exportaciones					Tasas anuales de crecimiento(%)				
	1970	1974	1976	1977	1978	74/70	76/74	76/70	77/76	78/77
Grupo Andino	40.8	45.7	125.8	123.3	108.7	2.9	65.9	20.6	-2.0	-11.8
(Otros no tradicionales)	(14.3)	(24.4)	(91.4)	(88.2)	(75.1)	(14.3)	(93.5)	(36.2)	(-3.5)	(-14.9)
Comunidad Económica										
Europea	41.8	64.8	86.0	104.0	129.4	11.6	15.2	12.8	20.9	24.4
Brasil	16.9	34.9	41.2	61.7	53.8	19.9	8.7	16.0	49.8	-12.8
Argentina	37.7	55.8	77.2	61.5	70.8	10.3	17.6	12.7	-20.3	15.1
Japón	15.4	15.7	18.5	30.3	31.8	0.5	8.6	3.1	63.8	5.0
Estados Unidos	30.7	30.6	72.7	91.1	98.6	-0.1	54.1	15.5	25.3	8.2
Resto	42.6	46.2	88.9	116.6	151.8	2.0	38.7	13.0	31.2	30.2
Total no tradicionales	225.9	293.7	510.3	588.5	644.9	6.8	31.8	14.5	15.3	9.6
(Otros no tradicionales)	(157.4)	(198.3)	(358.7)	(381.3)	(376.8)	(5.9)	(34.5)	(14.7)	(6.3)	(-1.2)

Fuente: "Estructura y destino de las exportaciones chilenas: 1965-78", *op. cit.*.

Cuadro 8

**PARTICIPACION DE CADA MERCADO EN EL CRECIMIENTO DE LAS
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES**
(Millones de dólares de 1977)

País o agrupación	Monto del aumento				Participación % del crecimiento			
	1974- 1970	1976- 1974	1977- 1976	1978- 1977	1974- 1970	1976- 1974	1977- 1976	1978- 1977
<i>Grupo Andino</i>	4.9	80.1	-2.5	-14.6	7.2	37.0	-3.2	-25.9
Otros no tradicionales	(10.1)	(67.0)	(-3.2)	(-13.1)	(24.7)	(41.8)	(-14.2)	(-291.1)
Comunidad Económica								
Europea	23.0	21.2	18.0	25.4	33.9	9.8	23.0	45.0
Brasil	18.0	6.3	20.5	-7.9	26.6	3.0	26.2	-14.0
Argentina	18.1	21.4	-15.7	9.3	26.7	9.9	-20.0	16.5
Japón	0.3	2.8	11.8	1.5	0.4	1.3	15.1	2.7
Estados Unidos	-0.1	42.1	18.4	7.5	0.1	19.4	23.5	13.3
Resto	3.6	42.7	27.7	35.2	5.3	19.7	35.4	62.4
<i>Total</i>	67.8	216.6	78.2	56.4	100.0	100.0	100.0	100.0
(Otros no tradicionales)	(40.9)	(160.4)	(22.6)	(-4.5)	(60.3)	(74.1)	(28.9)	(-8.0)

Fuente: Cuadro 7.

con el retiro de Chile del Pacto Andino en octubre de 1976.¹⁷Incluso, en los dos años siguientes las exportaciones no tradicionales (reales) de Chile a ese mercado disminuyeron 2% y 12%, respectivamente (véase el cuadro 7). La significación del mercado andino para Chile se acentúa a medida que se excluyen las exportaciones intensivas en recursos naturales, en las cuales tienen menor incidencia las ventajas del acceso preferencial a dicho mercado.

Refleja la diversificación de mercados la expansión del grupo 'Resto', que comprende

unos 70 países en 1977. No obstante la ampliación del número de países que abarca, y a pesar del retiro del Acuerdo de Cartagena, el Grupo Andino aún revestía mayor peso que el 'Resto' en 1977; sin embargo, la diferencia entre ambas agrupaciones, intensamente acentuada entre 1974 y 1976, se redujo en forma drástica luego de que Chile se retiró de ese proceso de integración, y la relación se reversionó en 1978.

En síntesis, la pérdida del tratamiento preferencial, formal e informal, con que se había contado en el mercado de destino de mayor dinamismo, repercutió negativamente sobre las exportaciones con un mayor grado de elaboración (o valor agregado sobre el componente recurso natural), que son las que constituyen la parte mayoritaria del grupo 'Otros' no tradicionales y del 'Resto' de las exportaciones de manufacturas.

¹⁷El análisis de las causas del retiro de Chile y de los costos económicos que irroga para Chile se desarrollan en R. Ffrench-Davis, "Pacto Andino y librecambismo", en *Mensajes*, Santiago, octubre de 1976, y *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, abril-junio de 1977.

III

Efectos de las exportaciones y perspectivas futuras

El marco económico externo e interno dentro del cual se ha realizado el proceso de exportaciones ha influido sobre el comportamiento de esta variable. La consideración explícita del marco posibilita a su vez evaluar tanto los efectos que las exportaciones pudieron haber provocado sobre el desarrollo nacional como las perspectivas futuras que puedan ofrecer.

1. *El marco económico*

Indudablemente, el contexto externo que enfrentan las exportaciones influye sobre su evolución. Las condiciones de los mercados internacionales, a partir de 1975, se han tornado más desfavorables para la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo no productores de petróleo. Esto, naturalmente, también afectó a Chile en diversos rubros.

El contexto interno exhibe una serie de cambios sobresalientes. Aun cuando en su mayoría fueron rasgos negativos para la economía nacional y para el desarrollo del país, algunos de éstos facilitaron la expansión de las exportaciones; entre ellos cabe mencionar la depresión de la demanda interna y el deterioro de las remuneraciones. Entre los rasgos que también son negativos para las exportaciones, aparte del retiro del Pacto Andino, están la ausencia de crecimiento económico durante estos cinco años y el bajo nivel de la inversión interna.¹⁸

La economía chilena ha sufrido una fuerte depresión de la demanda efectiva, provocada principalmente por la conducción de la política económica.¹⁹ Luego de cierta 'normalización' de la actividad económica registrada durante el

primer año de aplicación del modelo vigente, una intensa restricción de la demanda llevó a una baja del Producto Geográfico Bruto (PGB) *per capita* de 13% en 1975.²⁰ En el trienio siguiente las cifras oficiales muestran una reactivación significativa; no obstante, debe reiterarse que el PGB *per cápita* aún no ha recuperado el nivel de 1974. En otros términos, la producción efectiva del país no ha crecido en el curso del quinquenio de aplicación del actual modelo económico. En consecuencia, el aumento de las exportaciones se ha logrado ya sea mediante un cambio de la composición del PGB, o a expensas del consumo interno, o por la subutilización de la capacidad instalada para el mercado interno que provocó la política económica. Estas tres fuentes aparecen, aunque en proporciones disímiles, en muchas de las nuevas exportaciones; dos casos significativos se examinarán más adelante.

En el campo laboral, por una parte, la actividad sindical ha sido restringida en forma intensa; por otra, la desocupación abierta se elevó desde niveles históricos del orden de 6% a cerca del 20% de la fuerza de trabajo en 1975. Con posterioridad, la situación ocupacional mejoró parcialmente, para mantenerse desde fines de 1976 en una tasa de desempleo de alrededor de 13%, esto es, más que el doble de la tasa de desocupación de los quinquenios precedentes.²¹ Por último, los salarios sufrieron una baja real notable en 1974; luego de una paulatina recuperación, en 1978 (según el

¹⁸Ello no está en contradicción con la existencia de algunas inversiones en la producción de rubros exportables, como se señala más adelante.

¹⁹Véase J. Ramos, "El costo social: hechos e interpretaciones", en *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, Santiago, segundo semestre de 1975, y A. Foxley, "Inflación con Recesión: Las experiencias de Brasil y Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* N.º 1, Santiago, 1979.

²⁰Cifras oficiales estimadas por ODEPLAN, reproducidas en los *Boletines Mensuales* del Banco Central. Las cifras se refieren al concepto de Gasto del PGB; es decir, se ha descontado la pérdida de ingreso registrada en 1975 debido al deterioro de los términos del intercambio, provocado por la baja del precio del cobre y el alza del precio del petróleo.

²¹Cifras para la ciudad de Santiago, que comprende aproximadamente 40% de la población activa, y que publica trimestralmente el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. La desocupación en el resto de los centros urbanos del país es aún mayor según encuestas de la misma institución y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que abarcan 1977 y 1978.

índice oficial de sueldos y salarios) se acercaron a los niveles de 1970. En el curso del último quinquenio, la relación tipo de cambio/salarios fue favorable para el primero, elevando por ese concepto la rentabilidad de las exportaciones. Desde una perspectiva economicista y a corto plazo, esos tres aspectos —represión de la actividad sindical, desocupación y baja de salarios— facilitaron la expansión del sector exportador.

Finalmente, la inversión estuvo deprimida durante todo el período. En 1978, otra vez según cifras oficiales de ODEPLAN, la inversión geográfica bruta en capital fijo alcanzó a menos de 12% del PGB. Es éste un coeficiente claramente inferior a los niveles históricos y apenas suficiente para compensar el desgaste del *stock* de capital. De hecho, transcurridos cinco años, ni la inversión extranjera directa ni la inversión privada nacional respondieron a las expectativas de los propugnadores del modelo económico. Al margen del sistema político y económico que tenga Chile, es indudable que el incremento de la inversión constituye una variable esencial para que se sostenga una expansión elevada del conjunto de las exportaciones y para que se reinicie el crecimiento efectivo de la producción.

2. Procedencia de las exportaciones

Como antes se señaló, el incremento de las exportaciones puede proceder de una mayor utilización de la capacidad productiva, de un incremento de ésta o de la reducción del consumo interno.²²

La depresión del mercado nacional, a pesar de sus consecuencias sociales y económicas negativas, facilitó el aumento de las exportaciones. Desde otra perspectiva, a su vez, la expansión de las exportaciones dio salida a excedentes de producción que, de otra manera, no habrían tenido colocación. En efecto, la excesiva restricción de la demanda interna, en particular durante el período com-

prendido entre mediados de 1974 y 1976, dejó con capacidad productiva subutilizada a una proporción significativa de las actividades económicas nacionales. La concurrencia paralela de un tipo de cambio real creciente en ese lapso y el acceso al mercado andino, permitieron dar salida a cierta parte de aquellos excedentes de producción.

A grandes rasgos, dada esa coyuntura, puede sostenerse entonces que la expansión de las exportaciones no tradicionales permitió acrecentar la eficiencia de la asignación de recursos, principalmente por el aumento de su tasa de utilización. Durante un período de escasez de divisas, como fue 1975, las nuevas exportaciones también contribuyeron a atenuar el cuello de botella planteado por la situación de balanza de pagos de ese año; con posterioridad, la expansión de las exportaciones tendió a facilitar la obtención de créditos externos.

Naturalmente, la reactivación posterior de la demanda interna tiende a provocar el efecto inverso sobre los saldos exportables; esto es, contribuye a reducir el volumen de las exportaciones. Sin embargo, la simetría es parcial, pues el potencial exportador de Chile estaba insuficientemente aprovechado al inicio del período. Por lo tanto, es probable que una proporción importante de las exportaciones facilitadas por la depresión de 1974-76 tienda a subsistir con posterioridad a la desaparición de ésta, pero sin el ritmo de expansión de aquellos años.

La capacidad de producción de la economía nacional en su conjunto ha permanecido estancada durante el último sexenio, aunque su composición ha tendido a modificarse en favor de algunas actividades exportadoras. El proceso fue lento y limitado, debido al escaso dinamismo de la economía nacional. En efecto, la reestructuración de la capacidad de producción es más fácil en una economía en rápido crecimiento y con una elevada tasa de inversión. Ninguna de estas dos condiciones estuvo presente durante el período estudiado. No obstante, los incentivos a la exportación alentaron cierta inversión en esta actividad, incrementando la capacidad productiva de algunos

²²La expansión de las exportaciones también podría provenir de un aumento de los precios de venta que sea superior al del índice de precios externos que se ha utilizado para deflacionar todos los valores monetarios, o de un cambio de la composición del consumo.

sectores.²³ Entre las nuevas inversiones cabe citar una de magnitud, terminada en 1978, destinada a producir *pellets* a partir del mineral de hierro nacional; esta inversión fue realizada por la empresa siderúrgica estatal (CAP).

Otras dos áreas donde la inversión fue significativa durante años recientes, corresponden a plantaciones forestales y de manzanos y vides. Aproximadamente la mitad de la primera lo hizo, en forma directa, el mismo Estado, en tanto que el 75% del costo de la inversión realizada por el sector privado fue cubierto por subsidios. Ambas formas de promover la inversión constituyen situaciones excepcionales para el modelo económico; incluso, ya se anunció la supresión de la inversión directa del sector público en la actividad forestal a partir de 1979.

Entre 1968 y 1972 se realizaron plantaciones relativamente importantes de manzanos y parronales, hechas bajo el impulso del Plan de Desarrollo Frutícola entonces vigente; créditos selectivos, construcciones de centrales frutícolas e inversiones en áreas afectadas por el proceso de Reforma Agraria contribuyeron al incremento de los cultivos de frutales; de esta manera, la superficie plantada se expandió 60% entre 1965 y 1974.²⁴ Desde 1976 esta inversión readquirió importancia, con una tendencia creciente. Las plantaciones recientes fueron realizadas y financiadas principalmente por el sector privado, y se localizan en muchas unidades medianas a través de varias regiones del país. Como es obvio, la expansión registrada hasta 1978 en las exportaciones no se origina en las inversiones más recientes, debido al período de maduración requerido por estas plantaciones. Y en el caso de las forestales, es bastante más amplio: por ejemplo, el pino insignne requiere entre 18 y 25 años para alcanzar el punto óptimo de explotación maderera. En consecuencia, la expansión de las exportacio-

nes de los años recientes se apoya sobre inversiones realizadas antes de 1973; a su vez, en el quinquenio posterior se efectuaron inversiones sustanciales en ambos rubros, los que posibilitan exportaciones futuras.

Con el propósito de discernir con mayor precisión las fuentes donde se origina la expansión de las exportaciones sería preciso disponer de información sobre la producción (y/o consumo interno) e inversión registradas en los diferentes rubros de exportación. Lamentablemente, la información es muy escasa y, con frecuencia, deficiente; sin embargo, en algunos sectores es posible disponer de ciertos antecedentes. Aquí se presenta información referida a dos rubros: celulosa y madera.

La producción de celulosa adquirió importancia en el curso de la década pasada, con un notable incremento del valor de sus exportaciones. Sin embargo, su expansión fue más acentuada entre 1974 y 1977, cuando la celulosa constituyó por sí sola un séptimo de todas las exportaciones industriales. Esta expansión obedece al comienzo de las actividades de dos plantas de celulosa impulsada por el sector público en los años sesenta, programadas para entrar en actividad en 1972 y 1973, respectivamente, aunque de hecho inician su producción comercial en 1974 y 1976. La exportación de estas dos plantas, que alcanzó a US\$ 54 millones en 1977, explica prácticamente la expansión real de este rubro desde 1974.

Las exportaciones de madera comprenden dos componentes principales, que son la madera aserrada y los rollizos (troncos). Los antecedentes sobre la producción de madera aserrada son mucho más escasos debido al amplio número de aserraderos donde se procesa. De todos modos las cifras disponibles señalan que hay una capacidad instalada muy superior a la producción efectiva; por lo tanto, dentro de ciertos márgenes de precios de venta, la producción depende en forma determinante de la demanda.

La demanda interna es muy sensible a la construcción de viviendas y a la fabricación de muebles. Ambos sectores estuvieron en condiciones notoriamente deprimidas, tanto con respecto a 1974 (año de intensa actividad en la construcción) como con relación a los años inmediatamente precedentes. En efecto, el uso

²³Como la inversión interna neta ha sido insignificante, en términos macroeconómicos, parte de la depreciación de otros sectores productivos se ha reinvertido en las actividades exportadoras. Asimismo ha habido alguna reconversión, inducida por los fuertes cambios de rentabilidades relativas generados por la política económica.

²⁴Cifras citadas en J. Franco Mesa, "El desarrollo agrícola en el período de reformas", *Revista Mensaje*, N.º 274, noviembre de 1978.

nacional de madera aserrada en 1977 habría sido 35% inferior al alcanzado como promedio en 1970-1974. A su vez, la exportación física aproximadamente se quintuplicó.²⁵ Esta expansión permitió compensar la disminución de la demanda interna y ofrecer mercado adicional a un aumento de la producción cercano al 30%. Es decir, la mayor exportación proviene, en proporciones relativamente similares, tanto de una reducción de la demanda interna como de un aumento de la producción.

Las maderas aserradas representan alrededor de un 10% de las exportaciones no tradicionales; con la celulosa, a su vez, constituyen una cuarta parte de las exportaciones manufacturadas.²⁶ En consecuencia, dado su peso significativo, los antecedentes sobre ambos rubros describen el comportamiento de un segmento importante de las mayores exportaciones nacionales, de su producción y de su consumo interno.

Por otra parte, lo que acontece con el sector forestal sugiere la dirección de la tendencia predominante que seguirían las exportaciones dentro del modelo vigente. La producción de celulosa —esto es, un producto forestal elaborado— aumentó por la existencia de establecimientos cuya construcción se decidió e inició en los años sesenta. Por lo tanto, una expansión mayor que la capacidad instalada está sujeta a la realización de nuevas inversiones, que no están en marcha, y que luego de iniciadas requerirían un largo período de maduración. El rubro de mayor crecimiento en 1977 fueron las maderas aserradas, que tienen un nivel mínimo de elaboración. Por último, el rubro más dinámico en 1978 fueron los rollizos, que no requieren elaboración alguna.²⁷ En síntesis, se insinúa una tendencia hacia una preponderancia mayor de exportaciones intensivas en recursos naturales con un grado de elaboración decreciente en promedio.²⁸ Respalda esta hi-

²⁵El incremento en valores monetarios reales es de 250%.

²⁶La clasificación CIU cataloga como industrial la madera simplemente aserrada, a pesar de su elaboración mínima.

²⁷Su exportación se inició en 1976. Luego de levantada la prohibición que la impedía. Este rubro también está incluido dentro de las exportaciones industriales.

²⁸Existen rubros de mayor grado de elaboración donde

pótesis el crecimiento notablemente más lento que mostraron en 1977 y 1978 las exportaciones del 'Resto' de la industria (cuadro 6).

3. Algunas comparaciones con las experiencias de otros países

El análisis comparativo con las experiencias de otros países ofrece enormes dificultades, debido a la multitud de variables que influyen sobre el comportamiento de las exportaciones y sobre la solidez del desarrollo nacional.²⁹ Sin embargo, la comparación de algunos antecedentes básicos sirve para demostrar que la promoción de exportaciones puede insertarse en modelos muy diferentes entre sí, y que el esfuerzo de promoción no asegura por sí solo un desarrollo sostenido.

En el caso de dos países —Brasil y Corea del Sur— que lograron éxito en la expansión de sus exportaciones durante un lapso prolongado, ésta se desarrolló junto con una elevación significativa del producto nacional y de la tasa de inversión (cuadro 9).³⁰ Al margen de cuál sea la naturaleza de la relación causal entre aquellas variables, es indudable que los tres fenómenos se apoyaron mutuamente. La mayor exportación se concentró en artículos manufacturados, en especial en Corea del Sur (país que carece de recursos naturales abundantes); la expansión de las exportaciones estuvo acompañada de un desarrollo vigoroso de la producción industrial. En ambos países, la promoción de exportaciones gozó de nume-

hay inversiones en marcha, como es el caso del papel; por ello se habla de *tendencias* y promedios.

²⁹Un problema adicional surge de las notables diferencias entre distintas fuentes de información y la sensible influencia que genera la elección del período estudiado en cada caso.

³⁰Análisis recientes sobre Corea del Sur aparecen en Ch. Frank, y otros "Foreign Trade Régimes and Economic Development: South Korea", Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1975 y en B. Balassa, *op. cit.*, caps. 8 y 9. Respecto a Brasil, véanse E. Bacha, "Issues and evidence on recent Brazilian economic growth", y P. Malan y R. Bonelli, "The Brazilian economy in the seventies: old and new developments", en *World Development*, enero-febrero de 1977; H. García, "La política de promoción de exportaciones de manufacturas en Brasil", CEPAL (ed.) *Políticas de promoción de exportaciones*, Santiago de Chile, 1978, vol. V; y A. Fishlow, "Foreign trade régimes and economic development: Brazil" (mimeografiado), 1976.

rosos incentivos, y no implicó una liberalización indiscriminada de las importaciones.

La expansión de las exportaciones coreanas, que se inicia desde niveles insignificantes, se concentra en productos manufacturados intensivos en mano de obra. Su crecimiento es extraordinariamente elevado: entre 1963 y 1973 las exportaciones totales reales crecen casi 40% acumulativo anual, y las manufacturas llegan a cubrir el 88% del total en 1973.³¹ Los principales mercados para las nuevas exportaciones fueron los Estados Unidos, seguidos por Japón. Junto con el período de expansión de las exportaciones, el PGB también crece aceleradamente a tasas del orden del 10% durante todo un decenio.

En lo que respecta a la política de importaciones, cabe destacar que se utilizaron incentivos a las exportaciones que implican que el tipo de cambio efectivo tienda a ser relativamente equivalente al que corresponde a la importación del mismo rubro. Esto es, la protección a exportaciones y a sustitutos de importaciones fue, en *promedio*, relativamente similar. Ello se dio, sin embargo, en un contexto de aranceles proteccionistas *diferenciados*, que alcanzan niveles comprendidos entre 0 y 150%, con una proporción importante de los ítems situados entre 30 y 60%.³² Aun cuando cierta proporción de estos aranceles sea redundante, el hecho es que la promoción de exportaciones en Corea del Sur no se realiza en un contexto tradicional de libre comercio.³³

En el caso de Brasil, que también tuvo una expansión notoria de su producción y de sus exportaciones, sus exportaciones totales reales

crecieron a razón de 9% por año entre 1963 y 1973, en tanto que las manufacturas lo hicieron en un 23%. El mercado más significativo para las nuevas exportaciones, en especial para las maquinarias y material de transporte, fue el de ALALC. En cambio, en las ventas de industrias intensivas en materias primas (alimentos, calzado, maderas, textiles), los mercados de los países desarrollados poseen mayor peso relativo. La expansión de las exportaciones se realizó en el marco de un aumento significativo del PGB, de 8% anual entre 1963 y 1973. La política de importaciones, al igual que la señalada en Corea del Sur, también difiere de la receta tradicional librecambista; aun cuando las restricciones al intercambio comercial se redujeron, muchos productos manufacturados están protegidos con aranceles de importación del orden de 80%.

Una evaluación comparativa de las tres experiencias requeriría muchos antecedentes adicionales para responder preguntas tales como cuál es el papel jugado por la restricción a la actividad política y sindical, las diferencias en los efectos distributivos personales y regionales, las implicaciones de la relación especial entre Corea del Sur y los Estados Unidos, y el papel de la inversión extranjera directa y del capital financiero. No obstante, los rasgos expuestos ejemplifican algunos aspectos clave que revelan diferencias entre esos dos casos y el de Chile.

Los años de vigencia de la actual política económica en Chile son escasos, por lo cual sería arriesgado extraer conclusiones terminantes. Sin embargo, pueden advertirse tendencias probables, al comparar el primer quinquenio de aplicación de esta política con los primeros cinco años de las políticas vigentes en Corea del Sur y Brasil.³⁴

En el cuadro 9 se presentan los antecedentes macroeconómicos básicos de los tres países en valores de poder adquisitivo constante: tasas de crecimiento anual del producto nacional bruto (PNB, col. 1); inversión geográfica bruta como proporción del PNB en cada quinquenio (col. 2); tasas de aumento anual de la

³¹Ch. Frank, y otros, *Ibidem.*, cuadro 6.1. Debe tenerse presente que el empleo de 1973 como año terminal tiende a sobrestimar la tasa de aumento, debido a las condiciones imperantes entonces en el mercado internacional.

³²B. Balassa, *op. cit.*, cuadro 9.4.

³³En el campo específico de las exportaciones, además de los incentivos monetarios directos, hay otros alicientes relacionados con la actitud y métodos gubernamentales. Por ejemplo, las firmas que cumplen las metas del plan nacional de exportaciones "reciben tratamiento más favorable de los inspectores de impuestos internos, un incentivo importante en un país donde las tasas efectivas de impuestos se fijan mediante procedimientos administrativos más que por la ley". Ch. Frank, *op. cit.*, p. 233. Naturalmente, no es éste el mejor mecanismo de promoción.

³⁴A los efectos de esta comparación, el año 1964 se ha identificado como el de inicio de ambas experiencias.

producción manufacturera (col. 3); exportaciones totales (col. 4), y exportaciones industriales (col. 5). Se incluyen además cifras del segundo quinquenio de actividad de los modelos vigentes en los dos países citados.

Las diferencias cuantitativas más destacadas consisten en la evolución positiva de la inversión, producción industrial y PNB en el curso del primer quinquenio de las experiencias coreana y brasileña, en contraste con la evolución de esas mismas variables en el caso chileno. Sin embargo, el comportamiento de las exportaciones industriales y no tradicionales de Chile, para el quinquenio en su conjunto, fue muy satisfactorio, siendo comparable al del Brasil. Las diferencias se insinúan cuando se examina la evolución de las exportaciones durante el transcurso del quinquenio. En Brasil y Corea del Sur la tendencia se mantiene más allá del primer quinquenio, y es creciente para los productos de mayor elaboración, en

tanto que en Chile el último bienio exhibe una tendencia decreciente y la inflación se hace más acentuada para las exportaciones con un mayor grado de elaboración.

En este sentido, la extrapolación de las políticas vigentes y de la tendencia actual de sus efectos, indica que las exportaciones chilenas contribuirían en forma claramente más modesta al desarrollo industrial que en los otros dos casos. Ello se vincula a la escasa inversión registrada durante el lustro, a la pasividad del sector público impuesta por la ideología del equipo económico oficial y a la incidencia de la acelerada liberalización de importaciones sobre la demanda por manufacturas nacionales. En estos tres aspectos la experiencia chilena difiere de las de Corea del Sur y Brasil.

La comparación con Brasil y Corea del Sur no persigue el propósito de presentarlos como casos que deben ser imitados; tanto desde un

Cuadro 9

PRODUCCION, INVERSION Y EXPORTACIONES EN COREA DEL SUR, BRASIL Y CHILE

	Coeficiente de inversión (1)	Tasas de aumento anual			
		PNB (2)	Producción industrial (3)	Exportaciones	
				Totales (4)	Manufacturas (5)
<i>Corea del Sur</i>					
1963-68	17.5	9.5	17.4	39.4	52.9
1968-73	25.1	11.0	17.5	37.3	41.0
<i>Brasil</i>					
1963-68	18.0	4.9	5.9	5.6	20.1*
1968-73	22.4	10.3	12.6	13.3	22.8
1970-75	24.6	9.3	10.3	9.8	13.6
<i>Chile</i>					
1973-78 ^a	10.6	1.9	0.6	1.6	34.9
1973-78 ^b	10.6	1.1	-0.2	-1.4	18.9

Fuentes: Corea del Sur: Ch. Frank, y otros, *op. cit.*, cuadros 2.4 a 2.8 y 6.2; y B. Balassa, *op. cit.*, p. 132.

Brasil: H. García, *op. cit.*, cuadros 7 y 8; A. Fishlow, *op. cit.*, cuadros A.I y A.III. En la col. (4) se incluyen manufacturas y semimanufacturas; * indica 1964-69. Se adicionó 1970-75 para mostrar la situación posterior al boom del comercio mundial que terminó en 1974.

Chile: Las cols. (1) y (2) se calcularon a base de las estimaciones oficiales de ODEPLAN; la col. (3) proviene del índice publicado por la Sociedad de Fomento Fabril (SFF), y las cols. (4) y (5) tienen las mismas fuentes de los cuadros 4 y 6. Para las cols. (2) a (5), ^a mide la tasa de variación anual respecto del valor efectivo de 1973; ^b estima el nivel 'normal' de 1973 a base de valores efectivos en 1970-71.

Nota: Col. (1) mide la inversión geográfica bruta en capital fijo como proporción del producto nacional bruto (PNB). Las cols. (2) a (5) indican la tasa acumulativa de variación anual en cada período.

punto de vista político como económico ello es inviable y/o inconveniente para un país como Chile.³⁵ De todos modos, es ilustrativo reiterar que, en el caso de aquellos dos países,

se hicieron esfuerzos para adecuar las políticas económicas a la realidad nacional, lo que no ha ocurrido en el modelo extremadamente ortodoxo impuesto en Chile.

IV Consideraciones finales

Las exportaciones de productos primarios e industriales chilenos se han incrementado aceleradamente durante los últimos años; este fenómeno fue notoriamente intenso en el período 1973-1976. Durante estos años, la expansión de las exportaciones no tradicionales contribuyó a atenuar los efectos negativos de una intensa restricción de la demanda efectiva, consecuencia a su vez del enfoque monetarista extremo utilizado para combatir, primero, el proceso inflacionario, y luego también un déficit de balanza de pagos, que enfrentó la economía chilena.

El aumento de las exportaciones fue meritorio, porque se dio en un contexto de escasa inversión y de una economía estancada durante todo el lustro; en este sentido, la promoción de exportaciones constituye uno de los pocos aspectos positivos que puede exhibir la política económica vigente durante el último quinquenio. En síntesis, la política vigente ha sido exitosa en el sector de la exportación, pero hasta ahora fracasó en lo referente a la creación de nueva capacidad productiva y generación de empleo, a pesar de los plenos poderes de que han dispuesto sus ejecutores.³⁶

En los estudios sobre la sustitución de importaciones mucho se ha escrito sobre la etapa 'fácil' del proceso; también hay una etapa 'fácil' inicial en la promoción de exportaciones de las economías ya semindustrializadas. Afirmarlo no significa restar mérito a ninguno de

los dos procesos; por el contrario, esas etapas son de bajos costos y elevados beneficios. Por lo tanto, su realización es claramente conveniente. La expansión de las exportaciones no tradicionales de los años recientes se ubica en general en esta etapa. En efecto, se ha apoyado en recursos naturales ricos y en capacidades instaladas subutilizadas. La subutilización característica de procesos de sustitución de importaciones protegidos en forma excesiva, se vio acentuada por la gran depresión de la demanda interna. La situación descrita permitió expandir las exportaciones sin inversiones de capital o con inversiones relativamente modestas en algunos rubros.

Los factores mencionados —disponibilidad de recursos naturales y capacidad subutilizada— constituían condiciones necesarias, pero insuficientes, por sí solos. Para la materialización de mayores exportaciones confluieron dos factores adicionales; por una parte, se aplicó una política cambiaria que, no obstante movimientos contradictorios en 1976-1977, apoyó decididamente las exportaciones no tradicionales,³⁷ por otra, la presencia de Chile en el Pacto Andino brindó un mercado ampliado para cerca de un 40% del aumento de las exportaciones nuevas.

Salvo aquellas exportaciones que obedecen exclusivamente a la depresión de la demanda interna, a grandes rasgos, la mayoría (aunque no la totalidad) de las nuevas ventas efectuadas en el exterior tienden a coincidir con las que otros modelos deberían haber

³⁵Véase, por ejemplo, Ch. Frank, y otros, *op. cit.*, para mayores referencias sobre la especificidad del caso coreano, en especial pp. 240-4.

³⁶Recuérdese que aquí no estamos analizando otras características del modelo vigente, tales como la concentración del ingreso registrado durante estos años; tampoco analizamos los logros alcanzados en la reducción de la inflación ni los errores cometidos en ese esfuerzo.

³⁷La tasa cambiaria es común para todas las exportaciones, pero las no tradicionales son mucho más sensibles ante el nivel y estabilidad del tipo de cambio que otros productos como el cobre y el hierro.

realizado, *en mayor o menor medida*.³⁸ En este sentido, y cabe reiterarlo, la promoción de exportaciones no es privativa del modelo vigente, y una concepción alternativa también debería procurar el aprovechamiento de los recursos naturales valiosos y las capacidades instaladas subutilizadas. Las sustanciales diferencias entre el modelo vigente y uno alternativo, radican en otros aspectos: en la naturaleza de las acciones destinadas a sostener la expansión futura; en el papel de exportaciones cuyas 'ventajas comparativas' se ubican en variables distintas y/o adicionales a los recursos naturales ricos; y en las medidas adoptadas para acrecentar el efecto multiplicador sobre la economía nacional y el grado de autonomía frente al exterior.

En primer lugar, para sostener la expansión de las exportaciones es preciso incrementar la inversión nacional. La concepción teórica sobre la que se sustenta la política del equipo económico sostiene que los recursos deben orientarse según las 'ventajas comparativas', y que el juego del mercado, libre de interferencias estatales, logra aquel objetivo. Esta versión teórica, que constituye un extremo entre los diversos enfoques económicos en la actualidad existentes, implica una concepción idealizada y simple de las 'ventajas comparativas'. Sin embargo, el problema en rigor consiste en que las ventajas comparativas de mercado dependen del nivel y estabilidad del tipo de cambio, del grado de actividad de las economías nacional e internacional, de las fluctuaciones de los precios externos, de los desequilibrios y distorsiones característicos de las economías en desarrollo, y de muchos otros factores —principalmente, los efectos indirectos y las consideraciones dinámicas—, los que dan sustento teórico y pragmático a políticas de comercio exterior que buscan proteger selectivamente la producción nacional y regular activamente el mercado.³⁹ Esta regulación debería

orientarse a aumentar la eficiencia social y el volumen de la inversión. El modelo vigente ha mostrado resultados insatisfactorios en ambos aspectos: una tasa muy baja de inversión y una elevada proporción de ésta localizada en bienes y servicios suntuarios.

En segundo lugar, pueden mencionarse sumariamente algunos requisitos necesarios para que las exportaciones efectúen una contribución significativa al desarrollo nacional.

Primero, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones no son esencialmente antagónicas. Por el contrario, el desarrollo industrial puede beneficiarse con una complementación dinámica de ambas políticas; una estrategia de promoción de esta naturaleza requeriría una política selectiva de sustitución de importaciones, en vez del libre comercio o de un proteccionismo arbitrario y excesivo.

Segundo, pueden promoverse muchas exportaciones industriales mediante el acceso preferencial que ofrecen los procesos de integración y acuerdos de producción con otros países en desarrollo; la presencia de Chile en el Pacto Andino ilustró nítidamente esta relación.

Tercero, las exportaciones no son necesariamente más absorbedoras de mano de obra que los sustitutos de importaciones, pues hay una amplia gama de intensidades dentro de ambas categorías; en la práctica, la contribución al empleo productivo depende de la estructura de cada una; por lo tanto, la selectividad de la política económica puede permitir mejorar la contribución del sector externo a la ocupación. En esto debe corresponderles un papel activo a los instrumentos indirectos (perfil de los aranceles de importación y de los incentivos a las exportaciones, y estabilidad de la política cambiaria) y a la acción directa de los entes estatales sobre la inversión y la demanda.

Por último, la organización y capacidad de conducción del Estado puede influir en forma decisiva sobre la perduración del proceso exportador: su autosustentación depende de las repercusiones que transmita hacia otros sectores de la economía. Para que las exportaciones se conviertan en uno de los motores del desarrollo, deben estar integradas a la economía nacional; esto es, ya sea complementa-

³⁸Véase, por ejemplo, S. Bitar, "Hacia la definición de una estrategia industrial", en O. Muñoz (ed.), *Proceso a la industrialización chilena*, Santiago, Ed. Nueva Universidad, 1972, pp. 226-29.

³⁹Un análisis teórico que respalda este enfoque alternativo se desarrolla en R. Ffrench-Davis, *Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, caps. IV y VII.

rias con la sustitución de importaciones, o generar excedentes que se inviertan en actividades productivas en el país, o crear demanda por recursos nacionales, o promover la ampliación del conocimiento tecnológico. Finalmente, la perduración y ampliación de los merca-

dos externos requiere un papel activo del Estado en los foros internacionales, en las negociaciones con las corporaciones transnacionales y en la búsqueda imaginativa de nuevas formas de interrelacionarse con otros países en desarrollo.

José Medina Echavarría

Un perfil intelectual

*Adolfo Gurrieri**

José Medina Echavarría es uno de los sociólogos más importantes de la América hispana y el que mayor influencia ha ejercido en la CEPAL, institución donde trabajó, con escasas interrupciones, desde 1952 hasta su muerte, en noviembre de 1977. Este artículo procura presentar una visión de conjunto de su obra con el principal propósito de mostrar el caudal que encontrará quien decida penetrar en ella.

El pensamiento de Medina constituye una contribución muy valiosa para todos aquellos que procuran elaborar una teoría integrada del desarrollo o del cambio social. Comienza por darle a la ciencia social una base rigurosa, en tanto ella constituye un instrumento imprescindible para la reconstrucción racional de la sociedad (Capítulo I de este artículo); continúa con el examen detenido del objeto peculiar de la sociología en relación al de las otras ciencias sociales y establece su marco conceptual básico (Capítulo II); aprovecha este marco conceptual para asentar los fundamentos de la sociología del desarrollo, tarea que culmina con la presentación de las 'condiciones sociales del desarrollo' (Capítulo III); utiliza estas condiciones como herramientas para analizar la historia de América Latina y evaluar su situación actual; frente a esa situación —a su juicio, poco satisfactoria— destaca por sobre cualquier otro el valor intrínseco de la democracia como modo de convivencia social, subraya su compatibilidad con la procura del desarrollo económico por medio de la planeación, y la defiende de los ataques economicistas (Capítulo IV); y finaliza con un examen prospectivo de las esperanzas de distensión internacional y democracia interna a la luz de los escenarios probables del orden mundial (Epílogo).

*Secretario Técnico de la Revista. Este ensayo fue presentado por el autor en unas conferencias que pronunció en el Centro de Capacitación para el Desarrollo de México (CECADE), en julio de 1979.

Introducción*

*¿Murió? ... Sólo sabemos
que se nos fue por una senda clara,
diciéndonos: Hacedme
un duelo de labores y esperanzas.
Sed buenos y no más, sed lo que he sido
entre vosotros: alma.*

(Antonio Machado)

Los latinoamericanos somos entusiastas devoradores de teorías. No las saboreamos lentamente procurando extraer con agrado su sustancia, sino que las engullimos con rapidez, ya sea para incorporarlas en bloque en nuestra carne y sangre o, por el contrario, para hacerlas desaparecer, esfumando, al mismo tiempo, a quienes las crearon. ¡Cuánto ha padecido y padece la ciencia social por esta fatal combinación de aceptación acrítica y repulsión absoluta!

Por esta causa la difusión del pensamiento de Medina se redujo mucho durante los últimos años. Cierto es que Medina nunca fue un santo que suscitara gran devoción entre los científicos sociales de América Latina, pero tuvo sus épocas florecientes, como en México en la primera mitad de los años cuarenta, o cuando desde Santiago de Chile contribuyó al auge de la sociología del desarrollo entre fines de los cincuenta y principios de los sesenta. Pero durante sus últimos años tuvo la sensación de que publicar sus cuartillas era casi lo mismo que arrojarlas al mar; y, con seguridad, creía que de esa indiferencia participaban también muchos de sus colegas de la CEPAL, con los cuales convivió por casi 25 años.

El hecho de que el enfoque de Medina no forme parte de la tendencia sociológica que predomina actualmente en América Latina no explica por completo su escaso arraigo en estas tierras. Admitida su indiscutida riqueza potencial, es evidente que existen otras causas que obstaculizaron su propagación. Por un lado, su

*Varios colegas tuvieron la gentileza de brindarme sus comentarios; deseo mencionar en especial a R. Cibotti, N. González, J. Graciarena, A. Núñez del Prado, A. Pinto, Octavio Rodríguez, R. Sánchez, E. Torres Rivas y M. Wolfe. G. Weinberg puso a mi disposición sin retaceos su erudición y su paciencia y R. Prebisch no sólo discutió en detalle todo el texto sino que, además, con su ejemplo, me recordó cotidianamente el valor de la tarea intelectual.

proverbial renuencia a utilizar los estrados institucionales para enaltecer sus propias ideas; actitud que, enraizada en su natural modestia, se consolidó en su madurez como consecuencia de un cansancio profundo que lo llevó a evitar la cada vez más rígida lucha ideológica. Por otro, el estilo literario que utilizó en muchas de sus obras, en especial las de su madurez, poco contribuyó para que sus ideas fueran comprendidas.

Sus ensayos, como sus clases, son elaboraciones complejas de una idea central; basado en este núcleo, anda y desanda su camino, dirige y detiene su mirada en todos aquellos aspectos que le parecen pertinentes y emplea a menudo la digresión y el paréntesis. Desprecia los enunciados tajantes y casi nunca quiere ofender a los lectores con un subrayado; creía que es una manera de decirles: ¡atención, he aquí lo importante! Por ello presenta sus ideas de modo que el lector pueda desentrañarlas a través de frases elegantes y sugerencias eruditas que a veces hasta parecen fuera de lugar; tal como se descubre a menudo la realidad detrás del aparente desorden de un cuadro surrealista. Si ellas fueron tarea difícil para los sociólogos que lo rodeaban, ¿qué decir de los economistas, ingenieros y planificadores!

Por este motivo, el presente ensayo intenta contribuir a reavivar el pensamiento de Medina y la lectura de su obra, procurando presentar de manera eslabonada las ideas principales de sus escritos más importantes, con los trazos gruesos que él mismo no se habría permitido. Pero ¿serán realmente ésas sus ideas principales? ¿Habrán captado este ensayo lo central de su pensamiento, separando lo

esencial de lo accesorio? Con un expositor como Medina estas cuestiones nunca tendrán una respuesta definitiva.

De todos modos, sean éstas o no sus ideas principales y se concuerde o no con ellas, lo cierto es que no se las puede 'echar alegremente por la borda', como él solía lamentarse con relación a las de muchos clásicos de su disciplina. La débil y reprimida sociología latinoamericana no puede permitirse ese despilfarro y perder su tiempo 'descubriendo mediterráneos', como tampoco pueden permitírsele —menos aún— los sociólogos y economistas de la CEPAL, en un momento en que la economía neoclásica, con sus supuestos simplistas sobre la sociedad y su rechazo de la sociología, se impone como paradigma de las ciencias sociales en muchos países. Es justamente este predominio neoclásico el que le otorga al conjunto de la obra de Medina una inesperada actualidad. Pocos como él en América Latina bregaron por un enfoque interdisciplinario que respetara los ámbitos de cada disciplina, y evitara la estrechez de miras de cualquiera de los 'ismos'. Pocos lucharon tanto por una sociología económica que fuera capaz de brindar supuestos sociológicos reales a los esfuerzos analíticos de la economía, otorgándole así el contenido histórico-concreto de que ésta suele carecer. Pocos insistieron más que él en la importancia del marco político de las actividades económicas, y no sólo como imprescindible componente teórico, sino como referente de ideales relativos a la convivencia humana, que él colocaba —como en el caso de la democracia— en el sitial más alto.

I

Ciencia y política en los primeros escritos

El significado político de los problemas metodológicos

Si se examina en su conjunto la obra de Medina,¹ se llega con facilidad a la conclusión de que si bien la primera parte está dedicada a problemas metodológicos, con el tiempo ella va ad-

quiriendo un carácter cada vez más sustantivo, hasta culminar en el tratamiento de las cuestiones más acuciantes de la organización socio-

¹La inevitable selección que aquí se hace ha dejado fuera no sólo las reflexiones ocasionales de Medina, sino algunos temas —como el papel de la educación en el desa-

política presente y futura. O expresado en términos más simples, si la lógica de las ciencias sociales fue el centro de su preocupación hacia 1940, éste se habría desplazado hacia la democracia en la década de los años setenta.

Esta interpretación de la evolución del pensamiento de Medina es correcta siempre que se tenga en cuenta que esa variación no implica un cambio radical de perspectiva, sino sólo una modificación del ángulo desde el cual percibe los mismos problemas. Y ello es así porque en su pensamiento, como en el de muchos ilustres antecesores, lógica de la ciencia y organización política, razón y democracia, están íntimamente unidas.

En el Prefacio de *Sociología: teoría y técnica*, Medina insiste en que las ciencias sociales deben convertirse en ciencias, para lo cual deben atenerse a las exigencias de la teoría y de la técnica; o sea, poseer un cuadro de categorías depurado y un esquema unificador, además de someter la investigación a los cánones más rigurosos. Convertidas en ciencias podrán evitar la acción del 'charlatán' y del 'audaz', lo cual es especialmente importante para la sociología que "ha sido siempre la más castigada por la improvisación, y ésta es la que importa cortar de raíz en los cuadros juveniles".²

Pero ¿acaso penetra Medina en las profundidades filosóficas de los problemas metodológicos por el solo afán de brindar a las ciencias sociales un fundamento riguroso? Aunque este único objeto justificaría la empresa, Medina va más allá, pues sostiene que las ciencias sociales deben poseer el mejor fundamento científico para poder cumplir a cabalidad su función instrumental: en una época de crisis las ciencias sociales deben responder mejor que nunca a la exigencia de servir de guía orientadora de la acción humana. Del mismo modo que Comte, un siglo antes, exige que las ciencias sociales, convertidas en verdaderas

ciencias, brinden una gran ayuda en la formulación de una 'política racional', en la 'recta conducción de los asuntos humanos'.

De ahí el carácter perentorio y dramático de los problemas metodológicos; no se trata de lograr el rigor científico como un valor en sí mismo, sino como fundamento de un nuevo ordenamiento de la convivencia humana. "Permitir el suicidio de la ciencia social equivale a proclamar como inevitable el ocaso de nuestra civilización".³ La unión inextricable entre ciencia y política constituye, sin duda, una de las claves básicas de todo el pensamiento de Medina.

Enfrentado con el espectro de la crisis general de aquellos años, Medina reafirma, entonces, el ideal racionalista de la necesidad de una organización científica de la sociedad sobre la base del conocimiento brindado por las ciencias sociales. Y en sus primeros escritos, entre los años 1939-1943, elabora y profundiza lo que debe, a su juicio, exigírseles a éstas en términos científicos e instrumentales. Estas exigencias son muchas, muy complejas y no siempre coherentes, por lo que su análisis obliga a Medina a penetrar a fondo en muchos de los problemas vinculados a los avatares, formas y límites de la razón.

Es cierto que el planteo de Medina puede resultar utópico y, a veces, hasta un poco contradictorio —esto último por las incoherencias que pueden surgir de las exigencias científicas e instrumentales que impone a las ciencias sociales—, pero no cabe duda de que aquellos primeros ensayos constituyen una de las exploraciones más profundas realizadas en la América hispana sobre la lógica de las ciencias sociales.

La crisis como telón de fondo

Hacia fines de la década de los años treinta y principios de la de los cuarenta era casi imposible eludir el sentimiento de vivir en una época crítica; Medina no constituye una excepción y a la experiencia generalizada del desbarajuste económico, la desintegración de muchos regímenes liberal-democráticos y la

rollo económico— a los cuales es difícil no considerarlos también 'principales'. El autor está consciente de ello —no tiene más excusa que su criterio personal y la imposibilidad de ampliar un artículo ya bastante extenso— y desearía que otros colegas los analizaran para así completar la imagen intelectual de Medina.

²*Sociología: teoría y técnica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2.^a ed., 1946, p. 8 (la primera edición data de 1941).

³"Reconstrucción de la ciencia social" (1941), en *Responsabilidad de la inteligencia. Estudios sobre nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 62.

guerra, suma su personal vivencia del conflicto español y del exilio.

Esa conciencia de la crisis es el punto de partida de su pensamiento y siempre constituye su telón de fondo; sin embargo, nunca analiza la crisis en profundidad, porque considera que, en gran parte, esa tarea ya la hicieron otros. "El análisis de aquélla [la crisis] ha sido hecho desde distintas perspectivas, y todos los hombres de mi generación hemos tenido que ocuparnos del asunto de alguna manera".⁴

Sin embargo, el tema es central en el pensamiento de Medina y debe reconstruírselo a partir de los materiales dispersos donde lo trata.

En principio, y cualquiera sea el contenido de la crisis, nunca la considera indicio cierto de un desastre insuperable. Por ejemplo, en las primeras páginas de *Sociología: teoría y técnica*, analiza la situación que atraviesa esta disciplina a principios de los años cuarenta bajo el subtítulo de '¿continuidad o crisis?', y afirma enfáticamente la primacía de la primera. Es cierto que la sociología padece una crisis de objeto y método, pero ella no es 'radical' —como sostenía Ortega—, pues no consiste en que se haya ocupado de un objeto inexistente o que haya empleado métodos absolutamente inadecuados. Se trata más bien de una crisis de crecimiento, pues "en cuanto ciencia sigue un proceso de madurez que marca una línea de perfecta continuidad [que] se traduce en una incesante depuración de su conciencia científica y de los métodos adecuados".⁵ Para una correcta comprensión del pensamiento de Medina en este punto no debe olvidarse que, a su juicio, los fundamentos sobre el método y el objeto de la sociología fueron sentados por Comte, y es a partir de él que comienza aquella "línea de perfecta continuidad". En idéntico sentido, cuando en su último ensayo vuelve al tema de la "crisis de la democracia occidental", subraya que a ella hay que definirla en su "sentido etimológico estricto, el de cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno, como para indicar un estado de transición que no excluye tanto su recuperación y

fortalecimiento como su definitiva descompostura y ruina".⁶

Pero ¿qué es lo que está en crisis? Entre los diversos componentes de la crisis surge uno que, por su importancia, permite ordenar todos los demás: la razón. La crisis la concibe como un fenómeno (o un proceso) en el cual la razón (o el proceso de racionalización) desempeña un papel fundamental.

Si la razón está en el centro de la crisis, ¿qué entiende por razón? La respuesta es difícil, porque Medina muda de opinión a lo largo de los años sobre cuáles son la naturaleza y relaciones de las varias manifestaciones de la razón. De esta suerte, puede afirmarse que si todos los componentes de la crisis cobran sentido a partir del papel que en ellos juega la razón, todas las manifestaciones de ésta se ordenan a partir de la que Medina denomina racionalidad 'formal'.

Desde el punto de vista sociológico, y siguiendo a Weber, Medina diferencia entre diversas manifestaciones de la razón que constituyen 'tipos de acción racional'.⁷ Entre esos tipos destaca la acción racional formal, que es aquella que trata de alcanzar un fin dado mediante el 'cálculo racional' (adecuación eficiente u óptima de medios a fines, previsión de consecuencias, etc.) y la 'organización funcional' de los elementos que la componen (cada componente de la acción tiene un papel y una función definidos). La acción racional formal es el tipo ideal de acción en el campo de la ciencia, la técnica y la economía, y por ello suele ser presentada como el paradigma de toda acción racional; los términos acción racional de acuerdo a fines (M. Weber), acción lógica (Pareto), acción económica (Robbins), racionalidad técnica o tecnológica o instrumental sólo son distintos modos de denominarla.

En buena medida la razón formal es la causa de la crisis, pero es también el medio apropiado para enfrentarla con éxito. "Cierto,

⁶"Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", en *Revista de la CEPAL*, N.º 4, segundo semestre de 1977, p. 121.

⁷Medina elabora y presenta esta tipología en su ensayo "La planeación en las formas de la racionalidad" (1969), incluido en *Discurso sobre política y planeación*, México, Siglo XXI Editores, 1972, pero es evidente que ella está implícita en sus primeros escritos, aunque en forma bastante embrionaria.

⁴*Sociología: teoría y técnica*, op. cit., p. 12.

⁵*Ibidem*, p. 15.

a la razón le debemos las condiciones de esta gran crisis. Pues han sido los triunfos logrados por ella en su tenaz enfrentarse con la naturaleza implacable los que han hecho al hombre demasiado poderoso en un aspecto parcial de su vida, el más externo y quebradizo. Pero sólo la razón, a su vez, puede restablecer el equilibrio entre los resortes íntimos, rezagados, y los mecanismos producidos por una inventiva unilateral”⁸ En otras palabras, “para dominar, en parte al menos, la situación social, colectiva, el hombre tiene que emplear los mismos medios que utilizó con éxito para imponerse en alguna medida a su circunstancia natural, física: el estudio paciente, la entrega previa a la realidad tal y como ésta es ... el despliegue ante la realidad social de la actitud científica, bien probada ya ante otros problemas”⁹

No cabe duda de que el Medina de aquellos años deposita una enorme confianza en el papel positivo que el despliegue de la razón formal podía tener para el hombre; o expresado en sus propios términos, en el valor de la ciencia para la vida humana. Sin embargo, no debe caerse en el error de suponer que en aquella primera época Medina es un ingenuo convencido en el progreso gradual de la razón en la historia; una realidad tan compleja como la de aquellos años daba por tierra con cualquier visión evolutiva y lineal de los acontecimientos humanos. Desde sus primeros escritos, Medina advierte los desajustes que provoca el despliegue de la razón y con el paso de los años reafirma esa convicción.

En sus primeros escritos, Medina sugiere que el sentido principal que tiene la crisis de la razón no es otro que el de un desarrollo unilateral de ésta en favor del dominio de la naturaleza sin una preocupación paralela por el hombre y la sociedad. Ampliando este punto de vista, en un ensayo que data de 1939 esboza los lineamientos de un enfoque de la crisis que se centra en el proceso de racionalización y combina las perspectivas ‘vertical’ y ‘horizontal’ del cambio social.¹⁰

Es probable que en la elaboración de su

enfoque, Medina haya sido influido por la tesis de K. Mannheim sobre la desproporción entre el alto nivel que el hombre ha alcanzado en el conocimiento y dominio de la naturaleza exterior —que se expresa en el desarrollo de las ciencias naturales y en el de las técnicas a ellas vinculadas— y el escaso avance que ha logrado en el conocimiento y control de sí mismo y de la sociedad. Asimismo, hay indicios de que también considera aquella tesis, tan común en el pensamiento anglosajón de esos años, que contrasta el gran progreso de la cultura ‘material’ en relación al alcanzado por la ‘espiritual’; o sea, del desnivel entre el desarrollo científico-técnico y aquel en que se encuentran los principios que guían las actividades políticas, educativas, religiosas, familiares, etc.

Sin embargo, como ya se ha afirmado, Medina no comparte los supuestos evolucionistas que subyacen en muchas de estas tesis. Siguiendo los pasos de Alfred Weber, sostiene que la historia humana está compuesta por tres procesos fundamentales —civilizatorio, social y cultural—, pero sólo el primero de ellos, que tiene como núcleo al desarrollo científico-técnico, puede ser concebido como lineal y evolutivo, mientras que los otros, aunque manifiestan rasgos de cierta evolución, tienden a ser peculiares de cada uno de los ‘cuerpos históricos’. En consecuencia, desde esta perspectiva, las crisis deben ser interpretadas como desajustes o contradicciones que se producen entre la evolución científico-técnica y el orden sociocultural en que ella tiene lugar.

Asimismo, estas contradicciones no deben ser percibidas sólo de manera ‘vertical’, a lo largo de un tiempo igual para todos los hombres, cualesquiera sean sus diferencias civilizatorias, sociales y culturales, sino también de modo horizontal, o sea, como consecuencia de la coexistencia de grupos o ‘pueblos’ con distintos tiempos o ritmos históricos. Esa coexistencia de grupos y pueblos diferentes y desiguales genera relaciones de la más diversa naturaleza —desde la ‘difusión’ de ideas e instituciones hasta el conflicto económico y político—, que suelen ocasionar profundas perturbaciones.

⁸“Reconstrucción de la ciencia social”, en *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., p. 63.

⁹“Sentido y función de la Sociología” (1939), en *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., pp. 79-80.

¹⁰“Configuración de la crisis” (1939), en *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., pp. 157-182.

Así concebida, en una perspectiva pluri-dimensional que combina los enfoques horizontal y vertical, esta concepción de los desajustes del proceso de racionalización tiene para Medina una gran importancia teórica, a tal punto que reaparecerá más tarde en sus primeros ensayos sobre sociología del desarrollo. Las condiciones sociales del desarrollo científico y técnico, la adaptación social al nuevo tipo de vida que va creando, y sus efectos sociales positivos y negativos, constituyen los antecedentes de la teoría de las condiciones y consecuencias del desarrollo económico.¹¹

Sin embargo, para muchos de quienes han reflexionado sobre este tema, los problemas generados por el despliegue de la racionalidad formal no se circunscriben sólo a las desproporciones en la aplicación de ésta a la naturaleza, la sociedad y la cultura, sino que se plantean también en relación a sus 'excesos' y a las consecuencias que éstos pueden tener sobre las otras formas de racionalidad u otros tipos de acción racional. Cuando Medina se plantea por vez primera estos problemas, gozaban de gran predicamento dos críticas al proceso de racionalización formal. Por un lado, Mannheim argumenta que junto a la racionalidad formal —que él llama funcional— existe la racionalidad sustancial, que define como "un acto de pensamiento que revela una visión inteligente de las relaciones que existen entre los hechos en una situación dada".¹² Esta 'visión inteligente', necesaria para orientar la acción humana, requiere una perspectiva bastante completa de la situación, pero la configuración de esta perspectiva es perturbada paradójicamente por el desarrollo de la racionalidad formal. Así, esta última, con su división constante de tareas y funciones parcializa el conocimiento, impide que la mayoría de la población tenga una visión razonablemente completa del conjunto de la sociedad, y concentra el poder y la racionalidad sustancial en la minoría dirigente. Medina no

¹¹ Este es también un punto de contacto muy importante entre la teoría económica y la sociología en el pensamiento de la CEPAL, pues la perspectiva pluridimensional para el análisis del cambio social que propone Medina se asemeja mucho al punto de mira que utiliza Prebisch para el examen del desarrollo económico: la penetración del progreso técnico en la estructura social periférica.

¹² *Libertad y planificación social*, trad. de Rubén Landá, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 52.

trata esta versión de la crisis de la razón en sus primeros escritos, pero es evidente que cree que las ciencias sociales pueden contribuir a satisfacer la demanda de Mannheim por alcanzar un equilibrio más adecuado entre racionalidad formal y sustancial. Medina sostiene que es innegable el papel de la ciencia en el desarrollo de la racionalidad formal, pero importa subrayar también el que cumple en relación a la sustancial. Siguiendo a Dewey, afirma que "en este punto no tanto importan los resultados actuales de la investigación científica, su cuerpo de doctrinas, cuanto la actitud científica. Esa posición del espíritu y de la conducta que, entre otros caracteres, se manifiesta en la capacidad de usar las ideas como hipótesis sujetas a verificación y prueba y no como dogmas. En este sentido el futuro de la democracia depende de la expansión y predominio de la actitud científica".¹³

Otros autores —entre los cuales quizá deba figurar en primera línea W. Dilthey— afirman que la racionalidad formal, como consecuencia de su origen en las ciencias naturales, se conforma con brindar un conocimiento de datos empíricos sin significado —el mundo desencantado de Weber— y que, por lo tanto, es necesaria otra racionalidad, que Medina llamará más adelante 'material', que permita captar el 'sentido', 'significado' o 'valor' de las actividades humanas.

Medina considera este punto de vista y dedica gran parte de aquellos años a demostrar —siguiendo en este caso los pasos de Max Weber— que si muchos de los 'datos' de la ciencia social, a diferencia de los de la ciencia natural, se definen por su sentido, ello en modo alguno significa que no puedan ser analizados científicamente. La racionalidad material —concebida como racionalidad interpretativa o comprensión— debe combinarse con la explicación y la predicción propias de la racionalidad formal en la perspectiva metódica de la ciencia social.

Todo indica, entonces, que esta segunda forma de concebir la crisis de la razón —que analiza de manera crítica la evolución de la razón formal para señalar sus límites (lo que no

¹³ "John Dewey y la libertad" (1939), en *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., p. 269.

puede dar) y sus excesos (lo que pretende dar sin estar capacitada para ello)— sólo aparece levemente insinuada en el pensamiento inicial de Medina y, además, que cree que los problemas que ella plantea se solucionarán en gran parte mediante el desarrollo adecuado de las ciencias sociales. Sin embargo, con el paso de los años, Medina otorgará a esta concepción de la crisis un papel cada vez más importante como consecuencia de una visión más esclarecida, y menos optimista, de la función de la razón formal en la vida humana.

El fracaso de las ciencias sociales

Habiendo esbozado a grandes rasgos el telón de fondo de su pensamiento, debe plantearse la cuestión específica que absorbe a Medina en aquellos años. En sus palabras: “el estado, ya intolerable, a que ha llegado nuestra civilización ¿es susceptible de una cura racional o hay que abandonarse sin esperanza al propio juego de las fuerzas ciegas?”;¹⁴ “¿cómo entendernos en medio de este caótico desorden?; ¿cómo reanudar nuestra historia sin convulsiones destructoras?”¹⁵

Dado que en esa ‘cura racional’ la ciencia es la medicina fundamental, debe formularse la pregunta de cuál ha sido y cuál debe ser el papel de la ciencia social: ¿cómo ha respondido ante el desafío de la crisis?; ¿es necesario reconstruirla para que su contribución esté a la altura de lo que de ella se espera?; y si así fuera, ¿cómo orientar la reconstrucción? La respuesta de la ciencia social ante la crisis fue y es, para Medina, bastante desalentadora, pues le parece indudable la “perfecta inutilidad de la ciencia social al uso en la resolución de los problemas reales de nuestra vida cotidiana”.¹⁶ El éxito de la ciencia natural en el siglo XIX en el dominio de la naturaleza alimentó la esperanza de un triunfo similar en las ciencias humanas, pero, enfrentadas éstas con la crisis, el resultado ha sido “rudamente negativo”.

Tres razones explican ese fracaso. En pri-

mer lugar, la escasa relación entre teoría y praxis, la “distancia insalvable entre lo que aparece como construcción científica y lo que vivimos y percibimos como realidad”, entre la experiencia vital y lo que parece ser nada más que una ‘honorable fantasía’. La construcción teórica en las ciencias sociales estuvo guiada por el impulso de llevar “hasta su máximo refinamiento las tradiciones heredadas de las distintas escuelas”,¹⁷ y en esa tarea ha solido perderse en un “pensamiento ‘profundo’ que, tomando pie en una humana urgencia ineludible, se devana a sí mismo, en atracción fascinadora, hasta perder, al fin, sobre un vacío sin fondo”.¹⁸ Esta sugestión abismática de quienes practican tal ‘alpinismo intelectual’ ha alejado a la teoría social de las decisiones impostergables de la vida cotidiana y ha desacreditado a los intelectuales ante los ojos del hombre común.

Esta separación entre teoría y praxis se manifiesta de manera distinta según la ciencia social considerada. En economía, la teoría económica convencional realiza análisis que aparecen como fragmentarios, en tanto no pueden considerar a todos los factores significativos de una realidad muy compleja; retrasados respecto de la realidad, debido al gran dinamismo de ésta; y demasiado generales como para enfrentar con éxito problemas que se presentan en circunstancias únicas. Por ello, la teoría económica, intemporal, cerrada en su coherencia deductiva, y exenta de contrastación empírica, no es válida para una realidad “interdependiente, dinámica y sólo captable en la plenitud de su circunstancialidad”.¹⁹ El alejamiento de la teoría política respecto de la realidad ni siquiera suele tener el decoro de sustentarse en una posición metodológica, pues a menudo sólo constituye la defensa de una fórmula general inaplicable; y el de la historia la convierte en anticuarismo y erudición, permitiendo que el pasado atraiga al presente, ‘esclavizándolo’.

La segunda causa de la inutilidad de la ciencia social radica en la difundida aceptación

¹⁴“En busca de la ciencia del hombre” (1942), en *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., p. 29.

¹⁵“Responsabilidad de la inteligencia” (1941) en el citado libro del mismo nombre, p. 16.

¹⁶“Reconstrucción de la ciencia social” (1941), en *Responsabilidad de la inteligencia*, op. cit., p. 42.

¹⁷*Ibidem*, pp. 43 y 46.

¹⁸“Responsabilidad de la inteligencia”, en op. cit., p. 17.

¹⁹“Reconstrucción de la ciencia social”, en op. cit., p. 49.

entre los científicos del criterio de objetividad basado en la neutralidad valorativa, o sea, el que sostiene que la ciencia no puede ni debe decidir qué valores deben orientar la conducta. Pero los hechos de la ciencia social son en su mayoría valores y, por lo tanto, aceptar esos hechos sin someterlos al análisis racional no es más que una defensa del *statu quo*. “Si a esto se reduce su objetividad, pueden guardársela como inútil y sospechosa. Actitud que no siempre se limita y satisface con tan moderadas palabras.”²⁰ Este criterio pudo haber sido considerado aceptable en la situación histórica en que se generó, pero ha llevado a inhibiciones suicidas: la renuncia de los científicos a participar en decisiones valorativas castra su capacidad para defender su propio derecho a la verdad y a la libre investigación —que es el valor que justifica su existencia—, y deja libre el campo para que otras fuerzas, menos vacilantes, tomen las decisiones.

La tercera causa, muy vinculada a la primera, es la ‘anarquía del especialismo’, o sea, la considerable inconexión entre las varias ciencias sociales “que esteriliza, al no fecundarlos mutuamente, sus respectivos resultados”²¹ Ciertamente es que no se puede pensar sin conceptos, que son siempre una abstracción, y que es imposible avanzar en la ciencia sin especialización, pero hay que buscar métodos que eviten los ‘monstruos fantasmales’ que produce el especialismo miope y encajonado.

Estas causas explican por qué las ciencias sociales se han mostrado ineficaces ante los problemas inaplazables de la vida cotidiana y por qué se ha ido perdiendo la confianza en la razón. Las decisiones prácticas, carentes de guía, se han basado en un empirismo elemental, en la rutina o en la improvisación, y a menudo el hombre común ha terminado por aceptar las soluciones milagreras de los ‘taumaturgos políticos’ y hasta apoyar el conocido aforismo ‘de la pistola y la cultura’.

Ante la presencia de una ciencia social irreal, fragmentaria, neutral y, por ende, inútil, han surgido dos reacciones que Medina también rechaza con firmeza. Por un lado, la que llama ‘ciencia militante’, que pasa del extremo

de la abstracción al de la beligerancia ideológica. No debe olvidarse que “la negación de la neutralidad valorativa no equivale a proclamar el dominio sin freno de los intereses partidistas, sino, al contrario, la posibilidad de encontrarle un límite”²² y ese límite es el de la racionalidad científica. Por otro, y ante los excesos de la teoría, se proclama que el científico debe prescindir de ella y atender solamente a los hechos. Este ‘empirismo inocente’ amontona datos de manera inconexa, sin advertir que los datos, los hechos, no son componentes primarios de la experiencia, sino, inevitablemente, construcciones que derivan de hipótesis o teorías.

La reconstrucción de las ciencias sociales

Es imperativo reconstruir las ciencias sociales porque ellas deben jugar un papel fundamental en la ‘cura racional’ de la sociedad enferma; y esta reconstrucción implica, en primer lugar y en sentido estricto, convertirlas en ciencias. Ellas serán realmente ciencias cuando satisfagan dos condiciones, tan íntimamente relacionadas que más bien son caras de una misma moneda: que sus resultados hayan sido alcanzados por medio del ‘método científico’, y que aquellos que las practican se orienten por una ‘actitud científica’.²³

El método científico, como conocimiento de la realidad, no se diferencia sustancialmente de los procedimientos precientíficos por medio de los cuales el hombre procura la misma finalidad. El conocimiento de la realidad es siempre un producto de la combinación entre acción práctica y simbolismo, pero la primera —acción práctica, ‘praxis’, en suma, ejercicio de una actividad —precede al segundo; en la construcción cognitiva de la realidad un “objeto real es, ante todo, aquello que nos objeta, o sea que es estímulo y resistencia de nuestra actividad”²⁴ Ahora bien, la actividad práctica tiene propósitos —finalidades, intenciones— que orientan sus ‘direcciones’ y que dan lugar a una selección de los datos sensibles; esa selección configura o tipifica la realidad destacando los aspectos

²⁰ *Ibidem*, p. 54.

²¹ *Ibidem*, p. 56.

²² *Ibidem*, p. 29.

²³ “En busca de la ciencia del hombre”, en *op. cit.* p. 30.

²⁴ *Sociología: teoría y técnica, op. cit.*, p. 101.

tos que más afectan a las actividades que se llevan a cabo. Así, la realidad es ‘construida’ por la praxis como un conjunto de ‘configuraciones’ o ‘formas’.

El símbolo, en especial el lenguaje, además de expresar sentimientos y emociones, permite, por un lado, ‘socializar’ la realidad, compartirla, en tanto “cada palabra encierra el símbolo de una experiencia comunicada y compartida”;²⁵ y, por otro, ordenar y elaborar de manera coherente la realidad previamente configurada por la praxis. Esta ‘realidad’ de origen práctico-simbólico, es el fundamento de toda concepción del mundo, y la base del conocimiento científico.

Conviene subrayar la relación entre praxis y símbolo que presenta Medina —en la cual la primera antecede y predomina sobre el segundo— a fin de disipar la suposición de que él comparte la afirmación empirista, todavía muy difundida en la filosofía de la ciencia, de que es en el proceso de conocimiento que el hombre construye su realidad. La actividad práctica antecede y orienta al conocimiento y los símbolos que éste utiliza —conceptos y sus relaciones— no derivan del interés arbitrario del investigador que seleccionaría entre una masa amorfa de datos empíricos, sino de una realidad previamente configurada por la praxis.

Pero, aclarada esa tesis fundamental, también debe subrayarse que todos los hombres concretos se encuentran, en su praxis y en su conocer, con una circunstancia ya construida donde las ‘formas’ combinan de manera muy estrecha, y sólo analíticamente distinguible, la praxis que la originó y el símbolo que la denota. Creo que Medina estaría de acuerdo en que su análisis de la relación entre praxis y símbolo tiene una gran semejanza formal con el que muchos economistas establecen entre condiciones materiales y sociales de la producción. El análisis de la actividad económica que lleva a cabo un ‘Robinson’ aislado, no social, sirve para mostrar el fundamento material del proceso productivo, el cual, en una etapa posterior del análisis, se ‘socializa’. Pero, este recurso analítico no debe hacer olvidar el hecho de que en la actividad económica concreta, el proceso productivo se aparece desde la partida al

hombre concreto como una unidad casi inseparable de condiciones materiales y sociales. Lo mismo sucede con la relación entre praxis y símbolo; la praxis da forma a la realidad y el símbolo refleja, con mayor o menor fidelidad, esa conformación, pero, para el hombre de carne y hueso, su circunstancia es práctica y simbólica desde el inicio.

Podría decirse, pues, que para Medina hay diversos niveles de conocimiento de la realidad; un nivel ‘pre-simbólico’, que es el propio de muchos seres vivos no humanos; un nivel ‘simbólico-común’, que es el típico del lenguaje; y uno ‘simbólico-científico’, que es el conocimiento propiamente científico; o sea, el conocimiento que se alcanza por medio del método científico sólo es una refinación de la conexión entre símbolo (concepto, hipótesis) y praxis (experimento).

La precedencia de la praxis con respecto al símbolo se manifiesta en el conocimiento científico en el hecho de que éste siempre es antecedido por una ‘situación problemática’. “De no haber situaciones sociales problemáticas, no existiría la ciencia social”,²⁶ pues ellas sirven de acicate al conocimiento. La ‘solución’ teórica de la situación problemática suele requerir un proceso de ‘perforación’ que aleja el análisis hacia capas cada vez más profundas de la realidad. Claro está que, para evitar el ‘profundismo’ intelectual, la teoría debe también ofrecer siempre una solución práctica al problema que la originó.

Ahora bien, ese proceso de perforación de la realidad en busca de una explicación que posibilite una solución práctica del problema no es orientado por los hechos mismos, como creían los positivistas, sino por una ‘clave provisional’ —hipótesis, prejuicio, *a priori*— que guía al conocimiento. En la fecundación recíproca entre hipótesis y realidad (la ‘experiencia’) se va originando la teoría. Sin embargo, la teoría no pierde nunca el carácter hipotético que tuvo en su origen, por considerable que sea el número de sus ‘confirmaciones’, pues “no hay experiencia conclusa ni imposibilidad de que algunas alteraciones en ella invaliden total o ... parcialmente nuestra cons-

²⁵*Ibidem*, p. 102.

²⁶*Ibidem*, p. 126.

trucción teórica”²⁷ y hay que conformarse por tanto con “las verdades relativas de la inteligencia experimental”²⁸ Situación problemática, hipótesis, relación hipótesis-experiencia, teoría, solución práctica, carácter hipotético de la teoría y logro de verdades que sólo son provisionales, constituyen los aspectos fundamentales del método científico que Medina sugiere.

La actitud científica del investigador debe consistir, en lo esencial, en aceptar y practicar las normas del método científico; de donde se deriva que el científico no debe estar ‘libre de valores’ sino, al contrario, debe defender con vigor los que son propios de la empresa científica. De estos valores, Medina subraya la importancia de dos de ellos: el sometimiento humilde al veredicto de la experiencia por sobre cualquier preferencia personal, y la aceptación de las teorías como hipótesis y no como dogmas establecidos, pues todo conocimiento sólo es relativo y provisional.

Medina sostiene que las ciencias sociales deben convertirse verdaderamente en ciencias, lo que significa aceptar y practicar el método científico, y aunque no deban imitar en todo a las ciencias naturales, tienen que “aplicar al dato social los procedimientos de construcción conceptual empleados en aquella ciencia [la física] con éxito notorio”²⁹ El método científico es el mismo para todas las ciencias, cualquiera sea el objeto de éstas, y no puede derivarse un método especial para cada una a partir del supuesto carácter especial de sus objetos.

Sin embargo, la insistencia en la ‘unidad del método científico’ tampoco le hace olvidar las dificultades especiales que enfrenta la aplicación del mismo en las ciencias sociales. Por un lado, los conceptos que ellas utilizan suelen ser símbolos de otros símbolos, debido a que los fenómenos sociales son en buena medida simbólicos; por otro, suelen ser muy semejantes a los términos del lenguaje vulgar; y asimismo, referirse a una realidad compleja y cambiante que puede dejarlos obsoletos con gran rapidez. De todos modos, aunque estas

dificultades puedan impedir una aplicación depurada del método científico a las ciencias sociales no reducen la exigencia de que ellas se sometan a sus principios generales.

El carácter instrumental de las ciencias sociales

La ciencia en general surge al servicio del hombre y debe mantener ese carácter instrumental ayudándole a aliviar sus problemas. Pero en el caso de la sociología esa exigencia es todavía más perentoria, pues a ella le es impuesta por la naturaleza misma de su objeto, que consiste en las formas de la vida humana. “Lo que a ella se le pide es una orientación para la vida. Esa orientación es, por lo pronto, una aclaración racional de las condiciones y de las tendencias contenidas en la circunstancia social donde nuestras acciones se cumplen”³⁰ O sea, el carácter instrumental de la sociología se define como la aclaración racional de la circunstancia social, pero ¿qué entiende Medina por una y otra?

a) La circunstancia social y sus distintos niveles de análisis

Medina no sólo exige a la ciencia social que oriente a los hombres de una manera general, sino también en su realidad concreta y cotidiana y, por lo tanto, que los ayude a comprender la peculiar situación social en que se hallan y brinde un poco de seguridad a su quehacer en ella. Esa situación o circunstancia social aparece como un ‘todo concreto’, lo que significa, por un lado, que sus partes se encuentran interrelacionadas (‘todo’) y, por otro, que posee caracteres peculiares que la constituyen en una ‘individualidad histórica’ distinta de las pasadas y las venideras (‘concreto’).³¹ Por ese motivo, la sociología puede ser llamada ‘ciencia concreta’ porque procura comprender y explicar la ‘estructura real’, el modo de ser de la circunstancia social concreta, su derivación de otra estructura y sus tendencias.

Antes de esbozar algunos de los problemas metodológicos que presenta este carácter concreto de la sociología es necesario subrayar con

²⁷ *Ibidem*, p. 128.

²⁸ “En busca de la ciencia del hombre”, en *op. cit.*, p. 31.

²⁹ *Sociología: teoría y técnica, op. cit.*, p. 126.

³⁰ *Ibidem*, p. 71.

³¹ *Ibidem*, p. 74.

énfasis la calidad anticipatoria del pensamiento de Medina. Del mismo modo que en relación al método científico tiene la lucidez necesaria para inclinarse por un enfoque de tipo 'hipotético deductivo' —que sólo gozaría de amplia difusión muchos años después— cuando los predominantes eran empiristas o 'comprensivos', su insistencia en el carácter concreto de la sociología lo inclina a proponer una perspectiva que en América Latina se difundiría con gran éxito muchos años después, bajo el nombre de 'histórico-estructural'. Desde hace unos diez años esta perspectiva predomina en la ciencia social de América Latina como principal bandera de lucha metodológica contra el 'estructural-funcionalismo', pero nadie recuerda que Medina ya la propuso en 1940.

Es evidente también que la calidad anticipatoria del pensamiento de Medina se debe en buena medida a la influencia positiva de Max Weber. Sin embargo, sería un error creer que Medina acepta de manera acrítica y global todos los planteos de este pensador. Sólo puede sostenerse que Medina fue 'weberiano' si se entiende por ello que adopta a Weber como 'referente', es decir, como el interlocutor con quien discutir todos los problemas significativos. Ese 'debate' produjo acuerdos y desacuerdos, y entre estos últimos, varios se encuentran en el enfoque que Weber propone para conocer la 'individualidad histórica' de la circunstancia social.

Max Weber creía que las ciencias naturales y sociales se diferencian claramente por su intención o finalidad teórica. Las ciencias naturales, utilizando el principio de causalidad, procuran formular leyes generales (válidas para cualquier tiempo y lugar) que permitan explicar la relación entre fenómenos y controlar o dominar la realidad. Para las ciencias naturales los fenómenos individuales sólo interesan como 'casos' que pertenecen a 'clases' generales, y las relaciones entre ellos en tanto son manifestaciones de una ley general. Las ciencias sociales tienen una finalidad distinta pues procuran comprender y explicar individualidades históricas; no intentan formular leyes generales, sino relaciones específicas entre fenómenos individuales, y por ello su principio de causalidad adopta la forma de una 'imputación concreta'; en su análisis interesa sobre todo lo individual y particular, mientras

que lo general sólo es 'medio' o 'tarea previa' al conocimiento social propiamente dicho. Unas y otras utilizan el método científico, pero con un enfoque muy distinto.

Medina concuerda plenamente con Weber en la necesidad de analizar situaciones concretas de una manera científica, pero no acepta la diferencia tajante que Weber establece entre ciencias naturales y sociales. A su juicio, las ciencias naturales también se interesan por fenómenos individuales y las sociales por fenómenos generales; y, asimismo, no le parece correcto admitir que unas se interesan únicamente por 'dominar' la realidad y otras sólo por comprenderla.

Con respecto a este punto caben dos interpretaciones del pensamiento de Medina. Si se acepta la versión historicista del punto de vista de M. Weber que presenta Medina en sus primeros escritos, no cabe duda que la posición metodológica de éste se sitúa en un lugar intermedio entre las tradiciones de Weber y Comte. El mismo Medina da pie a esta interpretación cuando afirma que entre ellos ha "quedado dibujado el cuadro de los problemas metodológicos de la ciencia social presente y futura".³² Si, por el contrario, y esto parece más correcto, se concibe al pensamiento weberiano como una combinación fluctuante entre el enfoque analítico y el concreto, se concluye que Medina heredó de Weber el problema de la coexistencia de estos enfoques, necesarios ambos, pero con exigencias metodológicas distintas.

En todo caso, al no aceptar la existencia de una división tajante entre los enfoques de las ciencias naturales y sociales, y subrayar el principio de la unidad del método científico, Medina aumenta de modo considerable las exigencias que pesan sobre las ciencias sociales, pues ellas deben satisfacer tanto los requerimientos de generalización del método científico típico de las ciencias naturales con los de particularización necesarios en los análisis concretos exigidos por el carácter instrumental de la ciencia social. En otras palabras, deben combinar el saber general con el circunstancial.

Medina advierte con claridad la tensión que produce la doble exigencia de captar la ley

³²*Ibidem*, p. 24.

general y orientar al hombre de carne y hueso en la circunstancia concreta. En el caso particular de la sociología, cree que la solución consiste en desarrollar enfoques con distintos niveles de generalidad, que denomina histórico, estructural y analítico. Cada uno posee sus conceptos y leyes específicos, pero deben mantener entre sí una estrecha vinculación para fecundarse mutuamente. En sus escritos posteriores hay pocos análisis propiamente históricos y sólo dedica una obra a presentar los conceptos fundamentales del enfoque analítico, lo que indica a las claras que se inclina por el estructural. En relación a este último, reitera la necesidad de explorar a fondo la sugerencia de J. S. Mill, desarrollada por Mannheim, de los '*principia media*', o sea, aquellas relaciones entre fenómenos que, aunque vinculadas a leyes generales, son propias de un cierto nivel de desarrollo o una fase histórica determinada.

De todos modos, el camino hacia los enfoques estructural e histórico debe ser abierto por las categorías rigurosas y generales que brinda el punto de vista analítico. Si se debe optar entre ellos porque la aspiración instrumental entra en contradicción con las exigencias científicas, deben preferirse estas últimas. El carácter concreto o instrumental de la sociología "indica tan sólo una orientación y un servicio, pues en cuanto ciencia aspira a la teoría y está sujeta a las normas de construcción de la ciencia en general".³³

b) *La aclaración racional: ¿formal o material?*

La tensión entre las exigencias analíticas del método científico y la necesidad de que el conocimiento que él brinda sea capaz de orientar en situaciones concretas obligan a Medina a diversificar los enfoques de la sociología a fin de respetar ambas finalidades y evitar que entren en colisión o predomine uno en detrimento de los otros. Pero la definición del concepto 'aclaración racional' lo enfrenta nuevamente con la incoherencia que existe entre las finalidades científicas e instrumentales de las ciencias sociales, debido a que ellas reposan sobre concepciones distintas de la razón.

Ya se ha dicho que en aquellos años

depositaba una gran confianza en el papel que la ciencia podía cumplir en la vida humana y afirmaba que ella se construye por medio de un 'método' y una 'actitud' basados en una concepción de la razón que denomina 'formal'. El único aspecto de esta concepción que rechaza una y otra vez es su 'neutralidad valorativa' porque ella afecta de manera decisiva las posibilidades instrumentales del conocimiento científico. ¿De qué sirve la aclaración racional de la ciencia si no orienta acerca de lo que debe hacerse? Sin embargo, y he aquí el problema, el establecimiento de una ciencia normativa se basa en una concepción de la razón que es distinta y a menudo contrapuesta a la formal.

De un modo bastante simplista puede decirse que se trata de la distinción entre razón material (absoluta, total, dialéctica, crítica, objetiva, sustancial, etc.) y formal (relativa, parcial, instrumental, subjetiva, etc.).

La concepción de la razón material afirma que ella es un "principio inherente a la realidad" (Horkheimer) y por tanto no existe sólo en la conciencia individual, sino en el mundo objetivo natural y social. El uso adecuado de su capacidad racional permite al hombre alcanzar no sólo el conocimiento del 'verdadero ser', de la 'naturaleza real' de las cosas sino, además, obtener los criterios que le permiten la recta orientación de su conducta. Actuar de manera racional significa hacerlo en armonía con ese orden más vasto, en el cual el hombre y sus fines están incluidos. Esta concepción se origina entre los griegos, que quedaron deslumbrados por las posibilidades que brindaba el descubrimiento socrático del 'concepto', se refuerza con el hallazgo renacentista del 'experimento', recibe el apoyo de gran parte del racionalismo y llega hasta nuestros días revistiendo las más variadas formas, entre las que destacan las de raigambre utilitarista y hegeliano-marxista.

La concepción de la razón formal sostiene también que ella puede cumplir un destacado papel en la vida humana, pero mucho más limitado que el que supone la primera concepción. La razón formal, concebida como capacidad subjetiva del intelecto, nos puede ayudar a dominar el mundo natural y humano, a seleccionar de la manera más adecuada los medios para alcanzar los fines que nos hemos propuestos, a prever las consecuencias de nuestras

³³*Ibidem*, p. 82.

acciones, a aclarar cuáles son los valores o la concepción del mundo que guían nuestras acciones, pero jamás nos permitirá conocer el 'sentido' del mundo en que vivimos, ni su verdadero ser, ni nos podrá indicar qué debemos hacer. El conocimiento 'objetivo', la verdad, 'absoluta', la realidad 'esencial', los valores 'correctos', son criaturas elusivas, esquivas, que nunca podrán ser atrapadas plenamente por la razón formal. Aunque sus antecedentes también son antiguos, esta escuela encuentra sus fundamentos teóricos en los iluministas, Hume y Kant y se extiende hasta predominar en la filosofía de la ciencia actual.

Se caería en una profunda equivocación si se creyese que estas concepciones de la razón sólo responden a sutilezas filosóficas que podrían ser dejadas de lado; antes bien, expresan un problema de considerable significación política, que está en el centro de todas las doctrinas contemporáneas, y vincula estrechamente la filosofía de la ciencia con los ideales políticos.

Es evidente que Medina fluctúa entre ellas porque si la segunda concepción le parece el fundamento apropiado del carácter científico de las ciencias sociales, la primera es el fundamento apropiado de su carácter instrumental. Y este último carácter, en el sentido pleno en que él lo entiende —de orientación para un recto ordenamiento de los asuntos humanos, para una reconstrucción de la convivencia humana— no es conciliable con una razón científica que se 'abstiene' en el plano de los valores, que no indica con claridad cuáles son las decisiones que deben tomarse, que sólo puede alcanzar un conocimiento relativo y provisional.

Siempre ha sido evidente que la concepción de la razón material que subyace al carácter instrumental que Medina le exige a las ciencias sociales está estrechamente vinculada a doctrinas políticas que pretenden, con firmeza, tanto la defensa como la transformación de un *statu quo* dado. Los nombres de Platón, Hegel o Marx bastan como ejemplos evidentes. En estos casos, la doctrina política requiere la legitimidad que brinda la posesión de la verdad absoluta y, si el fundamento de esta verdad es la razón, se apoyará sobre una filosofía que le asegure que ella (la razón) brinda los medios para alcanzar aquella verdad, de la cual se

deriva no sólo el conocimiento objetivo de la realidad, sino también los principios para orientar la acción. ¿Cómo justificar con firmeza los principios doctrinarios si no se tiene la seguridad de poseer la verdad? Pero, naturalmente, si el derivado epistemológico común de esta concepción, que cree alcanzar la verdad absoluta, es el dogmatismo, su derivado —o antecedente— político es el absolutismo; si el uso adecuado de la razón permite poseer la verdad ¿por qué no imponérsela a los demás, que guiados por su interés u obnubilados por la ignorancia no quieren verla tal como es?

La concepción de la razón formal se fortalece en la lucha contra el dogmatismo, que siempre acecha a la razón material, y ofrece un camino de tolerancia y de esfuerzo por alcanzar una verdad provisional a través de la experiencia. Se resiste a las ideas innatas, a la revelación, a los principios evidentes por sí mismos y afirma el predominio de la razón experimental. Sin embargo, esta concepción tiene una manifiesta 'afinidad electiva' con ciertas doctrinas políticas, en especial con algunas variedades modernas del liberalismo, que limitan la acción política que puede llevarse a cabo a los estrechos límites de la verdad provisional que nos brinda la razón científica. La ciencia no puede decirnos en caso alguno qué debemos hacer pues esa decisión pertenece al ámbito propio de la libertad humana; sólo nos puede indicar lo que podemos hacer. Pero esta última indicación también es muy limitada, por la naturaleza provisional y relativa del conocimiento que la razón científica puede brindar. Si mediante ella sólo es posible alcanzar nada más que una verdad muy frágil, jamás podrá sostenerse que existe fundamento científico para una estrategia política de transformación en gran escala. En estas circunstancias, la conducción racional o científica de los asuntos humanos debe limitarse a aplicarles una ingeniería social de carácter muy estrecho. Años después de los primeros trabajos de Medina, K. Popper ponía en evidencia con sus propuestas políticas la estricta relación que existe entre una concepción epistemológica basada en la razón formal y las doctrinas políticas moderadas. Esta concepción representa un esfuerzo por limitar los efectos políticos funestos de los desbordes de la razón material —cuyo ejemplo

supremo es el 'terror'— y legitimar científicamente un margen de acción importante a la libertad humana, pero se desliza con rapidez hacia la defensa implícita del *statu quo*.

Ambas concepciones de la razón tienen sus virtudes y sus defectos cuando se las concibe como principios cognitivos y políticos. La razón formal es un disolvente de todos los dogmatismos a la vez que ayuda al hombre a alcanzar sus fines, pero se abstiene en el plano de los valores y las decisiones ético-políticas y deja el campo libre a la expresión de la voluntad. Esta 'neutralidad valorativa', que para sus adeptos es la garantía de la libertad, para sus críticos es su defecto fundamental pues implica replegarse ante el decisivo problema de la elección de fines y dejar paso no a la libertad, sino al irracionalismo o al tecnocratismo. Quien, como Medina, ha visto el espectáculo de grupos y clases que se destruyen entre sí por su incapacidad para alcanzar un acuerdo sobre fines —como en la República de Weimar y en la España de la guerra civil, para citar sólo dos ejemplos que mucho pesaron sobre él— y, a la par, el de intelectuales que se abstienen de ofrecer soluciones resguardados en la neutralidad valorativa de la razón formal, no puede tener dudas sobre el peligro de concebirla como el único tipo de razón posible. Cuando la libre expresión de los intereses individuales lleva a la armonía social, como creía el liberalismo económico inicial, sólo hace falta una razón formal que permita a los hombres alcanzar los fines que libremente se han propuesto de la manera más eficaz; pero cuando el conflicto de intereses individuales y sociales no conduce a la armonía, sino al caos y a la anarquía, la razón formal muestra que no es el instrumento adecuado para superar la crisis de los regímenes liberal-democráticos.

La concepción de la razón material reaparece una y otra vez, bajo diversas formas, en el pensamiento occidental para cubrir el tremendo vacío dejado por la razón formal. En cubrirlo de manera adecuada consiste su gran promesa, pero sus críticos no dejan de señalar que ella encierra siempre el mismo peligro que la razón formal vino a aventar; que la razón material encubra, como si fueran conocimientos racionales o científicos, lo que es el producto de simples decisiones irracionales interesadas. La

historia de los pasados y presentes totalitarismos, con sus doctrinas 'científicas' justificadoras, avala sobremanera a quienes observan con suma cautela el despliegue de la razón material.

En su primera época, Medina deja planteadas las diferencias entre las exigencias científica e instrumental y no atina a combinarlas de manera satisfactoria. Si se le señalaba, como hizo José Gaos, que el predominio de un determinismo racionalista llevaría a una vida automática y a la cancelación de la libertad, se refugiaba en la razón formal y contestaba que "...acabado el fetichismo científico del siglo XIX, no da la ciencia actual pie alguno para mantener pretensiones de conocimiento absoluto... La ciencia ha sido la primera en convertirse a la razón histórica; pero salva su relatividad en la prueba de la experiencia".³⁴ No hay que temer que el conocimiento de las ciencias sociales amague la libertad, pues 'no es con él con lo que Dios nos castiga'; los problemas no derivan del carácter científico de aquéllas, sino de su carencia. Como ideal, la ciencia debería ofrecernos la solución a nuestros problemas, pues "racionalismo y humanismo están tan íntimamente unidos, que la ciencia perdería su razón de ser si abandonara toda esperanza de regir un día también racionalmente nuestra vida social. Pero en su estado actual la sociología no puede cumplir por completo ese cometido y hemos de contentarnos en gran parte con exigir de ella y de las ciencias sociales el análisis racional, lo más complejo posible, de las condiciones de nuestra acción".³⁵

Empero, estas afirmaciones favorables a la razón formal tampoco lo dejan satisfecho, y por ese motivo Medina vuelve sobre ellas reiteradamente en sus escritos posteriores y reelabora sus planteos sobre los problemas de la razón a partir de una clara distinción entre racionalidad formal y material. Admite que, en sentido estricto, y de acuerdo a la filosofía de la ciencia vigente, la razón científica es sólo racionalidad formal, y por ello el momento valorativo de la decisión—la elección de lo que debe hacerse— queda fuera del ámbito de la ciencia. Sin

³⁴"En busca de la ciencia del hombre", en *op. cit.*, p. 31.

³⁵*Sociología: teoría y técnica*, *op. cit.*, p. 74.

embargo, no queda fuera de los límites de la razón pues es pasible de una interpretación racional por parte de la razón material. Parafraseando al viejo Mill, M. Weber decía que al salir de la pura empiria se cae en el politeísmo de los valores y entonces es inevitable la lucha entre los dioses, pero Medina se va convenciendo que el único medio para evitar esa lucha es el empleo adecuado de la racionalidad material.

Al aceptar que los 'valores' y las 'significaciones' son pasibles de un análisis racional material —de lo contrario, ¿cómo determinar qué problemas son socialmente importantes y cuáles no lo son?— Medina se aleja de las posiciones neopositivistas que sostuvo en sus primeros escritos, al tiempo que se acerca a la 'filosofía crítica' de la escuela de Francfort. Captar el sentido o el valor de una acción social no significa conformarse con el sentido manifiesto expresado por el actor, ni tampoco con colocar esa acción en la totalidad social manifiesta de la que forma parte. Más bien hay que perforar, mediante el ariete crítico de la razón material, la capa de las racionalizaciones e ideologías hasta alcanzar el sentido profundo que orienta la acción social. Razón material y razón crítica aparecen en el pensamiento maduro de Medina; en él se siguen reconociendo los logros de la racionalidad formal, pero también sus límites. Y sobre todo los peligros de que esta última, después de haber separado el hecho del valor, la teoría de la decisión, y de haber situado la elección entre valores en el ámbito de la irracionalidad, ocupe con sus peculiares valores —en especial el de 'eficacia'— el vacío que la racionalidad material había dejado. En 1969 ya señala el peligro de la aniquilación de cualquier forma de la razón

cuando "sobrepasa el campo de su efectiva potencialidad",³⁶ y en su último ensayo reitera que la "recuperación de la efectividad democrática" depende en gran medida de que se "quiera situar de nuevo los fundamentos de la legitimidad democrática más allá del racionalismo instrumental, en los valores supremos de una convivencia humana con auténtico sentido para el hombre y su comunidad".³⁷

En síntesis, y en lo que respecta a la posibilidad de una 'política racional' es evidente que Medina siempre buscó, a través de todas las formas de la racionalidad, el medio más adecuado para orientar racionalmente la conducta. Al principio depositó su confianza en la racionalidad de la ciencia; más tarde, cuando admitió los límites de ese tipo de racionalidad —su inevitable 'neutralidad valorativa'— y los peligros de sus excesos, intentó combinarla con la racionalidad material, a fin de encontrar un ámbito donde fuese posible la discusión y el acuerdo racionales, no sólo de la relación formal de los medios con los fines, sino de los fines mismos. Pero, al orientarse hacia la razón material, y al análisis de las condiciones sociales en que ella puede vivir y desarrollarse, sabía que se encontraba en el centro de su propia utopía cognitiva y política. La conducción racional de los asuntos humanos es posible por medio de la racionalidad formal y material —o sea, pueden alcanzarse decisiones racionales en los planos técnico y político— pero es imprescindible crear las condiciones sociales que permitan el despliegue de ambas racionalidades. Sin esas condiciones, y pese a todos los esfuerzos y esperanzas de Medina, seguirá 'encrespada la ola de irracionalidad que nos inunda', pues el destino de la democracia está unido al destino de la razón.

II

En busca del objeto de la sociología

Una lectura aun superficial de los trabajos iniciales de Medina indica a las claras que están dedicados a justificar y defender con entereza el carácter científico de la sociología y a esclarecer su objeto de análisis. Desafortunadamente, no se enfrenta con una disciplina que

disponga de un objeto y un método consolida-

³⁶"La planeación en las formas de la racionalidad", en *op. cit.*, p. 100.

³⁷"Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", en *op. cit.*, pp. 135-136.

dos y admitidos, sino con una plena de conflictos académicos e ideológicos.

Por ese motivo su tarea no consiste en avanzar con comodidad sobre el camino construido por sus antecesores, sino en superar dificultosamente una espesa maraña teórica y metodológica para asentar con firmeza las bases imprescindibles para el desarrollo de una ciencia social rigurosa: el uso apropiado del método científico y la delimitación precisa de su objeto. De seguro le habría resultado más fácil aceptar de partida una posición teórica cualquiera sin hacerle ni hacerse preguntas engorrosas sobre qué supuestos filosóficos se basaba; pero esa superficialidad no se avenía con el temperamento de Medina ni con los principios que definen, a su juicio, la tarea del intelectual. El debía elegir la 'solución' más correcta sólo después de haber hecho una exploración detenida de todas las opciones que se le presentaban; cada una de ellas debía ser analizada y evaluada para recoger y guardar sus aspectos positivos. Este proceso de análisis y evaluación lo obliga a penetrar en laberintos filosóficos de los cuales le resulta difícil salir indemne, como ya pudo advertirse en el capítulo anterior dedicado a presentar los cimientos sobre los que Medina afirma el carácter científico de la sociología.

La tarea es difícil tanto para él como para quien se proponga seguir de cerca y en detalle la evolución de su pensamiento, pues en ese proceso exploratorio se puede perder el rumbo, destinar parte del tiempo a penetrar por caminos que se transforman en vías muertas, o dejarse guiar por luces rutilantes que terminan por ser espejismos engañosos. Todo ello le sucede a Medina mientras busca el objeto de las ciencias sociales y, puesto que esa búsqueda se refleja en sus escritos, su lectura puede resultar engorrosa para quien no esté decidido a viajar junto al autor recorriendo el sinuoso camino. Más aún, como recibe variadas influencias y su honestidad intelectual y su afán científico siempre lo impulsan a exponer todas las que juzga importantes, algunos de sus textos pueden provocar en lectores inadvertidos una impresión de fatigosa erudición.

Después de analizar los problemas relativos al carácter científico de la sociología —ya expuestos— Medina dedica la primera etapa a esclarecer el ámbito de las ciencias sociales y a

perfilar con precisión la perspectiva sociológica. Comienza esta labor de manera sistemática a mediados de la década de los años 30 —recuérdese que su primer libro sociológico ya estaba redactado en 1936—, va plasmando sus ideas a través de libros y artículos durante su estadía mexicana y los moldea de manera definitiva —en lo que respecta a este tema— hacia el fin de la década de los años 40 en sus *Lecciones de sociología* dictadas en la Universidad de Puerto Rico, y de las cuales sólo existe una incompleta versión mecanografiada.

Ya se ha dicho que por su carácter abierto a toda contribución provechosa recibe muchas influencias de diversa filiación ideológica o académica. Parece evidente que ya en los primeros años es influido por algunos autores alemanes (M. Weber, K. Mannheim, H. Freyer), franceses (A. Comte y E. Durkheim), ingleses (H. Spencer y M. Ginsberg) y norteamericanos (J. Dewey, F. Znaniecki y T. Parsons). Su versión madura de la perspectiva sociológica consiste, en lo esencial, en una combinación de varias corrientes europeas, especialmente la weberiana, con los aportes de la norteamericana, estas últimas de seguro analizadas en detalle durante su estancia en Puerto Rico entre 1946 y 1952. Como es sabido, esa combinación teórica no ha sido intentada sólo por Medina, pues varios pensadores, cada uno a su manera, han procurado seguir el mismo camino; entre los ejemplos más notables en los Estados Unidos debe citarse a T. Parsons, C. W. Mills y R. Bendix. Es clara y manifiesta la influencia de Parsons sobre Medina —por lo menos en los años 50— pero respecto de los otros, más que un influjo directo parece haber existido la afinidad propia de quienes participan en una misma corriente de pensamiento.

Los hechos sociales: acción y situación

1. Puede formularse con claridad la concepción de Medina sobre el objeto de las ciencias sociales si se plantea desde el inicio su supuesto básico; así como todas las ciencias sociales hacen uso del método científico también participan de un mismo objeto —la 'realidad social', los 'hechos sociales'—, aunque difieran entre sí por el tipo de hechos sociales de los que se ocupan y/o por la perspectiva desde la cual los estudian.

Pero ¿qué entiende por realidad social, por hechos sociales? En lo esencial se trata de actividades, acciones, conductas humanas, de hombres que actúan de diversas maneras; en suma, de un “tejido de actos humanos con sus antecedentes y resultados”.³⁸ Este actuar humano, entonces, no se realiza en el vacío, sino que está enmarcado e influido por ‘antecedentes’ de diversa índole y, además, genera ‘resultados’ como producto de su propio despliegue, los que pueden transformarse en condiciones de nuevas acciones. Sin embargo, en sus primeros escritos se empeña en destacar que el núcleo de la realidad social, la acción humana, debe ser distinguida de sus antecedentes y de sus resultados, y rechazarse con firmeza todas las concepciones que pretenden ‘reducir’ aquella a estos últimos.

La ‘reducción naturalista’ afirma que los hechos sociales son fenómenos naturales captables con los instrumentos conceptuales de la ciencia natural, y por ende, que las ciencias sociales son ciencias naturales. Esta concepción presenta diversas variantes según el fenómeno natural en el cual se pretenda disolver al hecho social; entre las más difundidas están aquellas para las cuales la conducta humana es una manifestación de la constitución orgánica del hombre, una expresión de instintos o tendencias que constituirían sus principios dinámicos, y aquellas otras que la consideran una consecuencia del medio ambiente natural o físico.

La ‘reducción culturalista’ concibe al hecho social como ‘cultural’ o ‘espiritual’, como una manifestación de la cultura o del espíritu. Esta concepción también presenta diversas variantes— historicismo, hegelianismo, fenomenología, etc.— que postulan la existencia de totalidades de sentido, manifestaciones del espíritu objetivo o esencias espirituales como el arte, el derecho, la moral, y las imaginan como entidades abstractas, cerradas e independientes.

Medina rechaza ambas reducciones. Es innegable que el ser humano está unido a su ‘animalidad’ y por ese motivo está sometido a tendencias semejantes a las de otras especies, pero la acción humana incluye algo más que las condiciones naturales en que se lleva a cabo. También es cierto que el hombre está penetra-

do o influido por la cultura y que las expresiones de ésta pueden ‘desprenderse’ de la sociedad en que surgieron y ser concebidas como conjuntos más o menos coherentes, ordenados e independientes. Sin embargo, tampoco aquí debe olvidarse que son productos humanos y que lo que importa a las ciencias sociales no son esas entidades culturales en sí mismas, sino las actividades por medio de cuales ellas se recrean y actualizan, encarnándose en la conducta humana. La ‘reducción culturalista’ tiende a “cortar la cultura de sus raíces vitales, enfrentar luego al hombre con ella y en atribuir al final, no pocas veces, a uno cualquiera de los productos culturales un poder determinante precisamente sobre el hombre”.³⁹

Es cierto que los elementos naturales y culturales están tan vinculados entre sí que a menudo sólo es posible diferenciarlos analíticamente; los orígenes de muchas expresiones culturales pueden ser rastreados hasta sus fundamentos naturales y muchas manifestaciones de la naturaleza interior y exterior son meros subproductos de la cultura. Pero la actividad humana no puede ser reducida ni a uno ni a otro, ni a cualquier combinación de ambos. El núcleo irreductible de la acción del hombre es la acción misma —con su contenido de intención, finalidad, propósito, sentido—, y aquellos antecedentes y resultados sólo son estímulos, medios, obstáculos de ella.

Una y otra vez Medina reitera que en gran medida el hombre —concebido genéricamente como especie— se crea a sí mismo al construir con su actividad las circunstancias que influyen su conducta. Por ello el enfoque de las ciencias sociales debe analizar cómo las condiciones naturales y culturales moldean el comportamiento humano y, también, cómo el hombre utiliza esas condiciones —en el marco de su sociedad concreta— para el logro de los fines que se ha propuesto, que ha elegido, pues es por medio de esa elección que puede expresar su relativa libertad de esas condiciones.

La actividad humana está incluida en la naturaleza física y biológica pero la trasciende por su ‘sentido’, cuya importancia no percibe el naturalismo. El culturalismo, a su vez, cristaliza, ‘sustancializa’ ese sentido, sin advertir que

³⁸ *Sociología: teoría y técnica, op. cit.*, p. 56.

³⁹ *Ibidem*, p. 6.

la realidad social es actividad y no cultura cristalizada. Naturaleza y cultura son componentes de la actividad humana, pero el núcleo de ésta no puede ser comprendido por la consideración separada de sus componentes ni por el análisis exclusivo de sus productos o resultados.

La concepción que formula Medina en sus primeros escritos sociológicos sobre los hechos sociales se esclarece cuando se la compara con las de M. Weber y E. Durkheim. El primero sostiene que el objeto propio del análisis de la sociología —sólo de ésta y no de las demás ciencias sociales— es la 'acción social'. A partir del conjunto total de comportamientos humanos establece una separación entre las acciones con sentido y las conductas reactivas; las acciones con sentido son aquellas a las que los actores que las realizan les otorgan una orientación acorde con ciertos criterios o principios (que no son necesaria ni comúnmente éticos), mientras que las reactivas son meras respuestas, en gran medida automáticas, a estímulos internos o externos, naturales o culturales. Dentro del conjunto de las acciones con sentido distingue las sociales, que son aquellas en las cuales el sentido que el actor les otorga está referido, o toma en consideración, las acciones de otros. O sea, una acción social no es una mera reacción a estímulos internos o externos sino que tiene una orientación, un sentido, que toma en consideración las acciones de otros.

Medina está de acuerdo con Weber en que las acciones con sentido social —o sea, referidas a la conducta de otros— constituyen el núcleo de la sociología (y, a su juicio, de las demás ciencias sociales), pero no concuerda con él en la distinción tajante que éste propone entre acciones con sentido y conductas reactivas, y, en consecuencia, con una sociología que deje de lado la consideración de las condiciones naturales de la acción humana. O sea, si bien no acepta que la acción humana sea reducida a su fundamento natural, tampoco cree conveniente que éste desaparezca de la perspectiva analítica de la sociología.

Según Durkheim, en todos los ámbitos de la actividad humana existen 'hechos sociales' que constituyen el objeto de la sociología —usos, prácticas, costumbres, convenciones, normas jurídicas, maneras de obrar, pensar y

sentir, etc.— que tienen carácter objetivo, es decir, existen con independencia del individuo y, en gran medida, se le imponen. Estos hechos sociales poseen carácter 'objetivo', 'real'; han sido creados por el hombre, pero se han independizado de él y logrado una existencia propia. Al hombre se le aparecen como 'objetos', con su naturaleza peculiar, su lógica interna y su carácter imperativo, especialmente cuando han alcanzado un alto nivel de consolidación como ocurre con el lenguaje o con las normas jurídicas. No son hechos 'materiales' como los naturales, pero son tan reales como éstos; y no son acción humana, aunque se manifiestan por su intermedio.

La diferencia de Medina con Durkheim es clara; para éste los hechos sociales son las 'instituciones' consolidadas donde se lleva a cabo la actividad humana, mientras que para el primero son la acción humana misma, la actualización de esas instituciones.

2. Ya en su primer libro, al tratar de aprehender en un solo término la peculiaridad de los hechos sociales —y, en especial, su diferencia con los naturales y culturales— Medina los denomina 'formas de vida'.⁴⁰ Las reminiscencias de E. Spranger que acompañan al término no parecen haber sido casuales, pues este autor también busca establecer cierto orden en la multiplicidad de comportamientos individuales a través de la construcción de tipos ideales de 'hombres' —teorético, económico, político, etc.— que caracterizan su conducta por el predominio de una orientación dada de sentido y de valor.

Medina señala algunos rasgos característicos de estas 'formas de vida', que las diferencian de los hechos naturales y culturales. Es cierto que su consistencia es menor que la de éstos, mas tienen una interioridad que las caracteriza. Los objetos naturales y culturales son 'externos' a los seres humanos, pero los hechos sociales son "modos determinados que la existencia toma al realizarse", en ellos se entra con toda la vida pues "no tendrían existencia sin nosotros y nosotros no tendríamos realidad sin ellos". No podemos 'salirnos' de ellos y obser-

⁴⁰*Panorama de la sociología contemporánea*, La Casa de España en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1940, pp. 208 y ss.

varlos como se observa una tormenta o un cuadro, y por ello conforman una 'realidad vital' que es objeto de 'continua ejecución humana'; su destino está unido al destino del hombre. "Las formas que toma [la actividad humana] son formas o modos de la vida humana misma".⁴¹

Sin embargo, debe señalarse que varía su formulación de los hechos sociales a lo largo de los años, lo que no es extraño puesto que analiza ese tema en escritos redactados entre 1936 y 1955. La que se acaba de esbozar corresponde a la de los primeros trabajos, entre 1936 y 1941, y allí es evidente su afán por impedir que las ciencias sociales sean devoradas por algunos de los 'reduccionismos' naturalistas o culturalistas tan vigentes en aquella época. Aunque señala la importante influencia de las 'condiciones' naturales y culturales sobre la acción social queda a veces la impresión de que las menoscaba en su interés por destacar el componente específicamente social, el hacer humano, siempre en acto, *in fieri*.

En escritos posteriores sigue afirmando la persistencia creadora e innovadora del actuar humano, pero destina mucho mayor espacio a las condiciones que la orientan y constriñen y también menciona mucho más a menudo a Durkheim y a su insistencia sobre el carácter imperativo de esas condiciones. Por ejemplo, en sus *Lecciones de Sociología* de 1948 (pp. 36 y ss.) reelabora las condiciones del actuar humano con sus conceptos de mentefacturas, manufacturas y sociofacturas.⁴²

Ya en ese texto, y con mayor claridad en otro escrito en 1955⁴³ modifica el significado de su concepto 'formas de vida' para incluir no sólo a la acción humana, sino también a las condiciones en que ella se realiza. Esas condi-

ciones culturales, materiales y sociales son los componentes de las formas de vida que conforman la conducta humana por su carácter compulsivo. Además, existen formas de vida totales —que son las propias de los distintos tipos de civilizaciones— y parciales, que corresponden en especial a las distintas instituciones y papeles sociales vigentes en una sociedad dada; el análisis de estas últimas constituirá posteriormente uno de los objetos preferentes de análisis en su sociología del desarrollo.

De todos modos, cualquiera sea el énfasis que Medina haya creído conveniente darle al análisis de las condiciones en diferentes momentos de la evolución de su pensamiento, no cabe duda que siempre consideró a la acción, al 'hacer social', como el núcleo central del objeto de las ciencias sociales.⁴⁴

3. Los 'hechos sociales' no están nunca definitivamente hechos, sino que tienen que hacerse todos los días en los actos reiterados que les otorgan realidad. Pero ese carácter actual no impide que se presenten de una forma relativamente ordenada; por el contrario, ellos presentan 'formas' cuya coherencia deriva de los distintos sentidos de la acción. Si el núcleo de los hechos sociales está compuesto por actividades con sentido, los diversos sentidos de la acción son también los criterios a partir de los cuales se diferencian los distintos tipos de hechos sociales, las distintas formas de vida.

Medina distingue dos aspectos en la orientación o sentido de las acciones, los que constituyen un fundamento esencial de su concepción del objeto de las ciencias sociales. Los distintos tipos de acciones pueden dife-

⁴¹*Sociología: teoría y técnica, op. cit.*, p. 59.

⁴²Las mentefacturas son los productos del pensamiento, en especial las ideas, que aparecen en forma de símbolos objetivados e instrumentales; las manufacturas consisten en todo lo que el hombre ha hecho con sus manos, desde las herramientas más simples hasta los aparatos más complicados; y las sociofacturas son las "construcciones de la convivencia social", todo lo que obliga al comportamiento, desde los usos más elementales hasta las instituciones más complejas. Todas ellas son creaciones del hombre que ejercen una influencia difusa, cambiante y omnipresente sobre su conducta.

⁴³"Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico" (1955), en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1955, pp. 82 y ss.

⁴⁴En sus *Lecciones* vuelve a insistir sobre este tema con singular brillantez: "...desde la perspectiva de la vida en general el hombre se nos aparecía como un ser en situación. Y de esta situación de la que en principio no es responsable, no puede escapar, sino para caer en otra". Pero esa situación "es además algo abierto e inconcluso, movimiento dentro del movimiento, momento ahora de la historia que somos. Hacemos así nuestra historia dentro de la historia que nos han hecho... En los límites de ese destino, en el marco de esa situación opera, sin embargo, la libertad que nos hace a nosotros mismos y configura y modifica la situación misma. Es una libertad creadora, ella hace nuestra persona, la sociedad, la historia; pero no es una libertad ilimitada u omnipotente, pues no puede ir nunca más allá de su situación". *Lecciones de Sociología* (versión mimeografiada de sus lecciones en la Universidad de Puerto Rico, ¿1948?), pp. 189-190.

renciarse según su contenido o finalidad —por ejemplo, económicas, políticas, religiosas, militares, etc.—, y por el modo o forma como ellas se llevan a cabo (por ejemplo, racionales, tradicionales, afectivas, etc.). En el primero de esos criterios encuentra Medina la clave que le permite distinguir los distintos ámbitos de actividad humana ordenada.

O sea, las ciencias sociales particulares se concentran en el estudio de tipos especiales de acciones sociales diferenciadas por su finalidad o contenido. La economía analiza las actividades del hombre encaminadas a satisfacer sus necesidades materiales; la ciencia política, aquellas otras que procuran satisfacer requerimientos de organización y mando; y así las demás disciplinas particulares que “despliegan un repertorio de cuestiones centradas en torno de un tipo peculiar de acción humana”.⁴⁵

Sociología analítica y sociología concreta

1. Pero ¿cuál es el objeto específico de la sociología?

Ante esta pregunta suelen presentarse tres respuestas típicas que no se excluyen necesariamente entre sí: por un lado, la sociología podría tratar de definir su objeto delimitando un ámbito de actividades que se caracterizaría por su finalidad ‘social’, a diferencia de las que tienen finalidades económicas, políticas, etc.; por otro, podría concentrarse en el estudio de un aspecto o dimensión formal presente en toda actividad humana, cualquiera fuera su finalidad; o, finalmente, podría pretender que su objeto es la estructura social total que implica los ámbitos parciales a los que se refieren todas las disciplinas sociales particulares.

Medina rechaza la primera y, siguiendo a Mannheim, sostiene que la sociología constituye su objeto a partir de las perspectivas implicadas en las dos respuestas restantes; o sea, es ‘analítica’ y ‘concreta’ a la vez.

Sin embargo, estos conceptos requieren una aclaración. Avanzando un paso más en relación a lo ya dicho en el capítulo anterior, e interpretando en cierto modo el pensamiento implícito de Medina, puede afirmarse que ellos

se localizan en un ámbito cruzado por dos dimensiones fundamentales. Por un lado, los enfoques varían según el nivel de abstracción (o concreción) utilizado; existen enfoques, conceptos y teorías ‘generales’ que se refieren a fenómenos propios de toda sociedad humana; ‘tipológicos’, que procuran aprehender hechos sociales propios de ciertos tipos de sociedades, como por ejemplo las capitalistas periféricas; e ‘individuales’, que se interesan por fenómenos pertenecientes a una sociedad determinada. Por otro, los enfoques también varían según la unidad de análisis que se considere apropiada; en este caso ellos se desplazan en el ancho campo que va desde el análisis ‘microsocial’ de acciones y relaciones sociales a nivel interpersonal, hasta el estudio ‘macrosocial’ de formaciones de mayor envergadura —grupos, instituciones, y sus relaciones— a nivel estructural. Muchas de sus consideraciones metodológicas las hace Medina tomando como referencia los extremos de esa clasificación combinada: el enfoque general e interpersonal, que suele llamar a secas analítico, y el histórico y estructural, que suele denominar concreto.

La sociología analítica ejerce una doble atracción sobre Medina; los elementos que la constituyen son una condición necesaria para toda elaboración teórica, de modo que el esfuerzo que se le destine no cae en saco roto y, además, ¡qué elegancia tienen sus construcciones conceptuales!

Cuando en *Panorama de la sociología contemporánea* (pp. 203 y ss.) pasa revista a la perspectiva analítica lo hace a partir del pensamiento de G. Simmel, uno de los más esforzados constructores de este camino teórico. Este último autor reacciona contra las tendencias enciclopedistas de muchos clásicos de la disciplina, define de manera ‘especial’ y no ‘total’ a los hechos sociales, y opone la teoría de la socialización a la teoría de la sociedad. No procura encontrar un objeto nuevo para la sociología, sino que plantea la perspectiva sociológica a partir de la cual se puedan analizar los objetos ya investigados por las otras disciplinas sociales. Ahora bien, cree poder fundamentar esa perspectiva en la separación ya expuesta entre el ‘contenido’ o propósito de la acción y la ‘forma’ o modo en que ella se lleva a cabo; la sociología debería estudiar las formas que asume la acción humana, cualquiera sea su

⁴⁵ *Sociología: teoría y técnica, op. cit.*, p. 92.

contenido, en suma, dedicarse al análisis de las 'formas de socialización'.

Posteriormente, en *Sociología: teoría y técnica*, Medina vuelve sobre el tema al evaluar la contribución de F. Znaniecki. Sostiene este autor que si bien cada una de las disciplinas sociales particulares posee su ámbito propio, entre ellas existen semejanzas de estructura que derivan del hecho que todas estudian la acción humana y, por ese motivo, es necesaria una disciplina que formule una teoría general de la acción. Por su parte Medina subraya: "...con anterioridad, y como fundamento de las investigaciones de detalle que sobre las distintas clases de acción emprenden las ciencias sociales particulares, es posible y necesario que alguien estudie la acción social en sí y construya su teoría",⁴⁶ y ese alguien es la sociología analítica. Todas las ciencias sociales particulares elaboran sus teorías sobre la base de supuestos relativos a la acción humana —y así aparecen el 'hombre económico', el 'hombre político', etc.— que pueden no ser válidos o aceptables y, por lo tanto, deben ser analizados por esta teoría general de la acción o sociología analítica.

A juicio de Medina, esta perspectiva sociológica brinda un punto de partida importante para la comprensión del mundo social, pero no agota el papel que la sociología puede cumplir, puesto que no es capaz de suplir todas las deficiencias que trae aparejado el punto de vista parcial de las ciencias sociales particulares. Estas ciencias "trabajan vueltas de espaldas a la totalidad, sobre la base de construcciones artificiales impuestas por su punto de vista fragmentario".⁴⁷ Las acciones 'especiales' que ellas estudian implican abstracciones en un doble sentido: por un lado, el que las lleva a cabo es uno y un mismo hombre que, aunque persigue propósitos distintos es una 'persona' indivisible y, por otro, cualquiera sea la finalidad especial de la acción, sobre ella influye de manera decisiva la estructura total en la que se realiza. Por ello, para comprender una acción social debe conocerse la relación que tiene con otras acciones y con las totalidades —persona, institución, grupo y estructura social— en las cuales está incluida. Se requiere, entonces, una

disciplina que procure alcanzar una perspectiva de la totalidad, que estudie la sociedad como un todo, que no pretenda desplazar ni sustituir a las demás ciencias sociales, sino que se sirva de ellas; ella es la sociología concreta.

Para decirlo con la terminología que Albert O. Hirschman popularizara con otra finalidad teórica, las perspectivas sociológicas que Medina sugiere tienen con las otras ciencias sociales vinculaciones 'hacia adelante' y 'hacia atrás', pues a partir de los materiales que éstas les proporcionan, les ayudan a revisar sus supuestos y a sintetizar sus hallazgos. La óptica sociológica es siempre transversal, pues penetra a través de las otras ciencias sociales y les procura líneas de contacto en la base y en la cima de sus construcciones teóricas.

La sociología necesita tanto de la perspectiva analítica como de la concreta, pero esta última es 'su única razón de ser'. Medina insiste en que ese carácter concreto ya le fue impuesto a la sociología en sus inicios por Comte. Para éste la realidad social es un todo —o sea, un conjunto de partes interdependientes que no pueden ser comprendidas aisladamente, sino en la totalidad de sus relaciones recíprocas— que tiene un carácter histórico que debe ser respetado en la perspectiva teórica con que se lo aborde.

2. En las *Lecciones de Sociología* de Puerto Rico, Medina presenta su teoría sociología analítica, constituida por un conjunto de conceptos generales y sistemáticos.

Después de su prolongada preocupación por la acción social no parece extraño que construya su sociología analítica a partir de ella, a la que considera 'unidad irreductible' de la realidad social. Por consiguiente, sobre la base de la acción social y siguiendo las grandes líneas de la orientación weberiana, Medina coloca las partes fundamentales de un edificio teórico que en su culminación destaca el concepto de estructura social. De ese modo, entre la minúscula acción social individual y la estructura total de la sociedad se encuentran todos los conceptos que, entrelazados, conforman su sociología analítica.

Sin embargo, podría argüirse con buenas razones que bien pudo haber elegido el camino inverso, y haber iniciado su análisis a partir del concepto de estructura social, de modo que

⁴⁶*Ibidem*, p. 93.

⁴⁷*Ibidem*, p. 96.

destacase conceptualmente el predominio de la sociología estructural sobre la analítica. Pero, sea por necesidad pedagógica, o porque desea seguir el ejemplo de sus maestros M. Weber y G. Simmel, o por el deslumbramiento que le produce la elegancia arquitectónica de sus construcciones, no comienza su camino por el todo, sino por la unidad más elemental y, además, se detiene con largueza en análisis muy sugerentes, pero también bastante formales y abstractos, dentro del mejor estilo del segundo de los maestros nombrados.

De todos modos, comparada con las anteriores, su exposición gana en rigor y sistematicidad y, sin grandes dificultades, de ella pueden entresacarse los conceptos fundamentales con que formula su teoría sociológica; la comprensión de esos conceptos es, sin duda, imprescindible para abordar su sociología del desarrollo.

Definida la *acción social* a la manera de Weber, como aquella cuyo sentido está referido a la acción de otros, distingue en ella dos componentes básicos: el *actor* o sujeto que realiza la acción y la *situación social* en que ella se lleva a cabo.

Sólo hay dos tipos de actores o unidades de acción, los *individuos* y los *grupos*. Los individuos son por naturaleza sujetos de la acción, en tanto son los únicos que tienen realidad corpórea, conciencia y voluntad; pero los grupos tienen también una realidad específica, empíricamente captable. Esta realidad de los grupos deriva del hecho de que son unidades colectivas de acción que llevan a cabo actividades que no pueden ser realizadas por la acción individual de una manera articulada, organizada.

Las acciones que efectúan estas unidades individuales y colectivas suelen no ser caóticas o desordenadas sino, al contrario, se caracterizan por su reiteración uniforme y persistente en el tiempo. Esta característica de las acciones sociales deriva de la circunstancia de que los actores se ciñen en mayor o menor medida a patrones de conducta que encuentran preformados en sus sociedades. En efecto, en su situación social el actor encuentra *orientaciones normativas* que le indican tanto lo que debe hacer (finalidad de la acción) como de qué modo debe hacerlo (orientación técnica de la acción); la *conformidad* expresa la aceptación y cumplimiento de las orientaciones normativas de los 'modelos' de acción social, y es, a su

vez, la base de la *cohesión social* que se manifiesta en la participación por todos los actores en los sentidos, fines y valores comunes, y en la fuerza de los vínculos que los unen.

El hecho de la conformidad es central a la perspectiva sociológica pues es el vínculo principal entre el actor y su situación; y su influencia es tan profunda que no sólo el hombre es un 'ser conformado' por la sociedad, sino que en la mayoría de los casos se 'encuentra conforme' con ese modelado.

La conformidad de los actores para con sus orientaciones normativas es producida por dos factores fundamentales. Por un lado, por la *presión social*, que como la atmosférica es imperceptible, difusa, constante; su soporte es la cultura y sus elementos constitutivos las ya mencionadas *mentefacturas*, *manufacturas* y *sociofacturas*. Por otro, por el *control social*, que es perceptible, preciso, deliberado; requiere órganos e instrumentos para su aplicación y su soporte es el poder.

Las orientaciones normativas que moldean la actividad de las unidades de acción individuales y colectivas forman en conjunto una suerte de *orden normativo total*, pero también, en un nivel más limitado, se agrupan en dos 'unidades de coordinación normativa de la acción': los *papeles* y las *instituciones* que dan a las orientaciones normativas una configuración definida.

Los papeles son conjuntos de orientaciones normativas referidos a una actividad o posición social y determinan, por tanto, una serie dada de derechos y obligaciones. Las instituciones son unidades de coordinación que configuran grandes ámbitos de actividad; no son unidades de acción, como a veces suele creerse, sino que éstas actúan dentro de sus marcos, ceñidas a sus 'pautas institucionales' (económicas, políticas, educativas, etc.). El concepto de papel es central en esta perspectiva pues no sólo las instituciones son conjuntos de papeles organizados para el logro de algún propósito colectivo, sino, que también éstos constituyen la base de la noción de *persona*, o sea, el individuo concebido como soporte de un conjunto de papeles sociales.

Hasta este punto todos los conceptos destacan la influencia de las orientaciones normativas sobre la conducta; Medina sostiene que esa es la perspectiva sociológica típica, teóricamente muy fructífera, pero también muy in-

completa. Central para su perspectiva es la idea de que los fenómenos sociales están distendidos por tendencias contrarias, están sujetos a 'polaridades' que no pueden resolverse dialécticamente sino, en el mejor de los casos, alcanzar, cuando es posible, algún equilibrio entre ellas. Es la interacción ya expuesta entre acción y situación. Ambas tendencias son siempre necesarias; sin conformidad las sociedades se disuelven, pero sin disconformidad no hay desarrollo ni creación. Lo mismo sucede con las tendencias presentes en toda persona: el 'yo conformado' se adapta y ciñe al orden vigente, es un reflejo de su situación, mientras que el 'yo profundo' se rebela, innova, crea. Existe, pues, en el plano de la relación entre unidades de acción y coordinación una doble tendencia a la conformidad y a la rebeldía que es uno de los núcleos de la teoría de Medina.

Una postura semejante adopta cuando analiza algunas de las relaciones sociales básicas entre los actores. En el trasfondo de todas las relaciones sociales más concretas y como componente irreductible de toda convivencia están la *concordia* y la *discordia*, que emergen como expresión de las pasiones humanas y reclaman la formulación de una sociología de la vida afectiva. En un nivel más concreto esboza, en páginas a menudo brillantes, algunas oposiciones que se manifiestan en las relaciones sociales clásicas: *contacto y aislamiento, competencia y cooperación, mando y obediencia*, diferencias entre los *status* y *entre los estratos sociales*.

Estas relaciones sociales constituyen el tejido social, los hilos con que los hombres tejen y destejen su trama, pues siempre el 'brillante tapiz' del proceso histórico muestra en su reverso el humilde y paciente tejido de las acciones cotidianas. Y ellas pueden ser percibidas desde una doble perspectiva: como *procesos* que se despliegan en el tiempo, o como *estructuras* que son el resultado consolidado en un cierto momento de ese despliegue.

Ya se ha dicho antes que Medina, por razones diversas y entre las cuales debe destacarse la atracción ejercida por la elegancia de una arquitectura conceptual rigurosa —como les sucede a muchos economistas con el pensamiento neoclásico—, analiza y valora la contribución de la corriente interaccionista que se concentra

en el análisis de relaciones sociales a nivel interpersonal. Pero advierte que la teoría sociológica no puede detenerse allí y debe orientarse hacia el estudio de las unidades colectivas de acción y las instituciones, pues sólo a través de ellas puede atisbarse la *estructura social*. Por un lado, afirma que la "fisonomía de una sociedad determinada depende del carácter de sus grupos predominantes, axiales";⁴⁸ la organización interna de esos grupos —sus valores, normas, medios, distribución de funciones y papeles— y sus relaciones son un componente esencial de la estructura social. Por otro, las instituciones constituyen 'el cuadro estructural' más amplio de toda sociedad. Es cierto que esta perspectiva institucional debe ser usada con cautela pues puede llevar a un enfoque muy general y abstracto o conducir a una reificación incorrecta de las instituciones —problemas que a menudo no supo sortear el funcionalismo— pero también posee grandes virtudes por su carácter estructural.

En efecto, en sus estudios posteriores de sociología del desarrollo Medina profundizará tanto sobre los grupos como sobre los papeles sociales propios de las instituciones económicas y, en especial, explorará las relaciones entre estas últimas instituciones y las políticas y educativas.

Finalmente, hay un último aspecto de su sociología analítica que debe ser destacado por su influencia sobre su sociología del desarrollo. Ya se ha mencionado que, para él, las acciones sociales suelen encerrar una doble orientación que se refiere a la finalidad de la acción y al modo cómo ésta debe ser llevada a cabo. En esta última orientación se distinguen algunos tipos clásicos, tales como la acción racional y la tradicional, que pueden ser fundamento de distintos tipos de conformidad y, por ende, de diferentes tipos de cohesión y de estructura social.

Cuando predomina la acción racional instrumental, en la cual se aplican los medios adecuados para alcanzar del modo más eficaz un fin previamente seleccionado, se produce una cohesión basada en el acuerdo consensual, en la interrelación de intereses, que da lugar a una

⁴⁸ *Lecciones de sociología*, versión mecanografiada citada, p. 134.

estructura social constituida por un tejido de acciones instrumentales donde se agrupan y relacionan los intereses segmentarios de sus miembros.

Cuando predomina la acción tradicional se reproduce una actividad, sin elección de medios o fines, que no persigue una utilidad o la satisfacción de un interés, sino 'reiterar un uso' o 'mantener una tradición'. La cohesión tradicional se basa en la costumbre, la solidaridad y el afecto, y las relaciones predominantes en la estructura social son del tipo comunitario.

Sobre estos tipos de articulación de las actividades humanas —que impregnan desde la relación social interpersonal hasta la estructura total de la sociedad— han surgido dos enfoques, de singular importancia ambos en la sociología del desarrollo. Por un lado, uno formal y ahistórico que analiza de acuerdo con esos tipos el carácter de cualquier hecho social y, por otro, uno histórico, que concibe a los dos tipos como fases sucesivas de una transición de la 'comunidad' a la 'sociedad' o, como dirá Medina más adelante, de la estructura tradicional a la industrial.

3. En sus *Lecciones de Sociología* Medina construye, por lo tanto, el complejo edificio analítico que se fundamenta en la acción social y culmina en la estructura social. Esta analítica sociológica es un medio imprescindible para conocer cualquier sociedad pues brinda el 'armazón de conceptos' que permite 'apresar la realidad'. "Pues si los conceptos no son nunca la realidad —que los desborda en su riqueza— ésta se nos escaparía de no poseerlos".⁴⁹

Sin embargo, valga reiterar que, a juicio de Medina, la perspectiva analítica no es suficiente para colmar la aspiración de la sociología, ni siquiera en el caso de subrayar la preeminencia del enfoque estructural sobre el interpersonal. La sociología tiene el deber de brindar una orientación a la acción humana y para ello debe ser no sólo estructural, sino también concreta, histórica. Los conceptos generales de la sociología analítica deben ser el fundamento de los

conceptos tipológicos e individuales de la sociología concreta pues aquéllos, librados a sus propias fuerzas, son vacíos y formales, meros elementos de una sociología abstracta que no sirve como 'saber de orientación'.

Ya se ha indicado que la versión mecanografiada de sus *Lecciones* sólo incluye su sociología analítica, y de modo incompleto, pero en su exposición inaugural del curso general de ciencias sociales en Puerto Rico —recogida en 'Proyecto de un curso'— esboza con claridad el marco general en que se encuadra, la finalidad que lo guía y las diferentes partes que lo componen. La finalidad básica consiste en incitar a los alumnos a tener conciencia del mundo en que viven, a que entiendan la realidad que los rodea y las causas que la originaron, y en constituir a esa toma de conciencia en el punto de partida del desarrollo de sus personalidades.

Para alcanzar esa finalidad distribuye el curso general de ciencias sociales en tres partes. La primera la destina a la sociología analítica, tal como ya ha sido bosquejada, que en este caso denomina 'teoría de la sociedad'. En la segunda esboza el tipo de sociedad histórica 'en la cual estamos inmersos' y que llama 'sociedad liberal'. En ese esquema presenta "lo que ha sido y es todavía esa organización, ese modo de ver y vivir la vida, ... cómo surgió semejante tipo de sociedad y cuál ha sido su crecimiento, qué pensamientos la conformaron o la expresan, cómo y en qué forma entra después en la situación de mudanza en que hoy parece encontrarse".⁵⁰ En la tercera parte, "la sociedad contemporánea", analiza "las formas sociales que son ya nuestra experiencia personal" y penetra en la "crisis de nuestro tiempo"; y en ella destaca los cambios actuales más importantes en los planos político, económico, educacional e internacional, y explora las tendencias probables de su orientación.

Aquí se perfila con nitidez la sociología que propone Medina y el sentido y función de sus diferentes partes. El enfoque analítico, con su rigor y elegancia arquitectónica, es el instrumento adecuado para analizar los fenómenos sociales de tipo general y la puerta de entrada a

⁴⁹"Proyecto de un curso", en *Presentaciones y planes. Papeles de sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional, 1953, p. 224.

⁵⁰*Ibidem*, p. 225.

la sociología concreta que transforma los conceptos de aquélla para acercarlos a la realidad y permitir una comprensión histórica de los orígenes, presente y tendencias de las sociedades actuales, que constituyen la “situación social” del hombre contemporáneo.

III

Los fundamentos de la sociología del desarrollo

Los escritos de Medina pueden ser divididos en dos etapas, separadas entre ellas por su incorporación a la CEPAL a principios de la década de los años cincuenta. En la primera, expuesta en los capítulos anteriores, esboza la perspectiva de la sociología y la establece como ciencia rigurosa y en la segunda, sienta los fundamentos de la sociología del desarrollo y analiza algunos de sus temas fundamentales.

Cabe preguntarse si Medina llega a la sociología del desarrollo como consecuencia del despliegue autónomo de su pensamiento —y concibe a la CEPAL como el medio propicio para desarrollarlo— o si, más bien, su ingreso a la CEPAL, impulsado por otros motivos, es un hecho que condiciona y orienta su tarea intelectual hacia los problemas sociológicos del desarrollo. Es muy probable que Medina haya creído que la CEPAL podía brindarle un remanso seguro, una cobertura jurídica y económica que lo librara, junto a su familia, de los vaivenes a veces muy bruscos de la historia latinoamericana. La inseguridad de su condición de exiliado y la posibilidad cierta de una vida errante deben haber sido motivos fundamentales en su decisión de incorporarse a una organización de las Naciones Unidas. Claro es que la CEPAL de la época no era una organización internacional cualquiera, sino aquella donde se estaba creando, polémicamente, un pensamiento económico original, pero este rasgo debe haber constituido para Medina una atracción adicional, no la decisiva.⁵¹

⁵¹Quizá la guerra fría y el macarthismo hayan aumentado la inseguridad de su situación personal, pero lo cierto es que Medina, pese a sus brillantes antecedentes como cientista social, ingresa a la CEPAL en agosto de 1952 contratado como editor —o sea, para mejorar la expresión escrita de los economistas— y permanece como tal durante unos años antes de ser admitido como sociólogo. Sirva al menos este hecho como consuelo a todos aquellos sociólo-

La preocupación de la CEPAL por el desarrollo económico y la vocación de Medina por la sociología lo ayudan a crear ese híbrido que es la sociología del desarrollo. No se trata, sin embargo, de una preocupación nueva pues en algunos ensayos precepalinos —en especial en “Economía y sociología” escrito en 1941— ya se advierte su interés por el tema; pero existen otros que también lo seducen. Mas, probablemente, si el remanso intelectual hubiese sido otro, quizá habrían merecido su atención posterior; la epistemología de las ciencias sociales, la sociología de la cultura y la del arte, entre otros, aparecen con fuerza en sus primeros escritos y a ellos aludirá después con un cierto dejo nostálgico.

De todos modos, más allá de los motivos que lo impulsan a incorporarse a la CEPAL y del sesgo que ella introduce en su orientación, existe una gran compatibilidad entre las dos etapas de su pensamiento provocada por el hecho de que la primera se caracteriza por los temas fundacionales de la sociología en general, y la segunda por la construcción del edificio especial de la sociología del desarrollo sobre esos cimientos. Esa compatibilidad permite asegurar que si Medina no hubiese recorrido el camino intelectual de su primera etapa, cuando lo hizo se habría visto obligado a hacerlo después, al enfrentarse, ya en la CEPAL, con la exigencia de crear una perspectiva sociológica del desarrollo.

El inicio de la sociología económica

1. Cuando Medina se enfrenta en la CEPAL con la necesidad de apresar conceptualmente al desarrollo económico, lo hace, y no podría

gos que sobreviven amparados por la esforzada tarea de pulir el lenguaje ajeno.

haberlo hecho de otro modo, con las categorías de pensamiento que había estado perfilando durante los veinte años previos. El desarrollo económico es, sin duda, un 'hecho social' pero ¿cuáles son sus características particulares?

En primer lugar, ¿pertenece sólo al ámbito de la economía o tiene una amplitud mayor que se extiende a otros terrenos de la realidad social? El desarrollo económico es en gran parte un fenómeno económico —hasta podrá decir, a mediados de la década de los años 60, que su 'mecanismo esencial' es económico— pero su significación excede esos límites. El desarrollo económico es un "fenómeno de cambio social", en el cual lo que cambia es "una estructura social en su totalidad, a lo largo de una línea demarcada entre dos momentos precisos",⁵² es un fenómeno 'total', 'integrado'. Este carácter 'total' del desarrollo que Medina subraya desde su primer escrito cepalino, parece derivar de dos supuestos, histórico uno y teórico el otro. Por un lado, el desarrollo económico es un fragmento del "proceso general de racionalización", una consecuencia del "proceso civilizador" en el que confluyen el poder técnico y el saber científico, como decía a menudo utilizando los conceptos acuñados por A. Weber. Debido a la fuerza de ese proceso general de racionalización, "tendencia universal de nuestro tiempo", la historia se orienta en una dirección determinada: la constitución de la sociedad industrial.⁵³ Debido a su carácter total, ese proceso abarca e impregna a toda la sociedad, incluyendo al proceso económico. Por otro, existe un supuesto teórico que también fundamenta ese carácter total del desarrollo: la sociedad es un 'sistema'. "La sociedad no es nunca un mero conglomerado de acciones y procesos sino que tiende a ser o realizar un sistema, aunque quizá jamás lo alcance de modo completo". Debido a eso, "por cualquier lado que se comience a examinar la vida humana, y siempre que no se detenga de modo arbitrario, hay la seguridad de retornar de nuevo al mismo

sitio luego de haber dado una vuelta completa".⁵⁴ En suma, no sólo la raíz histórica del desarrollo económico obliga a considerarlo como un fenómeno total, sino que, como cualquier otro fenómeno social, al penetrar en una sociedad que es en sí misma un 'sistema', requiere 'condiciones' y produce 'consecuencias' que van más allá del ámbito económico. La formación de la sociedad industrial implica procesos de índole muy variada y, por ello, "sólo en la abstracción analítica es posible hablar de desarrollo económico como fenómeno independiente; en la realidad ese proceso se despliega entrelazado con otro de carácter social".⁵⁵

En segundo lugar, Medina insiste en que si bien el desarrollo es una tendencia real del proceso histórico es también un objetivo perseguido expresamente por los actores sociales. Constituye a la vez una tendencia real que condiciona y define la situación concreta de los actores sociales y una aspiración que modela los objetivos que ellos se proponen: es realidad y aspiración, tendencia histórica y modelo normativo. Por ese motivo el camino del desarrollo es uno y múltiple, pues existen varios derroteros posibles, en cuya elección se manifiesta un margen de decisión, de libertad. En efecto, el desarrollo económico tiene sus imperativos inescapables, pero ellos pueden ser alcanzados de modos y con ritmos muy variados, y la opción entre los mismos requiere una cuota importante de decisión humana; como en la acción individual, el desarrollo combina necesidad y libertad. A juicio de Medina, el desarrollo económico, en tanto cambio social, pasa siempre por la conciencia del hombre, pues todo cambio social es imputable histórica y éticamente a una decisión y a una responsabilidad humanas. Al plantearlo así, vuelve también una y otra vez a la visión histórica de A. Weber, donde los pueblos con sus orientaciones, que constituyen el 'proceso cultural', responden al desafío de sus 'agregados vitales' compuestos por la combinación de los procesos 'civilizador' y 'social'. Esos agregados vitales son la realidad con que hay que contar para moldearla en lo

⁵²"Las condiciones sociales del desarrollo económico" (1955), en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, *op. cit.*, p. 51.

⁵³"El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico" (1958), en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁴"Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico" (1955), en *op. cit.*, p. 70.

⁵⁵"El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico", en *op. cit.*, p. 21.

posible a la medida de las aspiraciones humanas, y en su respuesta a ella los hombres y los pueblos siempre manifiestan de modo necesario “una posibilidad de preferencia y de selección, de creación y de libertad”.⁵⁶

Estos dos rasgos le permiten definir, en general, el papel que le compete al sociólogo. Si el desarrollo es un fenómeno total, al estudiarlo debe tomarse en consideración la realidad social en su conjunto y destacar el carácter interdisciplinario de aquél, en tanto objeto de análisis. Así lo hace Medina desde el principio de su preocupación por el tema, pero ¿cuál es el papel que les cabe a las distintas ciencias sociales? La respuesta a esta interrogante la encuentra en sus estudios precepalinos relativos al modo de abordar la realidad social: respetar los enfoques de las disciplinas particulares y aprovechar sus resultados, sobre todo los de la economía; pero recordar siempre sus limitaciones y, por ello, la necesidad de complementarlos con el punto de vista sociológico, tanto analítico como concreto.

Asimismo, si el desarrollo es tanto una tendencia real como un objetivo social, el sociólogo debe dejar de lado la actitud técnica que le sugiere el principio de la ‘neutralidad valorativa’ de la ciencia y adoptar una postura crítica. Puesto que “ese elemento de libertad es inescapable, el sociólogo no puede eludir tampoco su participación en la hora de perfilar las preferencias y decisiones. Por el contrario, está obligado a colaborar críticamente para hacerlas con el máximo posible de claridad y responsabilidad”.⁵⁷

Esta concepción inicial del desarrollo y del papel que en él cabe a la sociología y a los sociólogos la mantiene Medina en muchos escritos posteriores. Por ejemplo, en 1963 vuelve sobre el tema de los enfoques sociológicos del desarrollo y los divide en dos tipos: los impulsados por la praxis y los exigidos por el conocimiento.

Expresión cabal del primer tipo es la política social, se la conciba como ‘asistencia social’, que procura mejorar las condiciones de vida, o como ‘inversión humana’ que pretende desarrollar y mejorar aquellos aspectos sociales

que, como la educación, pueden gravitar decisivamente sobre el crecimiento económico. Medina respeta estas perspectivas, pero no sólo poco las apoya con su trabajo personal, sino que cree que pueden conducir a enfoques erróneos. En especial, pueden inducir a considerar los aspectos sociales como epifenómenos o residuos de los aspectos económicos y a subordinar los objetivos sociales a los económicos olvidando que aquéllos son independientes, responden a valores “...que se tienen como permanentes y supremos ... y más que con el desarrollo —mecanismo neutral e intermedio— se encuentran en relación con el tipo de sociedad a que [se] aspira o habrá de producir ese desarrollo”.⁵⁸

Los puntos de vista exigidos por el conocimiento, no aluden a problemas sociales o inversiones humanas, sino que procuran interpretar el proceso económico en relación con la estructura social total de la que forma parte, y adoptan dos variantes, analítica e histórica, acordes con lo ya enunciado sobre la visión sociológica de Medina.

2. Su primer esbozo de sociología económica lo realiza a principios de los años 40 y está encaminado a estudiar la relación entre economía y sociología analítica.⁵⁹ Allí pasa revista a los distintos modos como ha sido concebida la relación entre ambas disciplinas a nivel analítico y esboza una posición general ante el problema que, con algunas variaciones, mantendrá en sus escritos cepalinos. De su concepción estructural de la sociedad se infiere que es necesario alcanzar una perspectiva analítica lo más amplia posible y, por lo tanto, que deben impulsarse los esfuerzos interdisciplinarios. Por ese motivo, comienza por rechazar la postura típica del pensamiento neoclásico en economía, que se mantiene alejado de la sociología aduciendo los defectos que padecería esta disciplina tales como la vaguedad de sus planteos, la preferencia por objetos de análisis imprecisos o desmesurados, el desacuerdo interno respecto de

⁵⁶ *Ibidem*, p. 27.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 28.

⁵⁸ *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico* (1963), Buenos Aires, Ed. Solar/Hachette, 1964, p. 11.

⁵⁹ “Economía y sociología” (1941), en *Responsabilidad de la inteligencia*, *op. cit.*, 1943.

perspectivas teóricas e interpretación de resultados, y el uso inadecuado del método científico. Medina cree que ésta es una postura errada, y las críticas neoclásicas, que podrían aplicarse con bastante razón a la sociología enciclopédica del siglo pasado, no hacen justicia a la actual; los que persisten ahora en ellas “no tanto manifiestan sus antipatías científicas como defienden su propia sociología. Es decir, la sociología implícita en un sistema económico y supuesto necesario del mismo”.⁶⁰

Como es sabido, a fin de superar esta miopía del enfoque neoclásico han surgido otras corrientes de pensamiento económico como la escuela histórica alemana, que insiste en el carácter transitorio e histórico de las supuestas ‘leyes’ universales de la economía —que pertenecerían siempre a una sociedad concreta— y el institucionalismo norteamericano, que se opone al carácter excesivamente abstracto del pensamiento neoclásico y subraya la necesidad de una interpretación realista de la vida económica.

Medina cree que estas corrientes de pensamiento tienen su buena parte de razón pero subraya que ellas cometen, a su vez, un error básico pues disuelven la teoría económica en la filosofía, en la historia o en la sociología hasta hacerla desaparecer, pero al mismo tiempo son incapaces de formular por sí mismas una nueva y rigurosa teoría integrada que ocupe el lugar de la convencional. Por ese motivo sugiere buscar otros caminos más fructíferos en la relación entre economía y sociología, que amplíen, mejoren y no disuelvan la teoría de la primera con la perspectiva y los hallazgos de la segunda.

La búsqueda de ese camino se fundamenta en dos convicciones profundas de Medina que conviene subrayar. La primera: que la ciencia social debe ser ante todo una ciencia y que esta exigencia tiene sus requisitos ineludibles. Aunque surja de problemas concretos, y por lo tanto particulares, la tarea científica obliga a elevarse a partir de ellos a los conceptos y relaciones más generales y abstractos, hacia aquellos ‘esquematismos’ básicos que articulan toda realidad social. “...Por bajo de la diversidad de las estructuras concretas o históricas de las di-

versas sociedades hay ciertos esquematismos en las actitudes y relaciones más elementales que ... constituyen el supuesto fundamental o fundante de todas sus manifestaciones [y] denotan los elementos últimos y decisivos de una estructura social, de cuya existencia o inexistencia depende la posibilidad de determinadas realizaciones concretas”.⁶¹

A esta primera convicción epistemológica Medina agrega su creencia de que entre las ciencias sociales sólo la economía pudo alcanzar, en el plano analítico, resultados fecundos, pues su construcción teórica se afirma sobre un pequeño número de esquematismos fundamentales. Ciertamente es que dichos esquematismos pueden, a su vez, descansar sobre supuestos irreales o dar lugar a construcciones teóricas demasiado encerradas en sí mismas, pero no son esas, a juicio de Medina, razones suficientes para rechazarlas. Antes bien, su éxito debe orientar los esfuerzos analíticos interdisciplinarios. “En el estudio del desarrollo económico como fenómeno total, se reconoce por todos sin dificultad y como algo evidente el papel decisivo y nuclear que en esa colaboración ‘interdisciplinaria’ corresponde al economista. Es él quien debe fijar en principio las orientaciones de la investigación, mostrando las cuestiones problemáticas a su juicio más importantes y sugiriendo las tareas que estime complementarias a su propia labor.”⁶²

Los mayores logros analíticos de la economía en relación a la sociología radican, como ya se ha dicho, en la mejor adaptación de su objeto de análisis al tratamiento científico pero, cualquiera fuese la razón de la mayor estatura científica de la economía, ella justifica tanto su preeminencia como la subordinación que impone a la sociología en esa relación interdisciplinaria. La razón científica, y no la eventual significación de sus objetos decide, para Medina, el liderazgo en la tarea común. Si la sociología penetra en la fortaleza analítica de la economía el resultado más probable será negativo, pues lo único que logrará será rebajar la economía a su propio nivel científico; lo más recomendable es entonces que la sociología cumpla su mi-

⁶¹“Las condiciones sociales del desarrollo económico”, en *op. cit.*, p. 51.

⁶²*Ibidem*, p. 48.

⁶⁰*Ibidem*, p. 100.

sión desde el exterior, revisando y mejorando los cimientos —los supuestos— sobre los cuales aquélla reposa.

Sin embargo, ya en “Economía y sociología” al evaluar algunos trabajos de Parsons, previene contra el tipo de análisis que mantiene un alto nivel de abstracción y no procura encontrar los ‘supuestos’ históricos concretos.

Parsons procura complementar la teoría económica convencional con la sociología analítica, para lo cual parte de la base de que, en tanto que teorías, ambas son inevitablemente abstracciones analíticas y no descripciones de hechos concretos. La teoría económica se orienta hacia el análisis de la acción económica —que Parsons define, a la manera de Robbins, como acción racional, o sea, la que busca alcanzar soluciones óptimas con fines dados y medios escasos pero alternativos—, la política hacia el de la acción política y la sociología hacia el de la acción social en general. Si la teoría económica, teoría de la acción racional, no resiste la prueba empírica ella debe ser complementada con otras teorías de la acción no racional, especialmente la política, y por la teoría general de la acción que brinda la sociología. De ese modo, todas ellas guardan su autonomía y se complementan mutuamente.

Medina está de acuerdo con el intento parsoniano de evitar la disolución sociológica de la teoría económica, pero cree que no tendrá éxito si se mantiene en el plano de la alta abstracción analítica. “Las ciencias sociales no son construcciones analíticas pura y exclusivamente, sino ante todo y sobre todo ciencias concretas.”⁶³ Los principios del análisis económico y de la sociología analítica sólo serán provechosos cuando permitan conocer la realidad concreta y orientarse en ella; entre esos principios y la realidad existe un hiato que sólo puede ser salvado por medio de los ‘*principia media*’ que expresan el funcionamiento concreto de los principios generales o las ‘condiciones estructurales’ en que ellos operan. Los supuestos sociológicos de la teoría económica —tal como los concibe A. Lowe, cambiantes con los cambios de la realidad— son aquellos ‘*principia media*’ que exige Medina.

Como es evidente, en su análisis de la rela-

ción entre economía y sociología analítica Medina vuelve a insistir en la necesidad de una teoría que brinde los conceptos y principios fundamentales, pero subraya —como ya lo hiciera en su crítica a Simmel— que si permanece a ese nivel la teoría corre el peligro de “resbalar por encima de la realidad”. De allí la necesidad de los ‘*principia media*’ que concretan esos conceptos y principios generales en sociedades históricas determinadas. Este análisis concreto, razón última de ser de la sociología y fundamento de su carácter de ‘saber de orientación’, es el que sirve de complemento a la teoría económica al revisar los inevitables supuestos sociológicos sobre los cuales ella se funda. Esa era, por cierto, la sugerencia de A. Lowe que tanto influyera sobre Medina. Según aquél, la sociología debe explorar los supuestos sociales concretos de la teoría económica que, aunque suelen quedar implícitos, son componentes básicos de ella. La teoría económica convencional fue realista mientras sus supuestos sociológicos correspondieron a la realidad y volverá a serlo cuando ellos sean de nuevo coherentes con las condiciones sociales realmente existentes; y en esta tarea de acercar la teoría económica a la realidad la sociología puede brindar una ayuda considerable.

Siempre en el plano del enfoque analítico, Medina analiza los ambiciosos intentos que han procurado incorporar variables sociológicas a la teoría económica existente.⁶⁴ O sea que manteniendo el carácter de ‘modelo’ de la teoría económica —‘teoría cuantificada’ o ‘conjunto cuantificado de hipótesis’ que se expresa en relaciones causales o correlacionales— procuran insertarle variables sociales. Medina sostiene que por el momento son intentos destinados al fracaso por la naturaleza de los hechos propios de la sociología; su complejidad, multiplicidad y dificultades de cuantificación y medición no permiten establecer con precisión las relaciones entre las variables sociológicas y de ellas con las económicas. Las relaciones entre

⁶³“Economía y sociología”, en *op. cit.*, p. 118.

⁶⁴Expone estas ideas en “El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico” (1958), en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, *op. cit.*, pp. 18-19; y en “Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas” (1960), en *Filosofía, educación y desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1967, pp. 280 y ss.

estas últimas son 'funciones' que posibilitan la predicción rigurosa y la aplicación práctica, pero su diferente naturaleza no les permite conformar con las sociológicas una teoría común, a no ser que la teoría económica pierda rigor científico y aplicabilidad práctica.

Sin embargo, estas dificultades para establecer con rigurosidad la interdependencia entre lo económico y lo sociológico no han desesperanzado a los sociólogos, quienes, en su mayoría, basan sus teorías en algún supuesto sobre la interdependencia que existiría entre los distintos tipos de actividad humana; ya se ha visto que también Medina plantea un supuesto de ese tipo desde sus primeros escritos, siguiendo la teoría comteana del consenso. El sabe que no es posible establecer entre las variables económicas y sociológicas relaciones rigurosas pero, por otra parte, afirma que entre ellas existe una conexión importante. A esta conexión la denomina de distintos modos: a veces habla de relaciones 'eufuncionales', dentro de la más estricta terminología estructural-funcionalista; en otras, utiliza el concepto weberiano de 'adecuación'; y, finalmente, impulsado por un afán estético, utiliza como Goethe la idea de 'afinidades electivas'.

Este tipo de relación puede resultar insuficiente pero "dentro de sus límites, permite diagnosticar con alguna eficacia en la complejidad de las situaciones históricas, entre los dos extremos de la fe exagerada en el valor de la absoluta predicción científica cuantificable y el desaliento que provoca el abandono a la marcha ciega".⁶⁵

Las condiciones sociales del desarrollo económico

1. Las páginas anteriores dejan en claro que para Medina los intentos por vincular economía y sociología a nivel analítico han conducido a diversos callejones sin salida teóricos. Quienes han pretendido unirlos de manera intrincada creando un esquema de interpretación integrado han tropezado con el problema de las diferencias entre los fenómenos económicos y sociales y, al mismo tiempo, los diferentes tra-

tamientos teóricos que ellos permiten; la disolución de la economía analítica en la historia o en la sociología y la incorporación frustrada de variables sociológicas en los modelos económicos son ejemplos de los pobres resultados que alcanzan estos caminos equivocados.

La sociología debe trabajar 'desde fuera' de los esquemas teóricos de la economía analítica y no pretender penetrar en su reducto. Pese a esta limitación su tarea de complementación puede ser muy valiosa: ayudar a depurar críticamente el 'modelo' económico señalando su carácter parcial y abstracto y evitando la falacia de la concreción fuera de lugar; prever los 'estrangulamientos' económicos provocados por insuficiencias o desajustes de factores sociales y las consecuencias sociales de la aplicación de los modelos económicos; y, sobre todo, poner al descubierto los supuestos o condiciones sociales en que esos modelos se fundamentan. Este último tipo de colaboración interdisciplinaria entre economía y sociología es el que Medina impulsa con mayor énfasis pero, sin embargo, también previene contra un tratamiento meramente analítico de esos supuestos sociales; alcanzado este punto, la sociología analítica debe dejar su lugar con presteza a la concreta, pues sólo esta última será capaz de vincular a los modelos económicos con la realidad histórica que les dio origen y les otorga sentido.

No debe extrañar, entonces, que el primer ensayo cepalino de Medina se denomine "Las condiciones sociales del desarrollo económico" y en él presente un programa preliminar para su estudio que contiene todos aquellos aspectos que, a su juicio, la sociología puede abordar en relación al desarrollo.⁶⁶ Si no se toma en cuenta el orden de presentación de los temas,

⁶⁶Esos aspectos sociales han recibido de Medina varias denominaciones. La definición más acorde con sus ideas parece la de reservar los términos *aspectos sociales* y *factores sociales* para la caracterización más general; *supuestos sociales* para los aspectos sociológicos externos, pero imprescindibles, de una teoría económica; *condiciones sociales* para los aspectos referidos a una interpretación histórica de un proceso real; y, finalmente, *obstáculos sociales*, para los aspectos sociales que dificultan el logro de ciertos objetivos económicos programados o, según los términos explícitos de Medina, los "estrangulamientos sociales que impiden ... el flujo normal y sin roces del proceso económico deseado". "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, op. cit., p. 71.

⁶⁵"Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas", en op. cit., p. 285.

el que debe haber respondido a intereses circunstanciales, y se los analiza con detalle, se advertirá que por detrás de ellos aparece un esquema interpretativo que deriva de sus categorías sociológicas básicas.

En principio, el desarrollo es una tendencia histórica que provoca transformaciones en toda la sociedad y, como tal, debe ser analizado desde los puntos de vista analítico y concreto. Con el primero se abordan los esquematismos fundamentales que subyacen a toda la estructura social —y que Medina creó poder captar por medio de las “variables de la acción” de Parsons—, y con el segundo se incorpora la aportación de la historia; con los aportes de ambos puntos de vista podrían construirse ‘tipologías analíticas’ que permitirían esbozar la orientación de aquella tendencia histórica y la situación de los países latinoamericanos en relación a ella.

Pero, como ya se ha dicho, el desarrollo es también un objetivo social y por ello es preciso conocer ‘qué es lo que se quiere’, con todas las connotaciones ideológicas que el tema tiene, de qué modo y con qué medios se lo quiere alcanzar, y quiénes son los grupos sociales que lo procuran.

Los estudios vinculados al desarrollo como tendencia y como objetivo, o, si se quiere, los enfoques analítico, histórico y normativo en ellos implicados, introducen algunos de los problemas que más ocuparon a Medina, sobre todo, como se verá más adelante, en relación al ‘paradigma weberiano’. A partir de ellos, pues, se define el ‘modelo’ de desarrollo que servirá de ‘orientación normativa’ de la acción de los actores sociales.

Definido el ‘modelo’ de desarrollo como tendencia real y como objetivo social se requiere analizar a los actores sociales que, en muy variados ámbitos de actividad, deben llevar a cabo el comportamiento adecuado a aquél. Por un lado, debe estudiarse a los actores mismos —sus características, comportamientos, motivaciones, etc.—, sean empresarios públicos o privados, obreros, políticos, burócratas, técnicos, intelectuales, etc. Por otro, deben analizarse los ámbitos de actividad en que se desenvuelven estos actores, tales como las empresas, el Estado, las instituciones científicas, técnicas y educativas, los sindicatos, los partidos y movi-

mientos políticos, y otros, además de las relaciones entre ellos.

Finalmente, los actores y los ámbitos de actividad existen y se desenvuelven en medio de condiciones materiales, culturales y sociales que Medina incorpora también en su lista; entre las últimas destaca algunas ‘estructuras sociales concretas’ como la estratificación social, la familia, las estructuras agrarias y urbana, y la población.

2. Cuando Medina procura definir el modelo de desarrollo, tanto desde un punto de vista analítico, como histórico y normativo, y sus condiciones sociales, dialoga con M. Weber pues, a su entender, los análisis más profundos en estos campos fueron formulados por este autor, cuando se preguntó por los supuestos sociales de la economía liberal o las condiciones sociales de la racionalidad económica formal.

Al buscar orientación en este complejo tema, afirma, o se acude al historiador o se invoca al teórico. Vale decir, se lo plantea en los términos concretos del historiador o en los abstractos del teórico, ambos igualmente pertinentes e importantes. Para el primero la cuestión fundamental se refiere al papel histórico que jugaron las condiciones sociales concretas en el desarrollo económico, mientras que el segundo plantea la vinculación entre los supuestos sociológicos y la teoría económica.

Según Medina, Weber es quien mejor formula tanto el tipo ideal histórico del origen y formación de las economías desarrolladas occidentales como el modelo o paradigma teórico de la estructura ‘liberal-capitalista’ de una sociedad. En su interpretación histórica sostiene Weber, en líneas generales, que como el desarrollo económico es una manifestación del proceso general de racionalización de la cultura occidental, su núcleo cultural o espiritual fue la ‘racionalidad económica’ y, por lo tanto, debe concentrarse la atención en las condiciones que hicieron posible el surgimiento, despliegue, funcionamiento y mantenimiento de esa racionalidad. En esa orientación racional de la acción económica y en las condiciones que tornaron posible su predominio continuado está la raíz histórica del capitalismo liberal. Estas condiciones, a su vez, son los supuestos sociales del modelo teórico de la estructura liberal, en-

tre otros, y en especial la libertad de mercado, la competencia plena, la completa apropiación por la empresa de los medios materiales de producción, la libertad de contrato en las relaciones laborales y el Estado 'prescindente'.

Del planteo weberiano surge con claridad una tesis fundamental: el desarrollo económico se basa en el despliegue de la racionalidad económica formal, que es la que se logra en las relaciones económicas que se establecen en el seno de la estructura social liberal. El desarrollo económico es el desarrollo económico 'liberal-capitalista', y las condiciones para el establecimiento de una estructura social liberal son requisitos para el logro del desarrollo económico y supuestos sociales de la teoría económica.

A la tesis de Weber, Medina la llama con razón 'el paradigma weberiano', porque no sólo es interpretación histórica del surgimiento del capitalismo y teoría analítica de los elementos básicos que constituyen la estructura social liberal, sino que también brinda, ya en manos de sus epígonos, la armazón del 'modelo' de sociedad que debería construirse si se desea impulsar el desarrollo económico. O dicho con otros términos, es a la vez interpretación histórica, teoría analítica y fundamento de una política orientada a modernizar la sociedad.

En sus primeros escritos cepalinos Medina acepta por momentos esta tesis, quizás porque estaba obligado a crear en poco tiempo —presionado por la 'enfadosa impaciencia' de los economistas— una sociología económica que no sólo explicara lo que la teoría económica no podía, sino que también permitiera orientar la acción práctica.⁶⁷ Su aplicación le permite sentirse en terreno seguro pues, además, la mencionada tesis servía de fundamento a la sociología del desarrollo que se elaboraba en los grandes centros académicos anglosajones; los trabajos de T. Parsons y W. Moore tienen gran difusión, y este último, incluso, escribe a pedido de la UNESCO un ensayo sobre el marco de refe-

rencia social del desarrollo económico que Medina utiliza a menudo en aquellos escritos.

Un ejemplo de la aceptación por parte de Medina de la tesis weberiana lo muestra el análisis que efectúa sobre las condiciones sociales del desarrollo económico de Bolivia. A partir de una lista de 'requisitos' sociales, construida sobre la base de las elaboraciones weberianas de W. Moore, realiza una interpretación de los 'obstáculos' que la estructura social de Bolivia presenta al desarrollo económico. La propiedad, las relaciones de trabajo, el mercado, el orden político, la organización de la producción, la administración pública, la educación científica y técnica, entre otros, son los aspectos a partir de los cuales ordena su descripción y explicación de la situación social y de las medidas que pueden arbitrarse para modificarlos si se quiere que sirvan de fundamento al desarrollo económico. Todos esos aspectos sociales deberían tratar de reproducir el modelo liberal; por ejemplo, sobre el mercado afirma que "el tipo de relaciones humanas y de conducta que hacen posible el funcionamiento de un mercado constituyen un supuesto social ineludible de todo desarrollo económico".⁶⁸

3. Sin embargo, ya desde el principio Medina está consciente de las limitaciones del paradigma weberiano, si se lo toma como modelo normativo. Así pues, en su primer escrito cepalino subraya que los problemas técnicos, económicos y sociales del desarrollo de América Latina "no pueden resolverse con el calco del pasado o con la imitación de los supuestos modelos reales ofrecidos por los países más avanzados".⁶⁹ Esos modelos suelen ser sólo mitos o cristalizaciones académicas que ya no existen en la realidad y, por ello, debe impulsarse la 'inventiva creadora' en la tarea de 'generalizar la civilización industrial'; pero como debe ser una inventiva ligada a la realidad, hay que tener mucho cuidado cuando se recurre a la historia en búsqueda del modelo de desarrollo.

Con posterioridad, en su ensayo 'El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo econó-

⁶⁷ Años después de sus primeros escritos cepalinos se lamentaría de varios de sus deslices iniciales. El término mismo de 'aspectos sociales del desarrollo económico' le parecerá en 'extremo ambiguo' y sólo lo justifica "como el recurso literario de un especialista deseoso de colaborar armónicamente con otros hombres de ciencia, al entrar a su propio riesgo en terreno acotado como ajeno". *Consideraciones sociológicas ...*, op. cit., p. 7.

⁶⁸ "El problema social en el desarrollo económico de Bolivia" (1956), en *Aspectos sociales...*, op. cit., p. 115.

⁶⁹ "Las condiciones sociales del desarrollo económico", en op. cit., p. 36.

mico', escrito en 1958, Medina reorienta su pensamiento a partir de una evaluación crítica de la tesis de Weber, donde concluye que ella ha sido invalidada por la historia. Esa invalidación es consecuencia de dos procesos, que Medina analiza en varios de sus escritos. Por un lado, las transformaciones ocurridas en las estructuras sociales 'liberal-capitalistas' de los países desarrollados las fueron alejando de los rasgos arquetípicos propuestos por el paradigma. Entre otros aspectos, en ellas se redujo de manera considerable la libertad y competencia en los diferentes mercados y cambiaron sustancialmente las relaciones entre el Estado y la economía, y, en consecuencia, las sociedades reales que los países subdesarrollados tienen ante la vista son muy distintas de los modelos teóricos que se les sugiere imitar. Por otro, han aparecido las sociedades socialistas que, pese a todos los pronósticos en contrario, encontraron su propio camino hacia el logro del desarrollo económico basadas en procedimientos económicos y supuestos sociales divergentes de los sugeridos por el modelo 'liberal-capitalista'.

Ambos procesos aminoraron de manera drástica la amplitud de aplicación válida del paradigma weberiano, pues de modelo histórico, teórico y práctico de todo desarrollo económico posible se ha restringido a teoría relativa al origen y fundamento de la estructura liberal-capitalista originaria; su explicación sólo se refiere a uno de los tipos de desarrollo económico posibles, y no a todos.⁷⁰ Por ese motivo, la sugerencia de que para alcanzar el desarrollo es preciso adecuar la estructura social a los dictados de ese paradigma es "inocente si no fuera peligrosa"⁷¹ y, Medina insiste, la tarea esencial de la sociología del desarrollo consiste en construir los 'nuevos modelos' deseables y posibles de estructura social acordes con el desarrollo económico.

Esta reorientación del pensamiento de Medina, que parte de la crítica al paradigma weberiano, puede ser comprendida como una reevaluación del papel que en el desarrollo

económico cumple la razón material en relación a la formal. Ya se mencionaron las diferencias entre esos tipos de racionalidad cuando se presentaron las tesis de Medina sobre el carácter científico e instrumental de las ciencias sociales; pues bien, ahora reaparece el mismo problema en relación al desarrollo económico. Weber sugiere al respecto que el único desarrollo posible se basa en el impulso de la acción económica racional formal que germina y crece en las condiciones favorables de la institucionalidad económica y política de la estructura social liberal, pero Medina se convence que la historia ha mostrado otros caminos, a través de la 'reforma' del capitalismo y del socialismo, que se basan en una combinación de ambos tipos de racionalidades distinta de la que sugiere el liberalismo clásico. El desarrollo económico así concebido no es el resultado indirecto de la procura del beneficio particular por los agentes económicos racionales sino—sólo o también— el producto programado de una acción racional político-económica orientada directamente a su logro.

En suma, la 'invalidación histórica' del paradigma weberiano lo aleja de la aceptación acrítica del modelo 'liberal-capitalista' de desarrollo económico y de sus supuestos sociales y le permite entrever nuevos temas dentro de la sociología del desarrollo. En especial, lo orienta hacia el análisis del 'mecanismo esencial' del desarrollo económico y al de los 'modelos reales' donde se manifiesta, pues ellos constituyen la base necesaria para diseñar estrategias de desarrollo, con sus condiciones sociales específicas, para los países de América Latina.

4. De todos modos, su crítica del paradigma weberiano no implica un rechazo de la matriz más general de esta corriente de pensamiento. El desarrollo económico sigue siendo concebido por Medina como una manifestación particular del proceso general de racionalización y, en cuanto tal, fundamenta su dinamismo en ciertas orientaciones de las acciones económicas de los actores importantes que emergen, se despliegan y predominan si cuentan con condiciones favorables y con el marco institucional económico y político apropiado.

Dentro de este esquema analítico, Medina formula una tesis muy importante para su socio-

⁷⁰El 'paradigma weberiano' es un "modelo social del desarrollo económico que corresponde únicamente a una etapa histórica muy precisa del mismo". "El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico", en *op. cit.*, p. 22.

⁷¹"Las relaciones entre las instituciones sociales y las económicas", en *op. cit.*, p. 278.

logía del desarrollo: el desarrollo económico tiene un 'mecanismo esencial' que puede ser operado de diversas maneras —todas ellas variaciones que se dan en el interior del espacio teórico e histórico de los tipos extremos de capitalismo y socialismo—, y las 'condiciones sociales del desarrollo' más importantes son las requeridas por ese mecanismo esencial, a las que se unen las vinculadas a las formas concretas que el proceso adopte.

La naturaleza del mecanismo esencial de todo desarrollo económico la elabora Medina en su ensayo "El desarrollo y su filosofía"⁷² siguiendo los lineamientos de otro weberiano, E. Heimann. En términos sumarios, afirma que "el desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate ... [que] puede ser desde luego una sociedad entera y de gran dimensión..."⁷³

En las sociedades anteriores a la era moderna las actividades económicas estaban reguladas y orientadas por las finalidades propias de otras instituciones (políticas, religiosas, familiares, etc.) a las cuales estaban subordinadas tanto por sus finalidades como por el modo de alcanzarlas; eran "sistemas económicos integrados" según la terminología de Heimann. Lo peculiar del capitalismo histórico —y después del socialismo— es el desprendimiento paulatino de las actividades económicas de las ataduras que las ligaban a las otras instituciones y su lento encaminamiento hacia la independencia, primero, y hacia el predominio, después. En su extremo típico-ideal este proceso culmina en la configuración de sistemas económicos puros que son aquellos en los cuales el mecanismo económico esencial —generación e inversión productiva del excedente a fin de expandir al máximo la riqueza— predomina sobre y subordina a toda otra finalidad presente en la sociedad. Aceptando la exageración propia de todo tipo ideal, lo importante es destacar que todas las sociedades industriales desarrolladas han debido atravesar por una etapa donde su fun-

cionamiento se asemeja bastante a los sistemas económicos puros, caracterizados por el predominio del mecanismo esencial del desarrollo económico, aunque la evolución histórica posterior y los valores doctrinarios hayan reducido el rigor de ese predominio.

Ese 'economismo' inevitable de todo desarrollo se manifiesta de diversas maneras histórica y teóricamente, aunque sus formas típicas son las propias de las estructuras sociales capitalistas y socialistas; en su ensayo recién citado Medina les pasa revista bajo los rótulos de "economismo de mercado" y "economismo de planeación". Asimismo, en la última parte de *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico*, después de insistir en que no existe una sola fórmula de desarrollo, analiza las diferentes opciones técnico-económicas, políticas y sociológicas a partir de las cuales pueden articularse las estrategias concretas.

A todo ello se volverá en el capítulo siguiente cuando se esboce el pensamiento de Medina sobre la relación entre desarrollo y política. Por el momento sólo cabe reiterar que a partir del 'mecanismo esencial' a todo desarrollo se estructuran los factores sociales más generales y estratégicos de todo proceso económico así orientado.

De todos modos, aunque el análisis de los aspectos sociales se limite a los vinculados al mecanismo esencial del desarrollo, es difícil presentar una lista única de los mismos puesto que Medina utiliza varias, con distinto número de supuestos. Por ejemplo, la docena de factores que utiliza en "El problema social en el desarrollo económico de Bolivia" (1956), los reduce a cinco en "Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas" (1960), y a cuatro en "El desarrollo y su filosofía" (1965). Pero detrás de esa variabilidad existe cierta constancia en la orientación que permite decidir sobre los factores verdaderamente importantes.

El primero y fundamental es una suerte de síndrome motivacional que Medina suele llamar "disposición económica general", donde incluye tanto 'aspiraciones económicas', vinculadas a la expansión de la riqueza y al mejoramiento de las condiciones de vida, como un sentimiento de responsabilidad individual y colectiva acerca de los necesarios e inevitables

⁷²En *Filosofía, educación y desarrollo*, op. cit.

⁷³*Ibidem*, p. 12.

sacrificios que implica el desarrollo económico. Como es obvio, se trata de una actitud coherente con el mecanismo técnico-económico del desarrollo y Medina siempre se refiere a ella acentuando los aspectos de responsabilidad, sacrificio y esfuerzo que trae aparejada. En la formación de esta 'capacidad ascética' pueden jugar un destacado papel el sistema educativo, los medios de comunicación de masas, las organizaciones políticas y sindicales y el ejemplo directo de la conducta de los grupos dirigentes; su importancia no puede ser menospreciada pues "los problemas más urgentes que ha planteado el desarrollo de los países más atrasados derivan o han derivado de la necesidad de crear, conformar o estimular esa disposición".⁷⁴ La experiencia europea indica que la formación de esta actitud en las masas trabajadoras ha sido una tarea de siglos pero a menudo, en nuestros países, no la han adoptado siquiera los grupos dirigentes. En este sentido, y apuntando a un problema central del capitalismo periférico, señala que "la capacidad de atracción de la primera fórmula [capitalista] sólo reside en que la minoría dirigente, beneficiaria temporal del esfuerzo de los demás, sea la primera en actuar con la debida responsabilidad; dicho en términos económicos, que el beneficio sea el instrumento visible de una rápida capitalización y no el medio inmoral del gasto ostentoso".⁷⁵

El segundo supuesto se refiere al desempeño apropiado por parte de los actores económicos y políticos del papel que les cabe en el desarrollo. Si éste es un proceso organizado que requiere las mejores energías de un pueblo, las diversas funciones económicas y políticas fundamentales para su éxito deben ser desempeñadas con capacidad, disciplina y creatividad. La capacidad se refiere en especial a la preparación científico-técnica requerida para el desempeño apropiado de las diversas funciones, la disciplina a la conformidad con las normas que indican cuáles son los deberes a cumplir, y la creatividad al carácter innovador que debe dársele al desempeño de muchas funciones. En "Las condiciones sociales del desa-

rollo económico" Medina pasa revista a varios grupos sociales cuyas orientaciones y comportamientos, en términos de los dos supuestos mencionados, son cruciales para el desarrollo: los empresarios, los obreros, la burocracia estatal, los estratos medios, la élite política y los intelectuales. Pero privilegia a los dos primeros, la capacidad ejecutiva de los trabajadores y la capacidad directiva, gerencial, de los empresarios privados y públicos.

El tercer supuesto alude a las condiciones institucionales económicas y políticas, de tipo general, que hacen posible y fundamentan el predominio de los supuestos anteriores. Los distintos modelos de desarrollo se diferencian entre sí, en especial por el tipo de marco institucional que imponen; sin embargo, todos ellos participan de una misma necesidad que consiste en su estabilidad y continuidad. La propiedad puede ser pública o privada, el excedente puede ser apropiado por el Estado o por los particulares pero, en principio, todas esas normas institucionales requieren para cumplir con éxito su misión ordenadora —de modo necesario aunque no suficiente— de un mínimo de estabilidad. Otro tanto sucede en el campo político, pues el desarrollo es un proceso tan complejo que requiere estar ordenado en un 'programa' que otorgue regularidad, continuidad y posibilidad de despliegue a su mecanismo esencial y a los supuestos motivacionales y capacidades que lo acompañan; el orden político debe jugar un papel fundamental en el mantenimiento de este ordenamiento institucional económico y político. Pero junto a la estabilidad de las pautas institucionales económicas y políticas Medina subraya que ellas también deben ser 'coherentes' entre sí. En efecto, en la coherencia entre las racionalidades económica y política —o entre desarrollo económico y democracia— sitúa el problema político crucial del desarrollo.

De todos modos, y pese a lo afirmado en el sentido de que estos tres aspectos 'estratégicos' conforman un *leit motiv* subrayado varias veces por Medina, él los cambia cuando a principios de la década de los años sesenta orienta su mirada hacia América Latina. En esa oportunidad no pone en discusión el 'modelo' de desarrollo a seguir, sino que se pregunta si será posible algún tipo de desarrollo, si su mecanis-

⁷⁴"Las relaciones entre las instituciones..." en *op. cit.*, p. 289.

⁷⁵*Ibidem*, p. 291.

mo esencial podrá ser aplicado con éxito.

Y al formularse esta pregunta concreta sobre las posibilidades de desarrollo en América Latina redefine las condiciones sociales estratégicas, otorgando un énfasis mucho mayor que en la trilogía anterior a los aspectos políticos. Así, las nuevas condiciones sociales necesarias del desarrollo económico requieren que exista una clase o grupo social que tenga el control del Estado, sepa conducirlo con legitimidad y eficacia, y se oriente de acuerdo a un ideario de desarrollo—una ideología— claro y preciso. El énfasis en la sociedad civil y en sus componen-

tes económicos principales, los empresarios y los obreros, ha cedido el lugar a la estructura política de poder y sus clases privilegiadas, la 'política' y la 'dirigente'.

Sin embargo, esos cambios no significan virajes teóricos definitivos, sino que expresan distintos intereses analíticos adecuados a distintos objetos de análisis; pues al mismo tiempo que él se orienta hacia los problemas políticos del desarrollo, insiste para que sus colaboradores estudien los empresarios industriales, los obreros urbanos y los sindicatos. El desarrollo sigue siendo, a su juicio, un fenómeno 'total'.

IV El desafío de la modernización

A comienzos de la década de los años sesenta, Medina decide finalmente escribir sobre América Latina. Deja atrás los años en que construyó con metódico afán su marco conceptual y se dedica a perfilar su interpretación del cambio social en estas tierras.

Desde un punto de vista metodológico, esta tarea pone en evidencia su idea de la historia, pues no ignora que "todo sociólogo interesado por los fenómenos de cambio se apoya, aunque no lo declare, sobre una teoría del desarrollo histórico, sobre una concepción de la historia en su proceso total".⁷⁶ Los principios básicos de su concepción de la historia son muy claros: la historia de América Latina es un fragmento de la historia occidental ya que el gigantesco 'proceso de transculturación' que comenzó con la conquista fue tan profundo que la convirtió en una parte de ella, a menudo activa y creadora; y el rasgo esencial que otorga sentido a la historia occidental es el proceso de racionalización, del que forman parte, como manifestaciones particulares, el desarrollo económico y la modernización social y política. Este proceso de racionalización encarna el núcleo de una tendencia que disloca la 'sociedad tradicional' y tiende a constituir la 'nueva sociedad', moderna e industrial.

Sin embargo, Medina jamás creyó que el

proceso de racionalización fuera una tendencia inexorable de la historia de América Latina pues nunca participó del ingenuo evolucionismo propio de muchos de quienes, como él, conciben el cambio social como una transición de lo tradicional a lo moderno. La historia de un pueblo puede mostrar tendencias evolutivas, que parezcan encaminarlo de manera gradual hacia un objetivo; la causa de que ello suceda radica en el empeño de ese mismo pueblo, en los esfuerzos así orientados de sus miembros, y no en el supuesto dinamismo autónomo de fuerzas metahumanas.

Este importante aspecto de su concepción se aclara a la luz de lo que llamó "la estructura fundamental del proceso histórico".⁷⁷ Sostiene que este proceso puede ser concebido de modo semejante a la acción individual; como ésta, aquél es una compleja combinación de necesidad y libertad, de condicionamiento y espontaneidad. Todo pueblo posee condiciones materiales, técnicas, sociales y culturales que a la vez que contienen una gama de alternativas de acción posibles fijan los límites de lo objetivamente realizable. Cual sea la alternativa de acción que en definitiva se siga—de las objetivamente posibles— dependerá de la 'estimación' que se haga de ellas por parte de ese pueblo y de las decisiones que en relación a esta última

⁷⁶ *Lecciones de sociología, op. cit.*, p. 195.

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 191 y ss.

se tomen. Por ello afirma que “nada determina de modo fatal la marcha de la humanidad” que siempre será el resultado “de un acto espontáneo y libre dentro del marco de una fatalidad”.⁷⁸ La estructura fundamental del proceso histórico nos enseña que no es posible resolver el ‘enigma del futuro’, a pesar de los esfuerzos desplegados en ese sentido, entre otras ciencias, por la sociología proyectiva (a los que pasa revista en 1971).⁷⁹

El pasado de un pueblo y sus condiciones presentes pueden indicar cuáles son las tendencias básicas de su orientación y cuáles los cursos posibles, y quizás más probables, de su futuro. Pero no pueden predecirlo con certidumbre puesto que entre las condiciones y tendencias básicas de una sociedad y su porvenir existe la mediación humana; la interpretación y valoración de aquéllas por parte de los miembros de esa sociedad y las decisiones resultantes brindan a la historia su connotación de libertad e indeterminación. A menudo el hombre ha confiado en poder develar el enigma del futuro —y de esas esperanzas dan prueba la profecía religiosa y el pronóstico científico— pero Medina prefiere el más modesto recurso del ‘diagnóstico’, que a través del conocimiento de la estructura y tendencias de una situación facilita la elección de alguna alternativa de acción.

Teniendo en cuenta esa “estructura fundamental del proceso histórico” no cabe duda que para Medina el proceso de racionalización en América Latina es una tendencia histórica real, observable en muy diferentes ámbitos del quehacer humano, pero no es de ninguna manera un fin que habrá de cumplirse de modo irremediable. Antes bien es una alternativa objetivamente posible cuyo grado de realización actual y probabilidad futura varía considerablemente de una sociedad a otra.

Ahora bien, si el futuro siempre encierra un margen considerable de indeterminación ¿por qué concebir la historia como una transición definida de la sociedad tradicional a la moderna? La razón de este procedimiento es en principio metodológica, pues siguiendo a

Weber, Medina cree que la variedad de fenómenos históricos sólo puede ser ordenada, descrita y explicada a partir del empleo de tipos ideales, puros. Como se sabe, estos tipos puros lo son en tanto sus elementos presentan por su carácter extremo una coherencia plena, una adecuación de sentido ‘ideal’. Se construyen a partir de fenómenos históricos pero no son una descripción de ellos, tampoco son un modelo teórico a partir del cual se pueda deducir la realidad ni un conjunto de principios valorativos que sirvan para orientar la acción en ella. Simplemente constituyen una herramienta de conocimiento, un instrumento heurístico que nos permite conocer la realidad por medio de la contrastación entre ella y el tipo ideal.⁸⁰

M. Weber construyó muchos tipos ideales de acción y relación sociales a partir del principio de racionalidad y creyó descubrir lo esencial de los fenómenos sociales reales sobre la base de su contrastación con esos tipos; él afirmaba que la realidad no era necesariamente racional, sino que la suponía tal por motivos heurísticos. La distancia entre el tipo puro y el fenómeno real le permitía destacar los rasgos propios de este último y, a partir de ellos, ‘ordenarlo’ en el conjunto casi infinito de sucesos históricos; y, además, sugerir hipótesis sobre el papel que en él podían jugar algunos elementos irracionales. Medina podría haber hecho afirmaciones semejantes sobre el significado metodológico de su concepto de “moderna sociedad industrial” pero ni uno ni otro pudieron evitar las ambigüedades y los malos entendidos; el tipo puro tendía —en la mente ajena, y a veces en la propia— a dejar de ser instrumento conceptual para convertirse en objetivo social. Racionalidad creciente, desarrollo económico y modernización social y política, que son consideradas como tendencias del

⁷⁸*Ibidem*, p. 193.

⁷⁹En uno de los capítulos de su artículo “Desengaños del desarrollo”, en *Discurso sobre políticas y planeación*, *op. cit.*, que se titula justamente “El enigma del futuro”.

⁸⁰“...Sin un esquema general de interpretación, plenamente válido o no, la realidad que interesa es totalmente opaca y nuestra acción en ella carece de sentido. Por otro lado, las dimensiones de esa realidad —y de su interpretación por tanto— imponen las simplificaciones que la teoría conoce con el nombre de tipos o modelos que, en todo caso, lejos de describir la realidad entera, se limitan a demarcar las configuraciones predominantes sin las cuales es imposible entender esa realidad en lo que le separa o distancia.” CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (1963), Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963, p. 9.

proceso histórico y, a la vez, desde un punto de vista metódico, como tipos ideales, difícilmente pueden evitar convertirse también en las 'imágenes futuras' que deben orientar el proceso social. De todos modos, valga la reiteración, ninguno de ellos consideró que esos procesos tuvieran un curso señalado de antemano ni que se encaminaran hacia un fin ineludible. Si se logra construir la moderna sociedad industrial será a costa de un esfuerzo humano denodado y consciente.

La estructura tradicional y su ocaso

1. Las consideraciones sociológicas que Medina hilvana sobre el desarrollo económico de América Latina son explícita e inevitablemente históricas, pues el análisis de la situación actual y sus tendencias predominantes tiene sus raíces en el pasado: "...no puede sostenerse de América Latina que lo que la lleva a su futuro no tiene continuidad alguna con aquello que la hizo históricamente lo que es".⁸¹ Esquematisando su pensamiento, puede afirmarse que esta interpretación histórica la construye a partir de una caracterización de los rasgos fundamentales de la estructura tradicional que se constituye desde la Independencia, para delinear, con posterioridad, la naturaleza y etiología de su crisis y la emergencia de formas modernas de organización social. Además de la guía que le brinda este esquema general, el análisis histórico de Medina tiene una delimitación precisa que le está dada por los requisitos sociales del desarrollo; en términos sumarios: si el desarrollo de América Latina debe orientarse por un programa de acción cabalmente racional y fundamentarse en una clase o grupo social que por medio del control del Estado sea capaz de liderarlo, la cuestión principal que debe plantearse a la situación actual se refiere por tanto a su capacidad para cumplir con esos requisitos. La atención analítica debe desentrañar la realidad actual para conocer las potencialidades y falencias que ella encierra de acuerdo con esos requisitos, y orientarse al pasado para encontrar las raíces de unas y otras. La interrogante central de Medina es ¿cuál es la

situación actual de América Latina ante la necesidad que imponen esos requisitos? Y su respuesta enseña que las complejas combinaciones de elementos tradicionales y modernos, característica de nuestra realidad, representan —aun para los esperanzados que logran superar el pesimismo— un formidable obstáculo al desarrollo.

2. Toda estructura social consolidada se apoya en ciertos 'soportes' o 'fundamentos' de naturaleza material o económico-social, espiritual o ideológica y política. La estructura tradicional —'constelación originaria' de la América Latina independiente— tuvo también los suyos: la hacienda, el liberalismo y el sistema político tradicional.

Entre ellos, destaca la hacienda como soporte fundamental. Toda estructura social tiene una institución que le es prototípica, y a la estructura tradicional le corresponde la de la hacienda, institución 'privilegiada', que articula "desde dentro el inmenso cuerpo geográfico de América Latina". La hacienda hizo a América Latina en lo material, económica y socialmente. La hacienda es, en lo esencial, una unidad de producción económica y una forma de propiedad. Pero también es un núcleo de poder político-militar, que se destaca aún más claramente cuando se desintegra el aparato estatal de la Colonia; el soporte de una estructura familística y el símbolo de un apellido; la base de una 'totalidad social' con su complejo sistema de papeles y funciones ordenado por la autoridad del señor; y finalmente, la apoyatura de un tipo humano y de una forma de vida 'señorial'. Sin embargo, no es la única unidad económico-social significativa de la estructura tradicional pues junto a ella coexisten los centros mineros y, sobre todo, las ciudades, que son el asiento del comercio y de los poderes estatales y espirituales. Al lado de los hacendados está la burguesía urbana, y la contraposición entre ellos constituye el conflicto político e ideológico más importante hasta las primeras décadas de este siglo.

Si el fundamento material de la estructura tradicional es la hacienda y el fundamento espiritual aparece y se nutre en las fundaciones urbanas, el núcleo de este último es el liberalismo, esa "forma de vivir y pensar". Alimen-

⁸¹ *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, op. cit., p. 22.*

tado de la oposición al absolutismo de la metrópoli se constituye en la base del ideario independentista y, por lo tanto, en uno de los “elementos esenciales de la constelación originaria de América Latina”. Esa constelación se configura “bajo el signo de la libertad”. En esos años “habrán existido cuartelazos y numerosos golpes de Estado, los cambios constitucionales han sido abundantes, todo eso es verdad; pero no lo es menos que nunca se ha renegado abiertamente de los ideales de la independencia y que con los más caracterizados ‘espadaones’ continuaba en la letra de la constitución el tributo respetuoso a los principios del liberalismo”.⁸²

Pero los fundamentos materiales y espirituales de la constelación originaria son inicialmente contradictorios y en esa incoherencia —“la primera y quizás más importante paradoja de la historia de América Latina”— radica no sólo la causa de múltiples conflictos políticos, sino también una de las razones de la fragilidad del liberalismo en estas tierras. De todos modos, éste penetra y arraiga en algunas de sus manifestaciones doctrinarias —el liberalismo económico manchesteriano, el constitucionalismo, el positivismo, etc.— hasta constituirse en el único ideario que ha ejercido una influencia profunda y prolongada.

Sobre la base de estos fundamentos materiales y espirituales emerge un sistema político que se consolida cuando, en la segunda mitad del siglo pasado, la mayor parte de los países de América Latina ha encontrado alguna fórmula de compromiso para ordenar el conflicto entre el campo y la ciudad, entre la oligarquía agraria y los doctores urbanos. La organización y relaciones de las instituciones políticas —sistemas electorales, poderes estatales, administración pública, etc.— se diseñan de acuerdo a los modelos liberal-democrático europeos y norteamericano, los partidos políticos se organizan como partidos de ‘notables’ o de ‘caucus’⁸³ y el mecanismo político básico consiste en la contraposición y compromiso entre dos partidos —liberales y conservadores— cu-

yas relaciones se ven favorecidas por áreas de intereses u orientaciones comunes y por la simbiosis que permiten los soportes personales y familiares.

Cada uno de los fundamentos sobre los que se asienta la estructura tradicional —material, espiritual y político— tiene su propia clase dominante que controla y orienta la actividad humana en esos ámbitos. Medina privilegia en su análisis a dos de estas clases: la ‘política’ y la ‘dirigente’. La clase política, que surge del compromiso entre liberales y conservadores, asume la responsabilidad de “montar las piezas del Estado” y construir la infraestructura económica, dos requisitos indispensables del desarrollo de aquel período. La clase dirigente, portadora del poder espiritual, le otorga a la estructura tradicional la solidez que deriva de su adhesión permanente, pese a sus mutaciones, al núcleo del ideario liberal. Ambas clases están estrechamente vinculadas entre sí y con la dominante en lo material— de hecho, sus miembros ‘circulan’ con facilidad por los distintos ámbitos y tienen una clara conciencia de pertenecer al núcleo de poder— y esa trabazón constituye un armazón que enlaza los varios fundamentos y le brinda consistencia al conjunto de la estructura tradicional.

3. Al debilitarse sus soportes comienza el caso de la estructura tradicional. La hacienda se va convirtiendo en empresa, se ‘comercializa’ bajo el impulso del dinamismo económico interno y sobre todo externo, y las consecuencias de su transformación son tan vastas y profundas como las funciones que ella cumplía en su papel de soporte fundamental de la estructura tradicional. Medina sugiere al pasar algunas de esas consecuencias, como los problemas sicosociales —anomia, desarraigo— provocados por la desintegración del paternalismo señorial y la expulsión de fuerza de trabajo del campo a las ciudades.

El liberalismo siempre padeció de una in-

⁸²*Ibidem*, p. 43.

⁸³“Tradicionalistas jefes locales, vinculados entre sí, se apoyaban en la ocasión debida —el momento de las elecciones— en organizaciones flotantes de interesados secun-

darios, que ponían en marcha los parafernalia acostumbrados de asambleas, reuniones y declaraciones orales o escritas de propósitos y promesas, sin que la participación de los miembros de semejantes partidos llegara más allá de la emisión del voto, o de la asistencia más o menos entusiasta y temporal a unos de aquellos actos”. *Ibidem*, p. 94.

tima fragilidad por estar en contradicción con las creencias y formas de vida de la mayoritaria población rural y por su carácter utópico. La utopía liberal tiene dos ingredientes decisivos: la creencia en la racionalidad del hombre y la concepción de la política como diálogo y convivencia pacífica, que comienzan a ser atacados por el embate irracionalista que se inicia en la segunda década de este siglo y perdura hasta hoy no sólo en América Latina sino en toda la cultura occidental. Al optimismo racionalista sucede una profunda desconfianza en el poder de la razón, y las normas políticas de convivencia, diálogo y compromiso se diluyen en favor del “brutal decisionismo de las minorías audaces creadoras del destino histórico”. La crisis del liberalismo trae aparejadas una profunda “disolución ideológica” y una gran “confusión espiritual” de las cuales todavía no hemos podido salir. Pero Medina advierte que ellas no deben “evocar impresiones de caos y derrumbes” ni alentar restauraciones imposibles, sino sólo promover el esfuerzo, a veces profundamente heterodoxo, de “reelaboración y reconstitución que [el liberalismo] necesita en lo político y en lo económico”.⁸⁴

El ocaso de la hacienda y la crisis del liberalismo quitan al sistema político tradicional sus bases de sustentación, pues, del mismo modo que las nuevas ideologías no logran ocupar con éxito el lugar dejado por el liberalismo, los nuevos elementos políticos no logran constituir un sistema legítimo y eficaz. En la superficie del proceso político se advierte que no existe una fórmula política que sustituya al viejo bipartidismo de liberales y conservadores y le otorgue estabilidad; en el trasfondo del mismo se puede percibir la causa de esta falencia: no existen nuevas clases políticas y dirigentes que ocupen el lugar de las que orientaron a la sociedad tradicional y, en consecuencia, tampoco existen partidos políticos fuertes y con derroteros claros, capaces de tomar las riendas de la transformación.

En este punto radica, quizá, la mayor preocupación de Medina con respecto a la transición, pues se plantea una y otra vez la misma pregunta que se formulara M. Weber con respecto a la Alemania de fines del régimen de

Bismarck: ¿cuáles son las clases y grupos sociales capaces de liderar y orientar la nueva sociedad?

Como ya se dijo, su respuesta mal podría calificarse de optimista. “La vieja oligarquía conserva, a no dudarlo, ciertas capacidades de mando y una idea de la unidad nacional, pero sus intereses particulares pesan quizá demasiado para permitirle ‘actuar con eficacia’; las nuevas izquierdas, no sólo por la urgencia de sus impostergables problemas cotidianos, sino por su misma formación y sus ensueños idealistas, suelen ser muy pobres en las concepciones de la legitimidad nacional en su conjunto y escasas en sus instintos de poder y de mando”.⁸⁵

Los militares también suelen querer recuperar la legitimidad y eficacia perdidas, pero fracasan “porque la técnica moderna, enormemente complicada, exige compromisos, programas y cooperaciones mancomunadas que no consigue en un solo día la voz de mando mejor intencionada”.⁸⁶

Las nuevas masas, que provienen sobre todo de la migración rural-urbana, tampoco significan una solución al problema del vacío político. Por el contrario, su desarraigo y la ‘situación de masa’ en la cual viven —caracterizada por el congestionamiento, la inseguridad, la frustración y el resentimiento— unidos a la nostalgia por el perdido paternalismo tradicional, pueden ser el caldo de cultivo ideal para la demagogia, el extremismo y el florecer de los partidos populistas. Estos últimos, erráticos, improvisadores e ineficaces, constituyen el “mayor peligro de América Latina”. De modo que estas nuevas masas no sólo no pueden ser el fundamento de una solución a los problemas políticos, sino que representan en su situación actual una fuente de vicisitudes; de hecho, plantean el tremendo problema de su integración responsable a la vida política nacional.

Pero ¿no podría estar la solución en manos de las clases medias? Medina no contesta esta interrogante a la ligera, sino que la medita largamente tanto por la influencia que la burguesía tuvo en el desarrollo de los países centrales, como por la importancia otorgada a la

⁸⁴*Ibidem*, p. 67.

⁸⁵*Ibidem*, p. 101.

⁸⁶*Ibidem*, p. 102.

cuestión a principios de los años sesenta en América Latina. En efecto, ya en 1955 él se plantea el problema de las clases medias y, al analizar la estratificación social, destaca como cuestión central la escasa magnitud que tenían estos estratos en la mayoría de los países de América Latina, debilidad que se acentúa cuando se consideran la agricultura y los sectores urbanos productores de bienes.⁸⁷ Pero en ese mismo informe advierte que la solución no consiste simplemente en aumentar el número de miembros de las clases medias, sino que deben considerarse también otros aspectos "...de naturaleza cualitativa, más difíciles de analizar, pero que se traducen en las dificultades de su adaptación rápida a las nuevas condiciones económicas".⁸⁸

Cuando retoma el tema en 1963, los años transcurridos parecen haberle dado la razón en cuanto a la importancia de los aspectos cualitativos; la paradoja implicada en la 'hipótesis Hoselitz' —que los países con clases medias más numerosas, como Argentina, Chile y Uruguay, son los que muestran durante aquellos años mayores síntomas de estancamiento— la explica por la orientación inapropiada de las 'disposiciones' y 'actitudes' de esas clases. A fin de poder analizar estas últimas en sus rasgos más importantes construye el tipo ideal de la 'actitud burguesa originaria' y lo contrasta con las actitudes reales de las clases medias actuales de América Latina. La distancia que media entre ellas es enorme. La cultura burguesa que impulsó el desarrollo capitalista en los centros era una compleja combinación de "voluntad de transformación económica", donde predominaban la tendencia a la acumulación y a la inversión, el espíritu de innovación, riesgo y competencia, la exaltación ética del trabajo, el ascetismo, etc.; "voluntad de independencia frente al Estado", que exigía de éste el cumplimiento de su papel de garante de las reglas del juego, pero rechazaba su intervención económica más allá de los estrictos límites que se le fijaban; y "voluntad de transformación social", que se expresaba en los valores supremos de libertad e igualdad. Si la burguesía actual de

los centros ya se alejó considerablemente de este tipo ideal, nuestras clases medias jamás estuvieron cerca de él. Por el contrario, y aunque hubo atisbos de esas actitudes en estas tierras, la mayor parte de los miembros de las clases medias procuraron adaptarse a las pautas económicas y políticas predominantes antes que tratar de transformarlas de manera radical. Son clases medias 'sin fisonomía', que no responden a los llamados de Medina "...¿dónde está la actitud ascética y disciplinada de los verdaderos creadores del capitalismo moderno?". "¿Dónde la energía y la austeridad de los jóvenes samurais constructores del moderno Japón?".⁸⁹ De todos modos, y aunque se lograra crear clases medias agresivas, ambiciosas y orientadas hacia la acumulación —una 'burguesía adquisitiva'— ya no serían suficientes para asegurar el desarrollo pues lo que ellas puedan hacer depende en última instancia de la "calidad y firmeza de propósitos de la 'clase política' y ... del papel orientador del *pouvoir spirituel* de la 'clase dirigente'".⁹⁰

4. Cuando se evalúan los resultados alcanzados por el desarrollo económico y social en América Latina es inevitable una sensación de ambivalencia; ellos son a la vez positivos e insatisfactorios, se avanzó pero no lo suficiente y por ello se entremezclan las realizaciones con las carencias y las frustraciones. La explicación sociológica de Medina es clara: ello es así porque no se han podido afirmar con solidez los soportes económico-sociales, ideológicos y políticos de la nueva sociedad. Dado que los soportes tradicionales son incompatibles con los requerimientos de la modernidad, ésta sólo es alcanzable si predominan los fundamentos que son coherentes con ella. Pero ¿por qué no han podido afirmarse los fundamentos de la modernidad? Porque, de hecho, coexisten y se combinan con los fundamentos tradicionales dando lugar a una sociedad estructuralmente heterogénea y, por lo tanto, trabada en su desarrollo.

Como es obvio, esta combinación de lo tradicional y lo moderno puede explicarse tanto por la falta de impulso de los elementos mo-

⁸⁷"Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico" (1955), en *Aspectos sociales...*, op. cit., pp. 92 y ss.

⁸⁸*Ibidem*, p. 95.

⁸⁹*Consideraciones sociológicas...*, op. cit., p. 86.

⁹⁰*Ibidem*, p. 88.

denos como por la capacidad de sobrevivencia de los tradicionales. La absorción de las clases medias por la estructura tradicional ¿es consecuencia de la debilidad de aquéllas o de la fortaleza de ésta? En tanto se trata de una cuestión de debilidad o fortaleza relativas no es fácil de resolver, y por ello Medina no se inclina en definitiva por ninguna. En *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico* subraya más la debilidad de los elementos modernos, mientras que en la introducción a *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* presenta su conocida hipótesis sobre la 'flexibilidad' de la estructura tradicional que absorbe o asimila elementos modernos sin modificar sus fundamentos básicos. "...La estructura tradicional ha sido relativamente permeable y ... esa porosidad [le] ha permitido absorber los elementos de modernidad que necesitaba sin quebrar por eso su estructura misma".⁹¹

Las modalidades de esta heterogeneidad son muy diversas. A veces se trata de la simple persistencia de formas tradicionales, como en el caso de algunas relaciones sociales agrarias; en otras, la estructura tradicional asimila elementos modernos sin modificarse radicalmente, como en el ejemplo ya mencionado de las clases medias; en muchas otras surgen y predominan formas híbridas que no son ni tradicionales ni modernas pues corresponden a la transición, así ocurre en el sistema de dominación de clientelas y en los movimientos y regímenes populistas; y, finalmente, el ocaso de las formas tradicionales puede provocar 'vacíos' que son llenados parcial e inadecuadamente por elementos diversos, como en la confusión ideológica provocada por el declinio de la ideología liberal.

En todo caso, Medina cree que la coexistencia de elementos tradicionales y modernos es el rasgo definitorio de la situación de América Latina a principios de los años sesenta y, además, que en esa coexistencia importan más los acuerdos que los conflictos. "...No importan tanto las diferencias y tensiones entre dos modos de vida diferentes, sino el hilo de su continuidad, es decir, su penetración recíproca,

las reacciones de las partes retardadas y los esfuerzos expresivos de las partes más avanzadas".⁹² Esta última es la razón por la que rechaza, además, el llamado "dualismo estructural", tan en boga en aquellos años.

Finalmente, cabe mencionar el problema de las influencias externas. La resumida exposición hecha en las páginas precedentes podría acarrear la errónea impresión de que Medina no otorga la debida importancia a los influjos externos en el desarrollo de América Latina. Antes bien, subraya la "...enorme significación que para la historia de América Latina —para el mundo hispánico en general— ha tenido la constelación externa y más de una vez con consecuencias adversas", y no se trata de la influencia de hechos aislados, pues por ser esta región una parte del mundo occidental, las etapas de su historia político social "...vienen a coincidir con momentos definidos de la historia europea —la única universal entonces— hasta llegar a la era de las guerras mundiales".⁹³ Valgan estas referencias generales para no reiterar algunos ejemplos ya mencionados de influjos externos, como los que se manifestaron en la 'comercialización' de la hacienda tradicional y en la disolución del liberalismo.

5. El esbozo efectuado en páginas anteriores sobre la visión sociológica de Medina es muy esquemático, pues a la concentración típico-ideal a que la somete el autor se suma lo reducido de esta presentación. Muchas sugerencias teóricas y digresiones eruditas que enriquecen los textos originales han debido excluirse para poder destacar las tesis más importantes, tanto metodológicas como teóricas.

De todos modos, es evidente que al principio lo envuelve un cierto desaliento cuando su análisis lo lleva a concluir que no parecen existir las clases o grupos sociales que podrían impulsar el desarrollo de América Latina. Pero, en vez de deprimirlo, el convencimiento de las dificultades existentes termina robusteciendo su fe; se dice a sí mismo: "triunfe la espe-

⁹¹*El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, op. cit., p. 12.

⁹²*Consideraciones sociológicas...*, op. cit., p. 25.

⁹³*Ibidem*, p. 22.

ranza sobre cualquier escepticismo” y afirma que pese a todo “América Latina hará da sé”. A partir de ese momento, mediados los años sesenta —los propios y los del siglo— Medina mira hacia adelante, hacia la nueva sociedad, y todos sus escritos se verán atraídos por el “enigma del futuro”.

La sociedad del porvenir será, de modo inevitable, el producto de decisiones humanas, de opciones entre alternativas, y Medina comienza por esclarecer cuáles son las más importantes, tanto de carácter técnico-económico como político y sociológico. Dejando de lado las primeras, de sobra conocidas en la literatura pertinente, Medina plantea cuatro opciones políticas relativas al desarrollo económico: el *laissez faire* o la intervención estatal; un crecimiento abierto o cerrado; los intereses de potencia o los del bienestar general; y, la más grave de todas, si el irremediable sacrificio ha de recaer sobre algunos o sobre todos. Desde el punto de vista sociológico las opciones son tres: si el desarrollo económico será acompañado por transformaciones de la estructura social y en qué grado; si imperará o no una disciplina general; y si se promoverá o no el apoyo y la participación populares. Como es obvio, ellas no representan “oposiciones irreductibles”, sino alternativas entre las que caben distintos compromisos. Medina —en su papel de técnico— insiste en que lo importante es elegir, decidirse, y hacerlo de una manera tal que el resultado último de la elección configure un cuadro consistente que sirva para orientar la acción.

Para aclarar mejor esas opciones, Medina esboza los dos modelos de sociedad que, en su concreción, representan las ‘elecciones’ históricas más significativas para el mundo en desarrollo: el “modelo soviético” y la “fórmula occidental”.⁹⁴ Y si ya da indicios de sus preferencias cuando plantea de modo abstracto las opciones políticas y sociológicas, al enfrentarse con aquellos ‘tipos históricos’ de sociedad se despoja de su neutralidad técnica y se decide francamente por la fórmula occidental. Por ese

motivo sus reflexiones sobre la nueva sociedad —que abarcan los últimos quince años de su vida— no constituyen un juego abstracto y neutral sobre alternativas de acción posibles, sino la defensa de una opción —la sociedad democrática—, defensa que fue tan apasionada como se lo permitió su carácter muy poco dado a las estridencias.

En la defensa de su utopía de la sociedad democrática advierte desde el inicio que el peligro mayor radica en la tendencia, que reaparece una y otra vez a lo largo de los siglos, a sacrificar la democracia en el altar de la eficacia económica. Y por cierto que ese es el motivo por el cual rechaza al modelo soviético. “Las fórmulas totalitarias —soviéticas y de otros tipos— serán quizás más eficaces en muchos casos, pero el hombre heredero de la mejor tradición europea preferirá siempre la posibilidad del diálogo o, si se quiere, el valor quizá intangible de la *legitimidad* sobre el pragmatismo de la *eficacia*”.⁹⁵ Pero la idea también ha penetrado hondo en muchos de quienes se inclinan por la fórmula occidental, los que suponen que un régimen autoritario es el purgatorio por el que deben pasar aquellos países que encaran el desarrollo económico sin un marco político adecuado. Contra esa idea se levanta Medina, para quien es imprescindible encontrar una ruta de desarrollo que mantenga la fe en la posibilidad de la convivencia democrática.

“Siempre puede haber una última esperanza de que, ya casi en la hora cero, puedan surgir algunos hombres aptos para convertir la ineptitud en eficacia, hombres capaces, si es necesario, de una última y salvadora intervención quirúrgica. Pero, en cambio, la evaporación completa de las creencias, la quiebra moral que hasta en sus últimos fundamentos puede tener la disolución de esa fe —la ‘anomia’ generalizada de todo un cuerpo social— no deja sino desesperanza y ‘extremismo’... En la anomia no queda a los más sino la resignación egoísta que satisface sus más ‘humanos’ e inmediatos intereses, a los menos la evasión, sea en el claustro de las grandes religiones universales o en otra cualquiera de sus formas sustitutas. Contemos pues con esa posibilidad

⁹⁴ Ambos modelos los trata en *Consideraciones sociológicas...*, op. cit., pp. 122 y ss.; y en “El desarrollo y su filosofía”, en op. cit., pp. 17 y ss.

⁹⁵ *Consideraciones sociológicas...*, op. cit., p. 129.

—tal es la misión del hombre adulto y maduro— y asimismo con el ensueño y, más que nada, con la voluntad decidida de que no se cumpla.⁹⁶

Democracia y planeación

1. La defensa de la utopía de la sociedad democrática constituye el *leit motiv* de la que, a la postre, sería la etapa final de su labor intelectual. Atisbos de ella existen por cierto en toda su obra, pero desde principios de la década de los años sesenta comienza a afirmarse como su preocupación principal que ya no lo abandonará jamás. La justificación de esa defensa es simple: si se va a luchar por una nueva sociedad, que ella sea digna de ser vivida. Porque ¿acaso valdría la pena combatir por valores bastardos o innobles?

Dentro de su sociología del desarrollo el tema de la democracia aparece planteado inicialmente ya en 1960,⁹⁷ en relación a las condiciones institucionales que hacen posible y fundamentan los supuestos sociales básicos —motivacionales y de comportamiento— que subyacen a todo proceso de crecimiento económico. Esas condiciones institucionales, económicas y políticas pueden ser de naturaleza muy diversa —variaciones entre los tipos extremos de capitalismo y socialismo— pero es imprescindible que posean un mínimo de continuidad y de coherencia entre sí.

Las racionalidades que estructuran y guían a las instituciones económicas y políticas deben ser compatibles, ese es el principio funcional que orienta su análisis político inicial. Pero, dado que en aquellos años acepta el predominio de los valores económicos en el desarrollo, asume como prioritarios los requisitos técnico-económicos del desarrollo y afirma que el problema consiste en determinar los tipos de organización política que le son compatibles. Sin duda hay tipos de organización política que son incompatibles con el desarrollo económico, como, por ejemplo, el autoritarismo tradicional y el populismo, los cuales, aunque lo desearan,

no constituyen instrumentos políticos idóneos porque a menudo no pueden superar la incapacidad, corrupción, confusión ideológica y otras dificultades que debilitan su racionalidad tanto a nivel ideológico como de las instituciones estatales. En términos generales, la historia de los últimos siglos indica que han existido dos tipos genéricos de organización política compatibles con el desarrollo económico: la democracia liberal, con sus variantes 'originaria' y 'pluralista', y los autoritarismos modernizantes que incluyen desde los regímenes carismáticos de muchos países subdesarrollados hasta los de tipo soviético.

Pero antes de seguir adelante con la presentación de estos dos tipos de organización política compatibles con el desarrollo económico —que lleva con celeridad hacia el corazón mismo del planteo de Medina— conviene subrayar que con los años él modifica su aceptación inicial de la prioridad de los valores económicos. En efecto, hacia 1970 sostiene que un punto de vista apropiado de la relación entre desarrollo económico y democracia tendría que percibirla tanto desde el ángulo de los valores económicos como de los políticos. O sea, si es lícito plantearse la cuestión de cuáles son los tipos de organización política compatibles con tales y cuales objetivos de desarrollo económico —lo que él hace en 1960—, también lo es la que se pregunta por los tipos de organización económica coherentes con un orden político democrático. Entonces, esta relación "...lo mismo puede plantearse como un análisis de las condiciones políticas del desarrollo como a la inversa: un análisis de las condiciones económicas de un orden político determinado, democrático en este caso..."⁹⁸ Además, advierte también que no conviene detenerse demasiado en un planteo abstracto, que la percibe como una relación entre racionalidades económicas y políticas porque, en última instancia, sólo interesan algunas cuestiones concretas: dada la situación económica actual y la intención de desarrollarla ¿cuáles son los instrumentos políticos más adecuados para hacerlo?, o dadas ciertas condiciones políticas que se quie-

⁹⁶*Ibidem*, pp. 166-167.

⁹⁷En "Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas", en *op. cit.*, especialmente pp. 298 y ss. Véanse también las páginas finales del capítulo III de este trabajo.

⁹⁸En "Discurso sobre política y planeación", en el ya citado libro del mismo nombre, especialmente p. 7.

ren perfeccionar en determinado sentido ¿cuáles son los medios económicos más apropiados para hacerlo?

2. La democracia es uno de los dos tipos de organización política compatibles con el desarrollo económico, pero ¿qué debe entenderse por democracia? Así como no hay un modelo único de desarrollo económico tampoco existe un modelo único de democracia; pero así también como todos los tipos de desarrollo económico tienen un mecanismo esencial que les es común, la democracia tiene sus principios fundamentales sin cuya presencia deja de ser lo que es. Esos principios se refieren a la existencia de un mínimo de representación política y acatamiento a las sanciones de la opinión pública, a una participación social efectiva, y a la existencia y mantenimiento de los derechos individuales. La participación política a que alude el primer principio puede variar y ha variado en sus formas a lo largo del tiempo, pues la democracia individualista ha dado lugar a la 'pluralista'. Esta última, única posible en la actualidad, consiste "...en esencia, en la aceptación política de la realidad social como un conjunto de grupos muy diversos, cada uno con distintos intereses y, por tanto, con inevitables conflictos y discusiones entre ellos, pero que se someten a la norma común para buscar en cada caso el convenio y compromiso más adecuado, a sabiendas, naturalmente, de su carácter temporal".⁹⁹ Pero la participación política pluralista, con sus variadas formas de representación formales e informales, tampoco agota la participación que la democracia requiere. Esta participación debe ser también de naturaleza social, como lo indica el segundo principio, y a través de grupos intermedios como la comunidad, el sindicato y la empresa, debe estimular la ampliación del horizonte vital de los ciudadanos hasta abarcar al Estado y sus conexiones internacionales. Por cierto que esta participación social induce a Medina a sugerir que la 'democracia económica' es un elemento implícito en la definición misma de democracia, pero nunca desarrolló este espinoso tema.¹⁰⁰

Finalmente, el tercer principio subraya el 'contenido liberal' de la democracia, sus 'supuestos jusnaturalistas', o sea, la doctrina "...de que todos los individuos como personas tienen derechos propios e inalienables aparte e independientemente de cualquier forma de participación: derechos naturales, civiles, políticos y sociales..."¹⁰¹

Su definición es, entonces, democrático-liberal, pues al componente propiamente democrático de la participación política y social, une el componente liberal constituido por los derechos naturales y por el 'estado de derecho', que es el imprescindible garante de éstos. Ambos componentes resumen, escuetamente, sus valores fundamentales, los que permiten que la existencia en sociedad sea digna de ser vivida.

3. No resulta difícil aceptar que la democracia política y el desarrollo económico son sistemas compatibles, pues existen muchos ejemplos históricos que así lo demuestran. Sin embargo, no es válido deducir, a juicio de Medina, que esa observable relación empírica entre riqueza y democracia signifique que la riqueza produce la democracia; o, dicho de modo más complejo, que cuando el nivel de desarrollo económico alcanzado es alto permite distribuir más equitativamente los ingresos, el acceso a la educación y otras oportunidades económicas y sociales, y reducir las tensiones internas, contribuyendo de manera decisiva a establecer las condiciones necesarias y suficientes para la existencia de la democracia.

Medina no niega que esas condiciones económicas y sociales puedan tener efectos políticos favorables para la democracia, pero cree que ésta se fundamenta en sus propios valores, en sus 'vigencias intangibles', que no son en caso alguno mero subproducto o consecuencia de las condiciones o valores económicos. Lo que al principio sugiere débilmente lo afirma con energía en sus últimos escritos: las ideas liberales y democráticas tienen su origen en las concepciones jusnaturalistas, y por lo

⁹⁹ *Consideraciones sociológicas...*, op. cit., p. 153.

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, *Ibidem*, p. 165.

¹⁰¹ *Discurso sobre política y planeación*, op. cit., p. 43.

tanto son anteriores e independientes en su origen a las relativas al desarrollo económico capitalista o socialista; no fueron formuladas ni definidas en función del desarrollo económico, ni tampoco se propusieron fomentarlo de modo directo. Aquellas ideas constituyen creencias sobre la legitimidad política; son, si se quiere, una ilusión, pero tienen una considerable autonomía con respecto a las condiciones económicas. Por ello, a la relación 'materialista' entre riqueza y democracia opone la 'idealista' que insiste sobre todo en el valor de las creencias, en "el peso de seculares vigencias intangibles".¹⁰² Muchos factores contribuyen a debilitar o fortalecer los valores y comportamientos democráticos —como lo demuestra el análisis histórico comparado—, pero ninguno de ellos puede ser erigido en su causa única. Entre las condiciones estructurales y los resultados históricos —recuérdese una vez más esta tesis central de Medina— está la mediación humana con su decisión valorativa.

Esta defensa de la democracia por lo que ella representa en sí, como valor socio-político, lo impulsa a rechazar cualquier concepción que intente fundamentar su legitimidad sobre otras bases. En este sentido expresa su desacuerdo con M. Weber y J. Schumpeter, quienes convencidos de la debilidad del fundamento jusnaturalista pretendieron justificar la democracia por su valor instrumental, por su capacidad, en tanto procedimiento institucional, para encontrar líderes responsables o para renovar sin trastornos los equipos gobernantes. Del mismo modo, está de acuerdo con la crítica radical a las democracias actuales de los centros, en el sentido de que el núcleo de su crisis consiste en que los grupos gobernantes no han sido capaces de mantener los principios de legitimidad originarios —construidos sobre los valores de libertad e igualdad— y por ello han justificado su dominio por sus logros económicos, por la expansión incesante de la riqueza. Medina coincide en que la democracia se debilita considerablemente, en tanto principio de organización política, cuando se le quitan sus fundamentos jusnaturalistas, los valores propios que le dieron origen y sentido, y se la

pretende justificar sólo por su utilidad como medio para lograr cualesquiera otros fines políticos o económicos.

4. Ya se afirmó antes que el planteo que formula Medina acerca de la relación entre desarrollo económico y democracia varía, entre los años sesenta y los años setenta, en el sentido de defender cada vez con mayor energía la autonomía relativa de los valores democráticos con respecto a las condiciones y valores económicos. Pero, además, entre esos años se produce un cambio muy importante en el clima intelectual de las ciencias políticas. A principios de los años sesenta existía una gran confianza en la posibilidad de expandir y consolidar la democracia en los países de América Latina, y en hacerlo de una manera en gran medida coherente y paralela con el crecimiento económico. Medina no era tan optimista en aquellos años; antes bien, el tono desilusionado que subyace en sus *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico* —por la incapacidad o debilidad de las clases medias, la insuficiente transformación de la estructura agraria, las distorsiones del populismo, etc.—, influye también en su evaluación de las posibilidades de la democracia en América Latina. De todos modos, los teóricos de la modernización —que son aquellos con los cuales Medina dialoga más a menudo en sus escritos sobre esos temas— tienen confianza entonces en el futuro de la democracia y Medina sólo les recuerda el valor intrínseco de los valores democráticos y, ante el optimismo que en ellos genera la ecuación riqueza-democracia, subraya su convencimiento de que aquéllos no se lograrán como una añadidura del crecimiento económico, sino que deben ser procurados por sí mismos.

Desde fines de los años sesenta las dificultades que enfrentaban los regímenes reformistas y la realidad de los gobiernos autoritarios debilita las más sólidas esperanzas, y aquellos teóricos de la modernización que creían posible el logro relativamente paralelo del crecimiento económico y la democracia comienzan a poner en duda que instituciones democráticas consideradas incipientes, inestables e inmaduras puedan sustentar un crecimiento económico acelerado y soportar las transformacio-

¹⁰² *Consideraciones sociológicas...*, op. cit., p. 146.

nes que le son inherentes. Ante esa perspectiva, y convencidos que un nivel mínimo de desarrollo económico es condición necesaria para alcanzar una democracia estable, creen que lo más adecuado sería organizar los sistemas políticos en base a la 'movilización', o sea, a una organización y puesta en marcha de todos los recursos humanos disponibles de una manera que no excluya la compulsión política, si se la considera necesaria para alcanzar los objetivos económicos. De hecho, proponen el sacrificio de las instituciones políticas democráticas en favor de la eficacia económica convencidos que el régimen autoritario sería un episodio pasajero pues el proceso histórico —así suele afirmarlo el evolucionismo de la teoría de la modernización— llevaría al logro inexorable de la riqueza y la democracia. Entonces, siempre según esta tesis, "...los países en retardo económico no pueden seguir, para superarlo, las vías tradicionales de los países democráticos y... no les cabe por eso eludir un momento autoritario sea por un proceso de movilización puesto en marcha por un grupo doctrinal o una figura carismática, sea por un incremento de la capacidad de decisión en el sector ejecutivo del Estado heredado".¹⁰³

Medina también rechaza con energía este punto de vista. Por un lado, y de acuerdo con lo ya dicho, discrepa con el economicismo de esta tesis que subordina el logro de los valores democráticos al crecimiento económico; por otro, insiste en la tesis weberiana de que un orden político estable no puede sustentarse sólo en la coerción, sino que también requiere el consentimiento espontáneo de los gobernados, su autodisciplina. Esto último es evidente cuando se analiza la experiencia histórica de los regímenes autoritarios orientados al desarrollo económico, que muestra que la misma acción transformadora de éstos en lo económico y educacional diversifica la sociedad facilitando la emergencia de formas de conflicto y aspiraciones a la democratización semejantes a las que se supuso que eliminarían. Entonces, ¿por qué no tomar en cuenta esta experiencia antes de tirar por la borda las instituciones democráticas? Finalmente, esta tesis parece tener una

validez variable de acuerdo al nivel de desarrollo de los valores e instituciones democráticas alcanzado por cada país en un momento dado; en efecto, parece aún más penoso e inapropiado desbaratar instituciones y creencias democráticas cuando ellas —como en muchos países de América Latina— tienen ya muchos años de maduración. Pero Medina es consecuente hasta el final: aun en aquellos casos de escasa o nula tradición democrática convendría iniciar el camino del desarrollo de la mano de la democracia, pues, como lo enseñan muchos casos históricos, cuando los ideales democráticos son fuertes pueden ayudar a soportar las trizaduras y desajustes sociales y políticos que produce el crecimiento económico por sus vaivenes y por las transformaciones estructurales que trae aparejados.

5. El desarrollo económico implica, en tanto proceso relativamente abierto a la decisión humana, optar entre alternativas técnico-económicas, políticas y sociales, y Medina subraya una y otra vez, desde el inicio de su sociología del desarrollo, que en la elaboración, decisión y ejecución de esas elecciones la planeación debe jugar un papel fundamental. Por ello no debe sorprender la preferencia que brindó a este tema durante sus últimos años y sus exploraciones detenidas de la relación entre democracia y planeación; de hecho, la planeación es una forma peculiar de ver el desarrollo económico, que acentúa sus componentes políticos al considerarlo como un proceso de toma y ejecución de decisiones. Pero el atractivo mayor que el tema de la planeación tiene para Medina consiste en que por su intermedio vuelve a dialogar con algunos de sus interlocutores predilectos: con Comte y su esperanza de lograr un ordenamiento racional de la sociedad; con Weber y su visión profética de un mundo desencantado, donde los desbordes de la razón instrumental amenazan la libertad del hombre; con Mannheim y su concepción de la planeación como instrumento de una transformación total de la sociedad que procure la ampliación y sustento de la libertad.

La democracia, ya se lo ha señalado, vale por sí misma, por los valores que encarna, los cuales tienen su fundamento en los principios jusnaturalistas. Esta es la última línea de la

¹⁰³ *Discurso sobre política y planeación, op. cit.*, p. 116.

trinchera que Medina defiende; pero hay otras, más avanzadas, que también contribuyen a sostener los ideales democráticos al señalar su valor instrumental para el desarrollo económico. En esta línea se sitúan, en principio, las reflexiones de Medina cuando procura demostrar que la planeación democrática es posible pues no existe ninguna incompatibilidad radical que impida que la planeación del desarrollo económico se lleve a cabo dentro de un sistema político democrático.

Sin embargo, la defensa de la planeación democrática tiene dificultades que se vinculan con el hecho de que existen otros componentes de la planeación, el técnico y el administrativo, que también han intentado constituirlos a su imagen y semejanza, dando lugar a lo que Medina denomina utopías 'burocrática' y 'tecnocrática' de la planeación.¹⁰⁴ El componente utópico de ambas consiste justamente en que pretenden concentrar el poder implicado en el proceso decisorio de la planeación en manos de sus respectivos soportes sociales: los burócratas y los técnicos. La utopía burocrática sostiene que a la burocracia debe corresponderle el papel decisorio en la planeación, pues ésta no puede funcionar eficazmente sin el aparato racional que aquélla le brinda; en la práctica la expansión y consolidación de la administración racional acompañan y apuntalan la formación del Estado moderno y el desarrollo de la economía. Pero los técnicos y científicos sostienen que ellos, o la ciencia y la técnica por sí solas, tienen por lo menos tantos antecedentes como la burocracia para dirigir la planeación; para verificar esa afirmación bastaría dar un vistazo al papel que ambas han desempeñado en el proceso económico y político de los últimos años.

La realización de una u otra de las utopías no es tarea simple pues para ello deben cumplirse algunas condiciones sociopolíticas y cognitivas difíciles de alcanzar en la situación actual. Por un lado, la aceptación o imposición de su supremacía intelectual, sea de la burocracia o de la tecnocracia, para lo cual deben ser capaces de mostrar, de manera irrefutable, que el conocimiento que pueden alcanzar es abso-

luto y suficiente. Por otro, que esa supremacía intelectual pueda convertirse en supremacía política, derrotando a los otros grupos que también pugnan por ella; y finalmente, que logren legitimar el orden sociopolítico resultante compuesto por una élite esclarecida—burocrática o tecnocrática— y la masa subordinada.

De todos modos Medina trata con detalle ambas utopías, pues ellas están presentes en muchos de los análisis prospectivos que se realizan en los países desarrollados y ocupan el centro de muchas polémicas sociológicas y filosóficas. Además, quiere contrastar con ellas a la utopía democrática y, de pasada, arrojar algunos dardos a quienes en América Latina—y no son pocos— tienen ilusiones tecnocráticas o burocráticas. La ciencia, la técnica y la administración juegan, en opinión de Medina, un papel fundamental en la planeación pero, al menos por el momento, no pueden ilusionarse con alcanzar a corto plazo el monopolio del poder y, menos aún, creer que por su intermedio podrá cumplirse la esperanza de pasar de las relaciones de poder entre los hombres a la administración de las cosas.

La utopía democrática de la planeación reafirma el componente político que las otras creen poder superar y sostiene que el poder decisorio en la planeación tiene que radicar, en última instancia, en el pueblo y en sus representantes políticos. Como versión extrema, que desecha el papel de los científicos, los técnicos y los burócratas, es evidentemente irrealizable. Pero en cuanto a su tesis sobre quienes son los depositarios últimos del poder político tiene mucho mejores argumentos y antecedentes que las otras utopías para fundamentar su principio de legitimidad.

La cuestión concreta que interesa cuando se juzga la posibilidad de la planeación democrática es ¿puede insertarse la planeación, con las técnicas y mecanismos institucionales que le son propios, en el sistema democrático? Medina responde afirmativamente, pues cree que no existe incompatibilidad alguna entre sus estructuras o funciones políticas. Antes bien, afirma que tienen en común algunas funciones políticas muy semejantes, tales como articular valores y vincularlos a las metas perseguidas y a los medios para alcanzarlas; sostener y posibilitar la comunicación sociopolítica a través de

¹⁰⁴Véase "La planeación en las formas de la racionalidad", en *Discurso sobre política y planeación*, op. cit.

la participación; descubrir lagunas e insuficiencias en los recursos, y por lo tanto su creación y asignación racional; y además constituirse en símbolos de legitimidad que orienten las actitudes de la población.

Pero, en especial, la democracia es un sistema de opción que articula las alternativas que se enfrentan en todos los campos importantes de la vida de una sociedad y brinda los canales para participar en las decisiones que a ellas se refieren, y no existe ningún impedimento estructural para que pueda incluir también las opciones económicas propias de la planeación en su mecanismo institucional. Como es obvio, Medina no niega que existan dificultades concretas en este proceso, pero insiste en que ellas no derivan de una supuesta incoherencia entre los principios básicos que orientan tanto a la democracia como a la planeación. Sin embargo, la coherencia entre las instituciones y mecanismos de una y otra —su ‘parentesco estructural’— no debe buscarse sólo a nivel del parlamento y del aparato estatal central, pues también importa la relación de la planeación con los grupos de interés económicos, sociales, regionales y comunitarios en todos los momentos de la elaboración y ejecución de los planes. De todas maneras, Medina cree que mientras el sistema de partidos funcione de modo aceptable debe constituir la arena principal donde se enfrenten las opciones económicas fundamentales.

6. El conjunto de actividades que compone la planeación económica incluye, en mayor o menor grado, los tipos de racionalidad más importantes cuyos portadores sociales son los protagonistas de las utopías esbozadas. Por cierto que cada uno de ellos —científicos, técnicos, burócratas y políticos— participan en algún grado, durante el desempeño de su actividad, de todos los tipos de racionalidad, pero uno de ellos les es propio, define lo típico de su papel en la planeación.

El técnico se orienta en especial por la racionalidad instrumental o técnica que es aquella que procura, en lo esencial, brindar los medios más adecuados para alcanzar un fin, o dados ciertos medios trata de maximizar el resultado, o intenta prever las consecuencias de una acción. En su actividad presta atención

preferente a los medios o instrumentos para el logro de fines que él no ha decidido. Los fines y metas, la imagen futura de la sociedad que se pretende alcanzar, los criterios que orientan el diagnóstico, no han sido establecidos por él, que se limita a elaborar modelos o estrategias de acción de acuerdo con orientaciones que le fueron otorgadas de antemano.

El burócrata se guía en su quehacer racional por determinados ‘procedimientos’ prescritos por normas y reglamentos; por supuesto que también conoce acerca de la realidad de las cosas implicadas en su actuar, pero su racionalidad típica es la ‘funcional’, que ordena la realización de una actividad de acuerdo con ciertos procedimientos administrativos cuyo establecimiento y cambio escapa, en última instancia, a su estricta competencia. El político desarrolla en su quehacer una racionalidad ‘política’ que se desdobra en dos formas; por un lado, tiene la misión principal de tomar las decisiones sobre los fines que orientan la planeación en su conjunto; y, por otro, debe ordenar de manera racional el funcionamiento de todo el proceso de negociación vinculado a la toma de decisiones.

Ahora bien, si se excusa una quizá excesiva simplificación del pensamiento de Medina en este complejo tema, puede afirmarse que al reflexionar ante esas distintas racionalidades él retorna a sus problemas existenciales más profundos. En primer lugar, expresa sus temores acerca de un crecimiento expansivo de las racionalidades técnica y funcional que termine imponiendo sus criterios —la ‘eficiencia’ burocrática e instrumental— en ámbitos de la vida que deben regirse por sus propios y autónomos valores. En este sentido, subraya reiteradamente el papel imprescindible de la política en la planeación como afirmación decisiva de un contenido de valor y de una esperanza de racionalidad material; nada es más extraño a sus creencias que la supuesta ‘futilidad de la política’. En segundo lugar, expresa su defensa de los principios democráticos en tanto criterios básicos que deben estructurar y orientar esa necesaria racionalidad política.

Los innegables desafíos que ha provocado el despliegue de la razón han llevado a muchos filósofos y sociólogos —y también a muchos movimientos de protesta juveniles— a sostener

que la sociedad industrial se encamina hacia un callejón sin salida como consecuencia del predominio ilimitado de la razón tecnológica que, habiendo desbordado el ámbito de la técnica y la economía, pretende dominar todas las actividades humanas en desmedro "...de otras formas de razón, no sólo la histórica y vital, sino de aquella única originaria y abarcante que fundamenta la permanente reflexión crítica del hombre sobre sí mismo y sobre sus propias creaciones: la Razón que dio vida al pensamiento ilustrado de antiguos y modernos".¹⁰⁵

Ante esa organización social 'unidimensional', que amenaza destruir toda libertad humana, sólo parecen posibles una "radical resignación" o "una actitud desesperada resuelta a resolver básicamente el problema de una vez por todas". Medina no está de acuerdo con ellas; admite que el proceso de racionalización tiene efectos sociopolíticos indeseables, pero ante ellos no cabe la resignación ni la destrucción apocalíptica. La tarea, más bien, consiste en "poner en marcha sin tregua una poderosa imaginación creadora capaz de inventar oportunamente los distintos instrumentos —políticos y económicos de negociación y compromiso— capaces de superarla de manera eficaz".¹⁰⁶

El proceso de racionalización es una tendencia universal de nuestro tiempo que ha permitido paliar los azotes de la miseria y la muerte prematura. No se puede volver atrás negando el progreso. Pero tampoco la prosperidad basta por sí sola y por ello deben controlarse los excesos de esas manifestaciones de la razón y luchar contra las ambiciones del tecnocratismo, el economicismo y la burocratización. En esa lucha debe evitarse la desesperación; afortunadamente el científico, el técnico y el político pueden estar bien preparados si han aprendido a respetar los dictados de sus propias racionalidades que les enseñan la distancia que media entre lo que puede desearse y lo imposible. Si han madurado sabrán que la esperanza de una sociedad mejor descansa en "el análisis riguroso de la inteligencia científica, la ponderación

crítica del discurso ilustrado y la orientación pragmática de la prudencia como razón política".¹⁰⁷

En síntesis, si Medina se hubiese permitido dar un consejo habría dicho que en la circunstancia actual de la cultura occidental—a la que América Latina pertenece con todo derecho— lo más importante es defender los valores y las instituciones democráticas tanto de sus enemigos tradicionales como de quienes creyendo defenderlos equivocadamente los postergan para un futuro incierto, cuando se darían las condiciones propicias económicas y sociales para su establecimiento. Ser demócrata significa defender ahora sus principios intrínsecos, luchando por su efectiva recuperación. Si existen desajustes institucionales porque el parlamento, los partidos, el sistema electoral o cualquiera otra de las instituciones no funciona adecuadamente, deben introducirse las reformas a los cambios necesarios en ellas y no desear los principios en que se basan. Si se produce una 'sobrecarga' de demandas como consecuencia de la participación política creciente favorecida por los cambios económicos y sociales, la solución no consiste en suprimir represivamente algunas de ellas, sino en educar a la ciudadanía para "suscitar una conversión de las actitudes, hoy deterioradas o francamente pervertidas de los individuos y otras unidades sociales frente al Estado".¹⁰⁸ Finalmente, si el pluralismo democrático produce conflictos, debe recordarse que "toda concepción democrático-liberal del sistema político tiende a aceptar ... como su punto de partida la existencia de contraposiciones de intereses y de posturas ideológicas, que irreductibles al imperio de una solución definitiva, al dictado de una verdad absoluta poseída en cuanto tal, sólo pueden alcanzar arreglos transitorios, históricamente suficientes en su sucesiva ampliación, logrados por medio del acuerdo, el compromiso y la atenuación mutua de los extremos incompatibles".¹⁰⁹

¹⁰⁵ *Discurso sobre política y planeación, op. cit.*, p. 87.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 92.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 92.

¹⁰⁸ "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", en *op. cit.*, p. 135.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 129.

V

Epílogo: balance y perspectivas

1. En 1974, ya cumplidos los setenta años, Medina deja su cargo en Naciones Unidas y se traslada a España. Proyecta ese viaje como un retorno definitivo después de pasar media vida en la América Hispana, pero, por motivos que no vienen al caso, sólo permanece en su país un par de años, al cabo de los cuales se instala otra vez en Santiago de Chile y escribe sus últimos ensayos para la CEPAL.

Durante ese intervalo europeo, y debido al contacto estrecho con esa realidad, que recupera después de tanto tiempo, reajusta su perspectiva intelectual y ordena de un modo que sería definitivo sus problemas, enfoques y sugerencias teóricas.

En principio, se reencuentra con su vieja vivencia de las crisis, con el sentimiento generalizado en los medios intelectuales de vivir una época crítica. Siente la presencia de un “tono sentimental negativo” por las pérdidas ilusiones de la posguerra y, aunque pueda discrepar sobre las causas de la crisis, coincide en que se ha arribado al final de una era.

Esa conciencia de la crisis abarca ámbitos muy diversos, pero hay dos que Medina subraya con especial énfasis: los de las crisis en las concepciones tradicionales sobre el desarrollo y sobre el orden internacional.

La crisis en la idea del desarrollo comienza a germinar hace ya bastante tiempo; se inicia con la crítica a la concepción del desarrollo como simple y puro crecimiento económico, concepción a la cual se le agregan los ideales relativos al bienestar humano que proponen una mayor equidad distributiva —“reducir la brecha”— tanto entre países como entre regiones y estratos sociales en el interior de aquéllos. A esta crítica y combinación iniciales se unen posteriormente la preocupación por el derroche, con sus manifestaciones salientes de consumo superfluo, despilfarro en armamentos y extinción de recursos no renovables, y la denuncia por la acción destructiva que el desarrollo ha traído aparejado con el consiguiente deterioro ecológico y la reducción de la calidad de vida. En su versión extrema, estas críticas

proponen ‘otros’ tipos de desarrollo, que rechazan totalmente la concepción tradicional y procuran la creación de una sociedad frugal, equitativa y capaz de satisfacer las necesidades básicas de todos.

La concepción tradicional sobre el orden internacional, originada en el siglo XVII europeo, se basa en la existencia de Estados territorialmente soberanos, que tienen como criterio principal de acción su propia ‘razón de Estado’, y mantienen entre sí relaciones que se basan en formas diversas de distribución y ejercicio del poder político y económico —imposición del más fuerte, equilibrio de poderes, etc.—, reguladas de modo precario por un derecho internacional que nunca ha podido ser plenamente coactivo. Este tipo de orden internacional entra en crisis porque surgen problemas cuya solución no puede ser lograda por uno solo o unos pocos Estados, y porque emergen formas de relaciones internacionales que superan las fronteras de los Estados, como las burocracias intergubernamentales, las asociaciones y comunidades regionales, y las empresas transnacionales.

Pero, por detrás de estas manifestaciones destacadas de la conciencia crítica, Medina descubre los viejos temas —‘sus’ viejos temas— que ponen otra vez al descubierto “el drama de la cultura occidental”. El hilván que los une a todos ellos, viejos y nuevos, es la perenne lucha por la libertad, la “reiterada pugna por escapar o limitar las distintas formas de coacción a que se ve sometido el individuo... es una crítica del dominio, en sus diferentes manifestaciones en nuestra realidad... sea en las condiciones de la vida nacional o internacional”.¹¹⁰ Así, reaparece tanto la esperanza de que el desarrollo de la razón traiga consigo la superación de la miseria, la enfermedad y la muerte prematura y permita alcanzar una plena realización humana, como la amenaza de que el predominio unilateral de

¹¹⁰“Las propuestas de un nuevo orden internacional en perspectiva”, en *El Trimestre Económico*, México, vol. XLV, N.º 179, julio-sept. 1978, p. 534.

alguna de sus formas culmine en las coacciones del tecnocratismo, el burocratismo, el absolutismo político y el economicismo. En suma, reaparece su persistente preocupación por lograr que el indispensable proceso de racionalización no subordine o impida la satisfacción de las “necesidades morales y estéticas del individuo, sus apetencias afectivas, la calidad y dignidad propias de una vida humana y el anhelo permanente de comunicación”.¹¹¹

Ante esos problemas, viejos y nuevos, salientes y profundos, Medina puntualiza los componentes básicos del enfoque apropiado para abordarlos, tanto con fines de conocimiento como de acción. Primero, subraya la necesidad de adoptar una actitud universalista que permita alcanzar un punto de vista global; esa actitud se fundamenta en el hecho de que todas las partes en que puede dividirse el mundo actual son interdependientes, que sus problemas cruciales son universales y que del mismo carácter deben ser los esfuerzos por solucionarlos, y que el ‘todo compacto’ de la circunstancia social del hombre ya no es una sociedad nacional o una región sino el mundo en su conjunto. Segundo, insiste en la necesidad de una orientación prospectiva que procure atenuar en lo posible la indeterminación e incertidumbre que siempre encierra el “enigma del futuro”; esta orientación prospectiva debe evitar los extremos del “pragmatismo inmediatista” y de la construcción de utopías irrelevantes. La utopía es necesaria y su ausencia “delata quizá una grave pobreza en la interpretación del presente”,¹¹² pero, en tanto se es mero testigo o protagonista menor, no debe menospreciarse el análisis realista de lo que se ‘puede’ hacer en condiciones objetivas dadas. Tercero, señala la importancia que tienen las relaciones de poder a nivel internacional, en tanto condicionan de manera considerable la naturaleza de los grandes problemas universales y las soluciones que a ellos puedan dárseles, y constituyen el marco imprescindible que limita cualquier análisis o acción concreta nacional o internacional.

Estos componentes básicos —actitud uni-

versalista, orientación prospectiva y predominio de las relaciones internacionales de poder— están presentes en gran parte del pensamiento académico y político contemporáneo, pero tampoco son originales. Medina sugiere que detrás de ellos está la vieja concepción de la sociología como la reflexión de una época crítica sobre sí misma, como la “autoconciencia de un momento histórico”; concepción que tanto lo atrajera a principios de los años cuarenta por influjo de H. Freyer.

2. El balance implícito que realiza Medina, estimulado por su estancia europea, lo convence de que existen en la actualidad problemas y enfoques que responden a los desafíos específicos del presente, pero también percibe que ellos guardan —tampoco podía ser de otro modo— una estrecha relación con las preocupaciones y esfuerzos intelectuales y políticos que enraízan desde hace mucho en el núcleo de la cultura occidental.

Pero, en sus años postreros, se convence que el problema de la paz destaca por sobre los demás y los condiciona; su tesis es que todas las cuestiones importantes de la era actual dependen de cómo se logre y perfeccione la paz mundial. El problema, obviamente, no es nuevo, y el mismo Medina ya se había ocupado del mismo hacia el final de la segunda guerra,¹¹³ pero ahora vuelve a enfrentarlo con renovados bríos, consciente de los peligros que encerraría una guerra total.

De esta manera, destina buena parte de sus últimos esfuerzos a analizar los cambios acaecidos en las relaciones internacionales en los últimos decenios, y lo hace de un modo que guarda algunas semejanzas formales con el que esbozara en relación al desarrollo en América Latina. En efecto, esos cambios son concebidos como si tuviesen una tendencia principal, que es la transición de la estructura de relaciones de la guerra fría a la propia de la distensión (*détente*); y esta última, como el desarrollo, es tanto una tendencia histórica, un proceso en marcha, como un ideal por el cual vale la pena luchar y

¹¹¹ *Ibidem*, p. 540.

¹¹² “América Latina en los escenarios posibles de la distensión”, en *Revista de la CEPAL*, N.º 2, Segundo Semestre de 1976, p. 18.

¹¹³ *Consideraciones sobre el tema de la paz*, México, Banco de México, 1945.

que sólo se alcanzará a través del esfuerzo humano.

La estructura de relaciones propia de la guerra fría se basa en el enfrentamiento entre los dos contendientes principales, que asume el carácter de antagonismo total. La disuasión del enfrentamiento abierto entre ellos radica en su 'paridad' militar y en el temor compartido por ambos ante lo que sería su inevitable resultado: el 'holocausto' de la humanidad. Ambos contendientes representan y difunden sistemas socioeconómicos que perciben como absolutamente antagónicos, lo que otorga una rigidez dogmática a las ideas e instituciones —se 'pilarizan'— que orientan toda política interna y externa. Esa inflexibilidad, que afecta no sólo a los contendientes principales, sino a los muchos que no pueden sustraerse a su influencia, y la amenaza nuclear, no impiden, sin embargo, que ambos obtengan señalados éxitos en su crecimiento económico, producto quizá de su "declarada emulación".

La distensión significa un aflojamiento general de la tensión a nivel internacional y el establecimiento firme de las bases de una paz duradera. A juicio de Medina, en los últimos años se fue reduciendo un tanto la tensión y se dieron pasos positivos hacia la distensión, pero todavía está vigente la posibilidad objetiva de un estancamiento de la situación actual (distensión competitiva), o de un retroceso hacia estadios anteriores propios de la guerra fría (distensión conflictiva), o de un avance hacia una paz duradera y armónica (distensión cooperativa).

Medina pone toda su esperanza en esta última, pero no la concibe como un estadio final permanente y absoluto, sino como una meta cuyo logro no sólo sería valioso en sí mismo, sino que abriría nuevas perspectivas económicas, políticas y culturales a nivel internacional y nacional.

Desde el punto de vista de las relaciones políticas internacionales permitiría superar el viejo esquema de las políticas de seguridad basadas en la defensa de la soberanía nacional en favor de una orientación globalista o universalista que procure una efectiva interdependencia mundial; la consolidación de esta tendencia haría posible tanto una creciente flexibilidad en las acciones internacionales —'desatización'— como la instauración y reforzamiento de autoridades mundiales en cuestiones problemáticas, y la reducción de las guerras localizadas. En cuanto a las relaciones económicas internacionales, las consecuencias más importantes se manifestarían en una general actitud cooperativa, en la ampliación del mercado internacional y en el predominio de las relaciones multilaterales sobre las bilaterales. En los ámbitos nacionales produciría dos efectos de la mayor significación: por un lado, la concordia internacional favorecería la formación y consolidación de regímenes democrático-liberales; y, por otro, contribuiría a la "descentralización ideológica". Esta última, al resquebrajar la anterior rigidez, impulsaría la búsqueda y aplicación de nuevas ideas y políticas en las estrategias de desarrollo y permitiría la aplicación de medidas más flexibles, pragmáticas y adaptables a condiciones particulares.

En suma, la democracia a nivel nacional y la distensión cooperativa a nivel internacional son las dos banderas de lucha que constituyen la esencia del legado axiológico de Medina. Pero ¿no serán sólo el aliento optimista y utópico de un hombre de buena voluntad? Quizá, pero esos hombres "siguen siendo, como creyentes en la Razón, la sal de la tierra".¹¹⁴

¹¹⁴"América Latina en los escenarios posibles de la distensión", en *op. cit.*, p. 18.

Nota sobre la biografía académica de José Medina

Nace en Castellón de la Plana (España) el 25 de diciembre de 1903. Estudia en los Institutos Nacionales de Valencia y Barcelona (1914-1920), y en las Universidades de Valencia y Madrid (1920-1926) y obtiene el título de Doctor en Jurisprudencia. Posteriormente es Fellow en la Universidad de París (1926) y Lector en la Universidad de Marburg, Alemania (1931-1932). Vuelto a España es Oficial Letrado de las Cortes (1932-1936) y Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Murcia (1934). Durante gran parte de la guerra civil es Secretario y después Encargado de Negocios de la Legación de España en Varsovia, Polonia (1937-1939).

Exiliado en México, es Editor de la Colección de Sociología del Fondo de Cultura Económica (1939-1944); Profesor de Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México (1939-1944); y Profesor, Director del Centro de Estudios Sociales y Director de la pu-

blicación *Jornadas* en el Colegio de México. Luego de un corto período como Profesor visitante en la Universidad Nacional de Colombia (1945), se convierte en Profesor de Sociología en la Universidad de Puerto Rico (1946-1952). El 1.º de agosto de 1952 comienza su labor en la CEPAL; al principio como Editor (1952-1955), para pasar luego a realizar tareas vinculadas al desarrollo social. Durante 1957-1958 es el primer Director de la Escuela de Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales como funcionario de UNESCO, para retornar a CEPAL durante 1959-1963. El 30 de noviembre de 1963 se incorpora al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) donde es Director de su División de Desarrollo Social hasta su retiro el 30 de junio de 1974. Después de pasar un período en España vuelve a Santiago de Chile y colabora con la CEPAL hasta el momento de su muerte, el 13 de noviembre de 1977.

*Bibliografía**

— *La representación profesional en las asambleas legislativas*, Valencia, 1930.

— *La situación presente de la filosofía jurídica*, Madrid, 1934.

— *Panorama de la sociología contemporánea* (1936), La Casa de España en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1940.

— *Sociología: teoría y técnica* (1940), México, Fondo de Cultura Económica, 1941. Hay una reedición de 1946.

— *Responsabilidad de la inteligencia. Estudios sobre nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

Incluye los siguientes ensayos:

“Responsabilidad de la inteligencia” (1941).

“En busca de la ciencia del hombre” (1942).

“Reconstrucción de la ciencia social” (1941).

“Sentido y función de la sociología” (1939).

“Economía y sociología” (1941).

“Arte y sociedad” (1942).

“Las ciencias sociales en la educación” (1941).

“Configuración de la crisis” (1939).

“De tipología bélica” (1941).

“Soberanía y neutralidad” (1942).

“Cuerpo de destino” (s/f).

“John Dewey y la libertad” (1939).

— *Consideraciones sobre el tema de la paz*, México, Banco de México, 1945.

— *Lecciones de sociología* (1948?). Versión mecanografiada de sus lecciones en la Universidad de Puerto Rico.

— *Presentaciones y planteos. Papeles de sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, Universidad Nacional, 1953.

Incluye los siguientes ensayos:

“Vida académica y sociedad”

“La ciencia social en la encrucijada”

“Acerca de los tipos de inteligencia”

“La política y la tierra”

“Tránsito de Europa”

“Reeducación alemana”

“¿Filosofía del derecho?”

“El hábito y el monje”

“El sociólogo y el arte”

“Max Weber”

“Concepto y temas de la sociología”

“Proyecto de un curso”

— *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1959; reeditado por CEPAL en 1973 en la Serie Conmemorativa de su XXV Aniversario.

Incluye los siguientes ensayos:

“Las condiciones sociales del desarrollo económico” (1955).

“Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico” (1955).

*Esta bibliografía no es exhaustiva. La fecha entre paréntesis corresponde al año en que el artículo o libro fue terminado, la que no coincide necesariamente con la de edición. Las citas de los dos primeros libros son incompletas debido a que no pudieron tenerse a la mano al escribir este ensayo.

“El problema social en el desarrollo económico de Bolivia” (1956).

“El papel del sociólogo en las tareas del desarrollo económico” (1958).

— *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (1963), Buenos Aires, Solar-Hachette, 1963*. Hay reedición posterior: 1966.

— *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico* (1963), Solar-Hachette, Buenos Aires, 1964. Hay reedición posterior: 1969. (Publicado originalmente como documento mimeografiado con la sigla E/CN.12/646).

— ‘Introducción’ al ensayo colectivo, *Las élites urbanas en América Latina*, ILPES, versión mimeografiada, 1966.

— *Filosofía, educación y desarrollo*, México, Textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, 1967; hay reediciones posteriores.

Incluye los siguientes ensayos:

“El desarrollo y su filosofía” (1965).

*Este estudio fue preparado por Medina en colaboración con L. Ratinoff y E. Faletto y presentado como documento de la Secretaría de la CEPAL al Décimo Período de Sesiones, realizado en Mar del Plata, Argentina, en 1963 (E/CN.12/660). Las partes que de él se han utilizado en el texto son algunas de las escritas por Medina, tales como la Introducción y las tres primeras secciones del Capítulo IV sobre las clases medias.

“Glosas a ‘Nacionalismo y desarrollo’” (1963).

“Desarrollo económico y educación” (1963).

“Factores sociales de la educación” (1963).

“La reforma de la Universidad Latinoamericana” (1964).

“La Universidad ante el desarrollo económico” (1966).

“La juventud latinoamericana como campo de investigación” (1965).

“Las relaciones entre las instituciones sociales y económicas” (1960).

“Planteamiento de una investigación” (1963).

— *Discurso sobre política y planeación*, México, Textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, 1972.

Incluye los siguientes ensayos:

“Discurso sobre política y planeación” (1970).

“La planeación en las formas de la racionalidad” (1969).

“Desengaños del desarrollo” (1971).

— “América Latina en los escenarios posibles de la distensión” (1976), en *Revista de la CEPAL*, N.º 2, segundo semestre de 1976, pp. 9-87.

— “Las propuestas de un nuevo orden internacional en perspectiva” (1976), en *El Trimestre Económico*, Vol. XLV (3), N.º 179, julio-septiembre de 1978, pp. 517-556.

— “Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales” (1977), en *Revista de la CEPAL*, N.º 4, segundo semestre de 1977, pp. 115-138.

Notas y Comentarios

Dos exposiciones en La Paz: Raúl Prebisch y Gabriel Valdés*

Exposición de Raúl Prebisch

No puedo sustraerme a la incontenible dinámica de Enrique Iglesias. Me puso a dirigir su *Revista*, me invita a seminarios, y ahora me trae a esta reunión donde tengo el honor de hablar a ustedes.

La verdad es que todo esto me complace sobremanera. Y se lo agradezco a Enrique Iglesias, pues no me hubiera resignado a alejarme en algún rincón crepuscular dejándome cubrir por el polvo de los tiempos.

No podría hacerlo todavía, porque están ocurriendo cambios de gran significación que me esfuerzo por interpretar y extraer de ellos enseñanzas orientadoras.

Me pregunto si no estamos llegando al fin de una época, durante la cual se concibieron ilusiones que ahora se están desvaneciendo; tres de ellas quisiera comentar en esta oportunidad:

— la ilusión de que en estas tierras periféricas podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los grandes centros industriales;

— la ilusión del ordenamiento monetario de Bretton Woods; y

— la ilusión del supremo papel regulador de las fuerzas del mercado.

El impresionante progreso técnico de los centros ha impulsado la primera ilusión. Pero la técnica también tiene exigencias ineluctables; trae consigo, y en buena hora, una productividad cada vez mayor. Sin embargo, para que la técnica pueda penetrar con profundidad en la estructura social, es indispensable que una parte considerable del fruto de esa productividad creciente se dedique a elevar intensamente la acumulación de capital reproductivo, tanto en formación humana como en bienes físicos. He aquí la primera exigencia, que por cierto no estamos cumpliendo satisfactoriamente en América Latina.

La segunda: que esa productividad sea genuina, que no se obtenga a expensas del medio ambiente y de la explotación irracional de recursos naturales agotables. Es obvio que tampoco la estamos cumpliendo en la medida aconsejable.

Quisiera detenerme brevemente en la acumulación de capital. Nuestros países ya han demostrado una aptitud notoria para adoptar nuevas técnicas sin las cuales no hubiera sido posible alcanzar ritmos extraordinarios de desarrollo. Pero hemos estado malogrando gran parte del potencial de acumulación de capital que ese fruto de la creciente productividad lleva aparejado.

Se está malogrando en la sociedad privilegiada de

consumo y a través de ciertas formas de succión de los ingresos periféricos, donde se manifiesta la hegemonía de los centros industriales y su superioridad técnica y económica.

La sociedad de consumo se basa sobre las grandes disparidades sociales del desarrollo. El fruto del progreso técnico se concentra especialmente en los estratos superiores de la estructura social. Y allí se imitan de más en más, casi diría frenéticamente en algunos casos, las formas de existencia de los centros. Estas extralimitaciones del consumo privilegiado no permiten acumular, en la medida en que pudiera y fuera indispensable acumular, para absorber con creciente productividad y mejores ingresos las grandes masas de la población rezagadas en el fondo de la estructura social. Fenómeno obstinado del desarrollo del cual nos ha hablado con patética elocuencia el Secretario Ejecutivo.

No nos engañemos. Por mucho que se nos diga ahora desde el hemisferio norte, y a veces con sorprendente simplismo, que hay que desarraigar la pobreza, no podremos atacar a fondo este problema sin enfrentarnos resueltamente con la sociedad privilegiada de consumo. El desenvolvimiento de ésta es incompatible, absolutamente irreconciliable, con la integración social de los estratos inferiores de la estructura social.

La sociedad privilegiada de consumo es clara consecuencia del designio de desarrollarse a imagen y semejanza de los centros. Sí, hemos logrado hacerlo, y a veces con gran vigor, pero el desarrollo se ha circunscrito a un ámbito social limitado. Es un desarrollo socialmente excluyente. Y además sobrevienen con el andar del tiempo fenómenos conflictivos que impulsan la espiral inflacionaria cuando avanza sin mayores restricciones el proceso de democratización. Trátase de una inflación que escapa a las recetas monetarias convencionales.

Tal es el desenlace de este capitalismo que, en su afán de imitación, dista mucho de ser austero. Ni austero, ni auténtico. ¡Ni tampoco autónomo!

Sucede que los centros están estrechamente vinculados a la sociedad privilegiada de consumo, sobre todo a través de sus empresas transnacionales. Apuestan a favor de este tipo de desarrollo. Y a la vez que exaltan la sociedad de consumo se lamentan con frecuencia de la iniquidad social de ese desarrollo.

Los centros son realmente incongruentes, pues se resisten tenazmente a medidas de cooperación comercial y financiera que favorezcan ese tipo de desarrollo y atenúen la vulnerabilidad exterior. Medidas que, con ciertas adaptaciones también podrían ser muy eficaces en la transformación del sistema.

Comprendo que en las circunstancias críticas por las cuales atraviesan, los centros se desentiendan de la perife-

*Exposiciones realizadas durante el XVIII Período de Sesiones de la CEPAL, La Paz, abril de 1979. R. Prebisch es Director de la *Revista de la CEPAL* y G. Valdés es Director Regional del PNUD.

ria; pero tampoco se interesaron a fondo por sus problemas durante los largos años de bonanza que preceden a 1973.

Vamos así en la periferia a la deriva de los acontecimientos, sin decidimos a atacar resueltamente los grandes problemas del desarrollo. No creo que los centros cambien fundamentalmente de actitud, mientras no se sobrepongan a sus grandes trastornos presentes. ¿Qué hacer entonces?

Mucho y muy importante resta por hacer. ¡Convéznase la periferia de sus grandes posibilidades de acción propia! ¡Convéznase del enorme potencial de acumulación que tiene dentro de sí misma si se resuelve a contener la sociedad privilegiada de consumo! ¡Convéznase de que tiene ingentes posibilidades de intercambio recíproco para contrarrestar tendencias inveteradas de desequilibrio exterior, las que vuelven a reaparecer por el receso de los centros y el encarecimiento del petróleo!

Trátase de posibilidades que deben aprovecharse con toda decisión, pues por mucho que se restablezca la dinámica de los centros, no podríamos pensar que sería posible descargar sobre ellos todas las exportaciones industriales que requiere ineludiblemente nuestro desarrollo.

Por supuesto que no me encuentro entre quienes preconizan desligarse de los centros (*delinking*). Todo lo contrario; sólo estoy poniendo un fuerte acento sobre las propias responsabilidades de nuestros países. Lejos de prescindir de aquéllos, considero que a pesar de los problemas perentorios que dominan la atención del norte y del sur, podríamos ir articulando una estrategia común para resolver el gran problema común del desarrollo.

Acaso el resultado más positivo de tres décadas de discusión internacional haya sido el reconocimiento de que el desarrollo es un problema común. Pero no supimos concertar esa estrategia común, una estrategia de medidas convergentes de países en desarrollo y países desarrollados capitalistas y socialistas.

Una estrategia común en que los centros liberalizarían progresivamente sus importaciones provenientes de los países periféricos en convergencia con medidas de liberalización del intercambio recíproco entre países de la periferia.

Una estrategia común en que amplios compromisos de cooperación financiera de los centros debieran conjugarse con compromisos de movilización de recursos internos de nuestros países; y todo ello para transformar, transformar a fondo, acaso, el tipo de desarrollo a imagen y semejanza de los centros.

Ni en éste, ni en otros aspectos, me estoy alejando de la concepción del Nuevo Orden Económico Internacional. ¡Soy el último que pudiera hacerlo! Sólo estoy preconizando una conjunción de esfuerzos que se realizarían progresivamente, pero con objetivos concertados desde ahora; esfuerzos que requieren combinar la voluntad política de los centros y la voluntad política de la periferia.

Tampoco creo que los trastornos monetarios presentes debieran hacernos postergar la concertación de esta estrategia global. No olvidemos que en plena guerra mundial se concibieron importantes medidas para reordenar la economía del mundo.

Entre esas medidas están los acuerdos de Bretton Woods, que cumplieron su papel en una época que ahora se está liquidando. Y esto nos lleva a la segunda desilu-

sión. Seamos ecuanimes con quienes idearon el nuevo sistema. No se concibe en verdad ningún sistema monetario internacional si uno de los países miembros tiene la posibilidad de alentar una inflación internacional.

Estamos presenciando con ansiedad y esperanza el tenaz esfuerzo del Presidente Carter por corregir el déficit fiscal que es el factor más importante en este proceso, al que se agrega el encarecimiento del petróleo. Está tratando de cerrar el grifo de donde ha salido una extraordinaria liquidez internacional, recibida primero con beneplácito por todo el mundo, y después con preocupación cada vez mayor por los graves trastornos que la acompañan. Mientras no se elimine el origen de estos trastornos, es comprensible la renuencia de países con importante superávit exterior a expandir su economía; ¡la renuencia a regar un campo inundado!

Se comprende muy bien, diría, pero lamentablemente, que cuando se pretende corregir con una política monetaria restrictiva las consecuencias internas de una inflación de origen fiscal o las consecuencias que ella ocasiona en otros países, el receso económico sea inevitable, un receso con una ingente pérdida de ingresos.

Atacar el origen fiscal de la inflación mundial es, pues, indispensable, aunque no suficiente para desenvolver una clara política expansiva tanto en provecho de los centros como de la periferia.

Todo ello despejará también el camino para un nuevo régimen monetario internacional que ya no podría basarse en la moneda de un solo país, sobre todo si ella tiene una fuerte gravitación internacional.

Es evidente el interés de la periferia en la solución de este problema. El interés en un sistema monetario sano donde la creación cautelosa de dinero internacional, en estricta relación a las necesidades del intercambio, pueda vincularse al financiamiento del desarrollo. Este vínculo fue rechazado por los centros —con algunas excepciones— porque resultaría inflacionario. Trágica ironía de los acontecimientos: ¡no hubo vínculo pero sí hubo inflación!

Voy a referirme, finalmente, a aquella otra ilusión que se está desvaneciendo: la del papel regulador de las fuerzas del mercado. Ya nadie cree en la eficacia espontánea de estas fuerzas cuando se trata de corregir los efectos adversos de la técnica ambivalente; pero se sigue creyendo en la eficacia de esas fuerzas en el desarrollo interno.

Me apresuro a declarar que las fuerzas del mercado tienen una gran importancia económica y también política. Pero para que funcionen bien es necesario corregir las consecuencias adversas de la penetración de la técnica y otros fenómenos de propagación de los centros en una estructura social periférica fundamentalmente diferente de la de aquéllos. Hay que establecer una gran diferencia entre el mercado y la estructura que está detrás del mercado, y las relaciones de poder que de ella se desprenden y que tanto influyen en la desigual distribución del ingreso y la acumulación tan insuficiente de capital. No vacilo en afirmar que con una disciplina de acumulación y de distribución el mercado podría volverse muy eficaz como mecanismo técnico.

Análogas consideraciones podría formular acerca de las grandes diferencias estructurales entre los centros y la periferia que perturban asimismo el desenvolvimiento de

las fuerzas del mercado en el plano internacional. Pero sólo quisiera mencionar un caso importante, el de los productos básicos. Mientras se discutían los planes de estabilización en la reunión de UNCTAD, en Nairobi, el Dr. Kissinger lanzó inesperadamente su proposición sobre un banco de recursos naturales. Me inclinaba a ver en su actitud un síntoma de cambio de política, o, si se quiere, de reconocimiento de la necesidad de medidas convergentes: estimular la producción y asegurar el abastecimiento regular de los centros, por un lado, y ofrecer, por otro, a la periferia bases provechosas y estables para desenvolver sus actividades. Dicho en otros términos, condicionar previsoramente las fuerzas del mercado. Poco tiempo después, alejado ya del Departamento de Estado, el mismo Dr. Kissinger declaraba ante hombres de negocios de los Estados Unidos que lo que se proponía era conseguir a bajos precios, para los centros, productos básicos de la periferia. ¡Y todavía hay quienes niegan que bajo el imperio de las leyes del mercado la periferia no está expuesta a trasladar a los centros el fruto de su progreso técnico!

Todo esto tendría que integrar esa estrategia mundial, esa estrategia de comunes responsabilidades y recíprocos compromisos a la que antes me referí. No se trata de una fórmula, sino de un cambio fundamental de actitudes de los centros y de los países periféricos. ¡Unos y otros están malogrando la promesa imponderable de la técnica! Estamos volando a ras del suelo; debemos elevar resueltamente el vuelo para abarcar con dilatada perspectiva esa gran promesa de la técnica, la de extender el bienestar humano a las grandes masas que siguen confinadas en el fondo de la estructura social.

Una promesa que antes jamás se había dado en el desenvolvimiento de la humanidad. Hoy se ha vuelto realizable. Está al alcance de nuestras propias manos si logramos entrelazarlas en una aventura común; en una aventura prodigiosa en favor del bienestar humano, y también, no cabe olvidarlo en estos tiempos, una aventura de dignidad humana.

Exposición de Gabriel Valdés

Me es muy grato traer a esta Decimotava Sesión de la Comisión Económica para América Latina los más cordiales saludos del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto con sus votos por el éxito de sus deliberaciones.

Deseo, en primer término, expresar con gran satisfacción que el perfeccionamiento y la expansión de nuestra colaboración con CEPAL han continuado durante estos dos años, alcanzando lo que considero un nivel ejemplar en las relaciones entre dos instituciones del Sistema de Naciones Unidas. Así fue posible, por una parte, atender los requerimientos que los propios países expresaron durante la sesión de la Comisión celebrada en la Ciudad de Guatemala y, por otra, beneficiarnos de esa cooperación mediante nuestro permanente intercambio de conocimiento y experiencias.

Desde la última sesión de la Comisión, según sus recomendaciones, se logró un pleno acuerdo para la participación del PNUD en el financiamiento de la nueva estructura del Instituto Latinoamericano de Planificación

Económica y Social (ILPES), que inicia así una nueva y promisoriosa etapa de actividades bajo la dirección del distinguido economista Jorge Méndez. Nuestra colaboración con CEPAL se ha acrecentado. Durante 1979 el PNUD aportará más de US\$ 2.500.000 para proyectos regionales solicitados por los países miembros y ejecutados por la Comisión. Estas actividades se realizan en diferentes campos, aparte de los propios del ILPES como son, por ejemplo, los relacionados con las implicaciones que para América Latina tiene la situación del sistema monetario y financiero internacional, la pobreza crítica en América Latina, el comercio con países socialistas, la situación y perspectivas de la producción y necesidades de bienes de capital, educación y desarrollo en la región, la creación tecnológica en el sector industrial. Varias de estas actividades se desarrollan también en estrecha colaboración con otras agencias del sistema de Naciones Unidas. Conviene asimismo mencionar que pronto iniciaremos actividades relacionadas con el sector rural que merecerá una especial atención.

En el proceso de reestructuración del sistema de Naciones Unidas, la Asamblea General acordó una activa participación de las Comisiones Regionales en el establecimiento de las prioridades para la asignación de los recursos regionales del PNUD. Puedo expresar con satisfacción que, tanto la programación del primer ciclo 1971 a 1976, como la del segundo de 1977 a 1981, se hizo tomando particularmente en cuenta los criterios expresados en las sucesivas sesiones de la Comisión Regional y otros órganos intergubernamentales, al mismo tiempo que con las agencias especializadas en lo referente a la definición de campos específicos. Nos preparamos ahora para cumplir, en la mejor forma posible, esta decisión de la Asamblea para el próximo ciclo.

Aguardamos con gran interés las resoluciones que se adopten, para conocer los criterios prioritarios de los gobiernos en el campo de la cooperación internacional.

El informe presentado a esta reunión y la brillante y comprensiva exposición del Secretario Ejecutivo, Sr. Enrique Iglesias, han puesto de manifiesto la situación económica de la región en términos precisos y con perspectivas que inducen a un debate amplio y fecundo. Es ésta una función esencial de las Comisiones Regionales dentro del sistema de Naciones Unidas. Con independencia intelectual y realismo crítico están llamadas a señalar las situaciones positivas y negativas que ofrece el desarrollo, y a cotejar la adecuación o el distanciamiento evidenciados entre los mandatos y resoluciones emanadas de las Asambleas y Conferencias Internacionales y los actos concretos y las realidades de los países; sugiriendo así líneas de acción que conduzcan a consolidar la paz, a través de un nuevo orden internacional más justo y estable, a resolver los problemas generales que afectan a la región y contribuyan a aumentar la cooperación intra y extra regional. Desde la perspectiva de la cooperación internacional y de los grandes temas que conforman las preocupaciones de las Naciones Unidas, estimo apropiado exponer algunas reflexiones sobre ciertas tendencias observadas en la región durante la última década y su proyección hacia el futuro. Tres grandes líneas pueden observarse en esta proyección; y no ya como escenarios hipotéticos, sino como realidades inminentes si no se adoptan voluntaria y políticamente

las medidas que modifiquen su rumbo. En primer lugar, las consecuencias del alto grado de inserción internacional de la economía, la tecnología y las fuerzas culturales de la región. América Latina ha dado un salto extraordinario en el aumento de sus exportaciones no tradicionales y en la apertura de nuevos mercados y fuentes de abastecimiento. Los beneficios han sido, cualitativa y cuantitativamente evidentes. Pero, como es natural en todo proceso de interdependencia entre desiguales, la vulnerabilidad de la región se vio acrecentada, y se hace patente su indefensión frente a decisiones adoptadas en los centros. No hemos logrado aún la autonomía necesaria que permita una flexibilidad suficiente entre demanda interna y externa, ni una capacidad de respuesta adecuada frente a las políticas proteccionistas o imperialistas de los centros, particularmente ahora que está en pleno desarrollo una crisis económica de raíces profundas que tiende a enfrentarse sin buscar, en la globalidad de las relaciones y en la plena incorporación de los países en desarrollo, la única solución estable y de beneficio general.

Si la disminución del ritmo de crecimiento económico y el proteccionismo en los centros se acentúan, empeorarán las tasas de endeudamiento, los déficit comerciales y los consiguientes efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso; así, toda posibilidad de mantener las actuales políticas económicas en muchos países se tornará difícil, en particular si se pretende darles simultáneamente un contenido social, cuya dramática urgencia nadie desconoce. Desde luego que cualquier proyección debe ser matizada en función de los diferentes niveles de desarrollo de los países pero, aun con esas salvedades, y en función de las realidades descritas en el informe de CEPAL, si se mantiene el tipo de relaciones externas actuales y si continúan los países desarrollados con una política como la actual, deberían producirse profundos cambios en el sistema internacional y simultáneamente en las actitudes, en el estilo y en los objetivos de las políticas nacionales para no llevar a límites de indudable gravedad las situaciones actuales. Distintas deberían ser a las estrategias empleadas para insertarse en una economía mundial en plena expansión y sin inflación las que ahora deberían adoptarse frente a una sostenida recesión con inflación.

La segunda proyección que surge de la observación de las tendencias seguidas, es el distanciamiento relativo producido en cuanto a potencialidad económica entre algunos países de la región por su tamaño o por su capacidad de producción de petróleo y el resto. Veinte años atrás, cuando se creó la ALALC, las diferencias —reconocidas en el Tratado de Montevideo— permitían una clara articulación en el plano comercial y en la complementación industrial a nivel sectorial, y no fueron óbice para que se adoptara formalmente la decisión de constituir un mercado común. Ya hacia fines de los años sesenta, la Asociación se paralizó por la creciente desproporción entre sus miembros y el término de políticas de sustitución de importaciones a nivel nacional o regional para adoptar una decidida apertura al mercado mundial. E interesa destacar ahora que la tendencia a la diferenciación entre países de gran población y el resto, en cualquier proyección, al margen de los factores negativos externos, aumentará progresivamente con ventajas naturales para los países

más grandes. Puede observarse, retrospectivamente, cuán beneficioso hubiera sido para todos, pero particularmente para los países de mercado insuficiente y de menor desarrollo relativo, el haber creado entonces un espacio económico común. Cada vez se hace más evidente que la mayor población o mercados de varios países sometidos a las mismas normas constituye un factor determinante para asentar un crecimiento sostenido y aprovechar mejor la vinculación externa que es, y seguirá siendo, también decisiva. Tampoco parece razonable continuar manteniendo tesis contradictorias entre crecimiento en términos de integración, aprovechando mercados con potenciales no utilizados, versus tesis de apertura individual frente a mercados externos. El ejemplo de la Comunidad Europea debería ser elocuente para convencer al más escéptico que una política pragmática en ambas direcciones podría ser la más conveniente. En síntesis, el punto que deseaba destacar es que los países con mayor espacio y población propios tendrán progresivamente una viabilidad y una autonomía mayores.

La gravitación de los países más grandes de la región será cada vez más importante y podrá ser extremadamente beneficiosa por todo orden de razones económicas y tecnológicas si llegan a proponerse nuevas formas de integración sectorial o acuerdos de cooperación que sustituyan costosas dependencias externas, y si se coordinan más sostenidamente las políticas externas, aprovechando la flexible instrumentalidad que los gobiernos acordaron al crear el SELA. Cabe felicitar que existan países con estas condiciones en la región, países que tengan como base una población amplia o posean recursos de valor especial como el petróleo, pues la región entera aprovecha y deberá aprovechar estas grandes ventajas comparativas de algunos de sus miembros. Si proyectamos estas realidades a 15 o 20 años vista, el mapa económico, científico y tecnológico de América Latina será muy diverso, pero la necesidad geográfica, la identidad cultural y la consolidación de otros conglomerados continentales mantendrá viva la necesidad de una integración económica, aunque sea sobre nuevas bases beneficiosas para todos.

La tercera línea de perspectiva, que en parte deriva de las anteriores, es el alarmante desequilibrio producido entre el crecimiento económico y el desarrollo social de muchos de los países de la región. El crecimiento de los niveles de pobreza crítica en amplios sectores de la población constituye un motivo de profunda preocupación que cuestiona definitivamente el estilo de desarrollo perseguido, las estructuras sociales creadas y el modo de inserción internacional seguido. Hace bien el informe de CEPAL en poner el acento en esta llaga viva. Ella constituye un enjuiciamiento severo a ciertas concepciones económicas en boga y expresa una concepción negativa del sentido esencial del desarrollo, constituye además un obstáculo al consenso social y ha merecido pronunciamientos tan explícitos como el de la Conferencia Episcopal de Puebla, representativa de la mayor fuerza moral de la región. Ha llegado el momento de reconocer francamente que la aplastada dignidad de vida de tantos habitantes de nuestra América no está cambiando un ápice porque se logren ciertos índices de crecimiento del producto.

No es éste un problema que se solucione por sí mismo haciendo esperar a quienes —no pocos— piden participar.

Las previsiones indican que las distancias tienden a aumentar. Esta lamentable situación —que no debió haberse producido en un continente tan rico, tan escasamente poblado, y donde la justicia social, la libertad y el respeto de los derechos humanos son valores incorporados a la cultura básica de todas nuestras sociedades— no podrá corregirse a través de la mano del mercado, que es sólo invisible para la masa de pobres. Tampoco por la 'teoría del derrame', que con tanta insistencia se ha sostenido a pesar de su fracaso teórico y práctico. A éste, el más grande de los problemas desde el punto de vista ético, social y económico, deberían agregarse otros que están pasando a ser características de la región: la incontrolada concentración urbana con su acumulación de población y de males sociales donde se están alcanzando *records* lamentables a escala internacional. Podrían entre otros agregarse la necesidad de crear empleo productivo para 200 millones de habitantes, ya nacidos; el deterioro ecológico; el aumento de la aridez de la tierra y el mal aprovechamiento del agua.

Son estos problemas, con su respectivo nivel de prioridades, los que indican una inadecuada o absoluta ausencia de planificación de un desarrollo integrado. Dichos fenómenos, que aún parecen soportables para quienes están usufructuando los beneficios materiales de la sociedad de consumo, proyectados hacia los próximos diez o veinte años, constituirán factores de erosión irremediables. Sin desconocer los avances logrados en tantos campos, la persistencia de los problemas mencionados, si no son corregidos, desde luego, en sus raíces, imposibilitará construir una civilización humana acorde con los criterios y objetivos proclamados por los propios países en los foros internacionales.

Todo ello podría expresarse a través del hecho de que el equilibrio entre el indispensable crecimiento económico y el desarrollo social no ha sido logrado. En muchos aspectos hay entre ambos creciente oposición, con inseguridades e inestabilidades también crecientes. De seguir así, como dice un economista norteamericano, América Latina estaría persiguiendo un tipo de civilización que, cuando se alcanzase hipotéticamente, ya habría sido abandonada por los centros que la propusieron, la vivieron y sufrieron sus consecuencias, los cuales estarán persiguiendo otros derroteros sociales. La civilización que se proyecta en todos los ambientes mundiales es una que someta la economía al servicio del hombre, de todos los hombres y mujeres, y del cuidado del medio ambiente, a fin de mantener, para las generaciones futuras, una posibilidad de vida humana plena.

América Latina ha sido considerada el continente del futuro. Pero en muchos aspectos podría llegar a ser rápidamente un continente envejecido no sólo en sus ideas, sino también en sus estructuras económicas, sociales, culturales y en su ecología; y esto por la tentación de un inmediatez en el consumo de bienes inaccesibles para las grandes mayorías, por su falta de autonomía y por la carencia de una programación adecuada de sus recursos humanos. Evidentemente, esto no puede suceder, no debe suceder, pues hay capacidad creativa, espacio y sobrados recursos humanos y materiales. Mas para que esta reacción no sea cada vez más costosa por lo tardía, se imponen la reflexión y la investigación a fin de ilustrar el cambio de dirección

que logre el consenso nacional y el apoyo externo necesarios. En definitiva, se trata de decisiones políticas más originales, con menos copias a las cuales deban subordinarse las medidas económicas.

América Latina desempeñó un papel decisivo en la lucha por la aceptación por parte de la comunidad internacional de la creación del Nuevo Orden Económico Internacional. Si se observa el proceso en su conjunto y en el plano mundial, tórnase evidente que es indispensable producir cambios radicales en los sistemas financieros, comerciales, de transferencia tecnológica, etc., para que los países de la región puedan alcanzar un desarrollo estable. Pero, al mismo tiempo, ese nuevo orden internacional carecería de sentido y en la práctica no podría lograrse, si, simultáneamente, no se corrigieran los graves desequilibrios que se presentan en el interior de los países en desarrollo.

La validez moral de la demanda por una nueva estructura de las relaciones entre el norte y el sur alcanzará su máxima dimensión, diría su más plena justificación, cuando el mundo en desarrollo enfrente decididamente el problema de las agudas diferencias entre los habitantes de sus propios países, se elimine la pobreza crítica y las sociedades se organicen por el libre consenso de sus habitantes.

Dentro de este marco de referencia desearía hacer tres observaciones en función de la cooperación externa.

La primera de ellas se refiere al mandato otorgado por los gobiernos, en reiteradas resoluciones, al sistema de Naciones Unidas de perseguir como objetivo el fortalecimiento de la confianza en el esfuerzo propio (*self-reliance*) de las naciones en desarrollo. La confianza en sí mismo, el progresivo aumento de la autonomía, la capacidad para escoger, con el más amplio conocimiento, las mejores opciones para incrementar la calidad de vida de todos los habitantes, para recibir y transmitir la información y la tecnología que responda a sus intereses; en una palabra, la expresión de cada sociedad en la forma más acorde con la raíz cultural de su pueblo es el desarrollo, y por ende el motivo y el objeto de la cooperación externa. La tarea es compleja por la creciente interdependencia que existe en todos los niveles, pero es precisamente esta interdependencia la que crea la necesidad de reforzar la autonomía para romper la relación de dependencia, y sobre la base de una nueva distribución del poder, recibir lo que interesa y no lo que otro decide, y poder aportar lo que otro requiere. El autoabastecimiento significa tener metas y objetivos, escoger opciones y sostener políticas de inversión en recursos humanos y financieros a largo plazo. Esto no es aislarse, es participar selectivamente y fortalecer de manera decidida el esfuerzo interno que no tiene sustituto. Por ello es que la planificación a mediano y a largo plazos se hace indispensable no sólo para el sector público, sino para todo el esfuerzo nacional; no sólo para las inversiones físicas, sino también para el desarrollo tecnológico y los recursos humanos.

En el mundo actual, el poder no deriva sólo del nivel económico; resulta también de otros factores como la cantidad y calidad de investigación y preparación humana; y en otros casos, aun con bajísimos ingresos *per cápita*, la gran población que permite el dominio de avanzadas tec-

nologías, incluida la nuclear, y que hace reconocer sus derechos y fuerza a nivel mundial.

América Latina en su conjunto y muchos de sus países se encuentran entre aquellos que poseen mayor capacidad para actuar con confianza en el propio esfuerzo y de este modo conseguir mayores beneficios de la interdependencia internacional. Por ello es que no parece consistente con esta realidad cierta actitud 'sindicalista' de los países en desarrollo que tradicionalmente se limitan a seguir, como única estrategia, la de exigir desde fuera del poder, mejores precios por sus materias primas, mayores facilidades de financiación, fondos de compensaciones en actitud similar a la que adopta quien acepta ser dependiente, se considera fuera de la empresa y de su gerencia, y sólo exige un salario y regalías, pero no reclama participar en las decisiones o en la propiedad. Sé que abordo un tema delicado, pero es útil a veces —a riesgo de exponer criterios no ortodoxos— reconocer la realidad de los diferentes estadios de desarrollo y aprovechar la posición relativa de la región para negociar lo que requiere del mundo industrializado en términos de participación desde adentro pues, en definitiva, los beneficios y los perjuicios en las relaciones económicas internacionales no se dan en términos de mayor o menor generosidad o de mayor o menor necesidad, sino en términos de poder. Es una nueva distribución del poder la que creará el Nuevo Orden Internacional.

Vinculado con esta realidad está la autoconfianza colectiva. Hay una amplia posibilidad de aumentar el beneficio nacional con el aprovechamiento de la región como un todo por sus evidentes homogeneidades —a pesar de sus ya grandes diferencias—, que permiten asentar una nueva etapa de crecimiento aprovechando los mercados y recursos de la región misma, lo que parece inevitable en la medida en que los centros se cierran y protegen. Está surgiendo así una nueva justificación para acciones conjuntas, para empresas multinacionales latinoamericanas, para empresas conjuntas de tecnología, investigación e ingeniería, que también pueden participar, con un poder mayor, en la relación externa de la región.

Todo ello tiene como condicionante la voluntad política que, en el caso europeo, fue la primera en manifestarse, y que, en cambio, en América Latina ha sido la más reacia a expresarse.

Pero el autosostenimiento tiene una determinante que está dada por el avance científico y tecnológico que un país logre establecer. Conocidos son los estudios que demuestran cómo, en el desarrollo de los Estados Unidos, la contribución de factores materiales, es decir capital y mano de obra, ha sido inferior a la contribución de factores inmateriales como la aplicación de la ciencia e innovación tecnológica.

Sin ciencia básica no hay posibilidad de creación o adaptación tecnológica ni manera alguna de definir opciones fundamentales en la definición de objetivos para una comunidad. En la región la ciencia, salvo excepciones notables, ha sido considerada un artículo de lujo demasiado costoso, prefiriéndose por lo tanto comprar sus resultados, es decir, la tecnología, como si los países pudieran vivir sin cabeza, sólo con estómago y dinero. La ciencia es la revolución de nuestra época; su posesión y utilización

constituyen la fuente del poder y de la más alta rentabilidad intelectual, cultural y económica de una comunidad.

El apoyo a la ciencia y la tecnología y su vinculación con el desarrollo son los temas de una próxima Conferencia Mundial, una de las más importantes que se hayan programado en el plano de la cooperación internacional.

Como ya lo hacen algunos países de la región, América Latina debería realizar un esfuerzo especial para considerar a la ciencia y a la tecnología como objetos de políticas nacionales fundamentales, vinculadas, por un lado, a la programación de recursos humanos y, por el otro, a la demanda productiva.

La reducción de una dependencia innecesaria, la marcha hacia estadios superiores de autonomía, la verdadera forma de crear ventajas cooperativas a través de la preparación de recursos humanos y una correcta jerarquía en el ordenamiento cultural, están determinados por el esfuerzo científico y tecnológico que un país puede realizar. Generalmente esto debe hacerse a costa de sacrificar un consumo inmediato; pero es la única forma de alcanzar un autosostenimiento que perdure. Hay, por cierto, limitaciones en cuanto a recursos y a espacio para sostener grandes esfuerzos en este campo. Por ello la cooperación horizontal, entre países de la región o entre regiones en desarrollo, abre insospechadas posibilidades de hacer, con cierta velocidad, un camino que no se ha recorrido.

El nivel alcanzado por la región, la diversidad de sus recursos y las características específicas de cada país, hacen posible acrecentar en gran medida las actividades y los beneficios de la cooperación entre países de la región. No es una coincidencia que la Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre países en desarrollo se haya realizado en Buenos Aires; fueron los países de América Latina, y en particular Argentina, los grandes impulsores de dicha reunión porque su propia experiencia y sus ricas capacidades indican las ventajas de la cooperación entre iguales.

El PNUD se encuentra empeñado en avanzar por ese camino. Para hacerlo, la actitud decidida de los gobiernos de la región es indispensable.

No puedo sino concederle a este tema un gran sentido de urgencia. A pesar de que los recursos otorgados por los países al PNUD aumentaron en más del 60% durante los últimos cuatro años, los asignados a la región no aumentaron y parecen tender a disminuir en términos reales.

Dentro de los recursos del PNUD, y en relación a las restantes regiones en desarrollo, América Latina ha disminuido su participación y se proyectan nuevas disminuciones. En ello ha influido la política de los países contribuyentes de otorgar más recursos a los países de mayor población y menor ingreso, y al mayor nivel relativo de capacidad económica y tecnológica propia de los países de la región. No puedo, sino expresar mi profunda preocupación por esta situación que es grave, pues tiende a disminuir para la región los beneficios de un acceso a tecnología que llega por un canal neutral, a voluntad de los gobiernos y prácticamente desde la universalidad de los campos del desarrollo o la investigación, y en particular a través de las agencias especializadas. No parecerá extemporáneo que, en estas circunstancias, haga aquí un llamado para que los países de la región aumenten sus con-

tribuciones al programa, no sólo para ayudar a los países menos desarrollados, sino para presentar, durante los próximos debates sobre asignación de recursos, una posición más acorde con la importancia de la región.

Hay sombras oscuras en el estado actual de las sociedades latinoamericanas. Unas están determinadas por el sistema internacional en proceso de reconstrucción; otras dependen de políticas internas. Pero hay, por encima de todo, grandes capacidades no aprovechadas, recursos aún no explotados, una identidad que se hace presente junto al regionalismo creciente de África, los países árabes, Asia, la emergencia de activas formas culturales transnacionales. A pesar de las diversidades de regímenes y de niveles,

hay en la región suficientes factores de semejanza que permiten programar un mayor nivel de cooperación, particularmente en los campos científicos, tecnológicos, comerciales, culturales y financieros, con una acción externa más coordinada, más específica y más activa. Los instrumentos están a disposición de los gobiernos. La CEPAL sabe que cuenta con el PNUD para una adecuada programación de sus recursos, junto a las agencias especializadas que, en sus conferencias especializadas, también formulan sus prioridades y los países tienen a su disposición la lealtad y la devoción de quienes los sirven desde la función de la cooperación internacional.

Exposiciones de Jorge Méndez y Carlos Martínez Sotomayor* en la inauguración del curso de planificación social organizado por CEPAL, ILPES y UNICEF (marzo, 1979)

Exposición de Jorge Méndez

Varias e importantes motivaciones tiene un curso como el que hoy empieza. La primera de ellas es que los problemas sociales de América Latina siguen siendo dramáticos. La segunda, que la solución de esos problemas no puede confiarse a la mera acción del tiempo, a la espera paciente de los frutos del crecimiento económico para que éstos lleguen, poco a poco, a todos los integrantes de la sociedad. El dolor humano no se presta a esa espera, ni se mitiga ante la esperanza de que otras generaciones no lo sentirán. Por lo tanto, es preciso que la sociedad se decida a aliviarlos y a organizarse para lograrlo. La tercera es la de que si bien los problemas sociales no dan tregua, pues se requiere alivio para las gentes de hoy, esa urgencia no justifica la ineficiencia en el gasto de recursos. Los proyectos sociales deben ser eficientes. En cierto sentido, es más grave desperdiciar recursos de los disponibles para la solución de los problemas sociales, que hacer malas inversiones industriales o agrícolas. Estas suelen representar pérdidas para grupos en condiciones de soportarlas. La ineficiencia en un proyecto social representa, en cambio, una frustración directa, profunda, para grandes masas de gente. Por eso es tan importante buscar la 'operacionalidad' planificada y eficiente de los programas sociales.

Un cuarto motivo para este curso: el destino de recursos asignados a la solución de los problemas sociales, y en general las decisiones políticas legales, financieras, institucionales, etc., dedicados a afrontar o a solucionar problemas sociales, tienen relaciones estrechas con el carácter, el monto y la orientación de las decisiones sobre inversión en los sectores productores de bienes. O sea, con la situación general de la economía. La planificación social es una parte de la planificación general, y debe estar cuidada y sistemáticamente insertada en ella.

*Director del ILPES y Director Regional del UNICEF para las Américas, respectivamente.

Por inspirarse en motivos como los que acabo de enunciar, tan claramente vinculados con la idea de planificar, esto es, de organizar los esfuerzos nacionales, establecer criterios para la utilización de los recursos, escoger metas congruentes entre sí para la sociedad, el curso tiene una especial importancia dentro de los programas del ILPES. Es cada vez más evidente, en el panorama mundial, la insuficiencia de las tasas de crecimiento como único criterio para medir el desarrollo.

La Primera Década del desarrollo de las Naciones Unidas se basó, principalmente, en la idea de que el mero crecimiento del producto era una medida insatisfactoria del desarrollo, y que había que agregarle otros ingredientes, entre los cuales se destacan los sociales. Ese fue el gran símbolo de los años 70: buscar una redistribución de los beneficios del crecimiento, atacando expresamente los grandes síntomas de la pobreza, del desempleo, de la injusticia social. Los años 70 han visto, por lo tanto, surgir una serie de programas internacionales destinados a ese propósito: el programa mundial del empleo, los grandes proyectos sobre política demográfica, la intensificación de la labor del UNICEF, la introducción de metas de redistribución del ingreso en los planes de desarrollo, la del logro de las necesidades básicas, etc. Los años 70 deben considerarse como la década de la reflexión social, humanista, igualitarista.

Sin embargo, podemos preguntarnos: ¿cuánto se avanzó en el esclarecimiento de las relaciones intersectoriales que ese nuevo énfasis en lo social implicaba para la teoría del desarrollo y, específicamente, para la planificación económica? ¿Cuánto éxito estuvieron alcanzando los intentos de poner en marcha grandes programas de cambio social y de solución masiva de problemas sociales sin menoscabar la potencialidad de crecimiento del conjunto de la economía? Diría que hubo avances, es cierto, pero que esos avances no fueron suficientes. Resulta sorprendente, por ejemplo, que los programas de empleo no se hubieran convertido en esfuerzos integrales y persistentes dentro de los planes de desarrollo. Ni las ideas sobre satisfacción

de necesidades básicas. Ni los intentos por mejorar la distribución del ingreso. El ideal de cambio social, tan justo y tan inevitable, ha quedado postergado en la mayoría de los países. Pero, lo que tal vez sea más grave, la viabilidad de conciliar los propósitos sociales con un determinado grado de prosperidad de los sectores más dinámicos se volvió dudosa cuando, en muchos casos, los países que se atrevieron, dentro de sistemas de economía mixta, a poner en marcha planes verdaderamente audaces de transformación social, se enfrentaron a serios deterioros del aparato de producción económica, y a una serie consiguiente de problemas, escasez, desequilibrios a corto plazo que ponían en peligro, precisamente, la continuidad y la vigencia de los programas sociales.

Esos tropiezos surgen, ante todo, por la dificultad de tener efectivamente éxito en la tarea técnica de planificar el progreso social. Esa falta de éxito es muy grave para quienes mantenemos el ideal del cambio social como bandera.

De ello ha surgido, en ciertos círculos, la actitud renovada de alegar una contradicción entre objetivos sociales y objetivos económicos. La conclusión, para algunos, ha sido la de que los países en desarrollo no pueden proponerse grandes reformas sociales si no quieren destruir la delicada estructura de su aparato productivo moderno, o sea, que la sociedad subdesarrollada necesita imponerse algún sistema de represión de las aspiraciones populares, para así permitir el crecimiento acelerado de un sector 'sofisticado', dinámico, moderno y eficiente, que a pesar de ser pequeño con respecto al conjunto de la economía y de la sociedad, se toma como símbolo del éxito del desarrollismo.

La supuesta imposibilidad de extender deliberadamente los frutos del desarrollo a las masas populares justifica, para dichos círculos, la idea de que el progreso social es solamente la gradual, lenta y sofocante incorporación de los sectores pobres a ese sector dinámico moderno; de esta manera se retorna a la época en que el crecimiento puramente económico constituía la única regla.

Interrogantes como éstos están volviendo a enfrentar a los economistas, y se mantienen en el tapete de las discusiones teóricas y políticas, a pesar de que durante toda la década que está terminando la estrategia internacional del desarrollo parecía haber zanjado definitivamente la disputa. Además, la renovada fuerza del desarrollismo está adquiriendo profundas implicaciones prácticas. El caso es que si bien los objetivos de cambio social, de empleo, de satisfacción de las necesidades básicas, continúan siendo proclamados por los grandes foros de las Naciones Unidas y por la generalidad de las instituciones académicas como objetivos prioritarios, como partes esenciales de las políticas nacional e internacional de desarrollo, en la práctica las políticas de la mayoría de los países en desarrollo se han dedicado exclusivamente a la solución de problemas a corto plazo, confiadas en la creencia de que la prosperidad de algunos sectores será suficiente para asegurarle al conjunto de la sociedad, a la larga, la satisfacción de todas sus aspiraciones. Contrasta dramáticamente la unanimidad con que los países aprueban en los grandes foros internacionales la validez y la urgencia de los objetivos de cambio social, reconociendo con ello que la actual situación es deplorable para millones de habitantes del mundo, con la poca efectividad de los programas sociales concretos, y con

la preferencia por los éxitos económicos a corto plazo. En la mayoría de los países, los programas sociales, si bien en alguna medida se llevan a cabo y si bien constituyen un motivo de sincera preocupación y esfuerzo para determinados ministros o funcionarios, no llegan a constituir un verdadero propósito nacional. La atención central tiende a quedarse en lo puramente económico, en la balanza de pagos, en el estado del fisco nacional, en la política monetaria. Esto suele suceder aun en países donde la preocupación por los problemas sociales es genuina y real el deseo de superarlos. Vuelve a generalizarse el temor a tomar grandes decisiones. En los pocos casos en que se ha tratado de disminuir la preponderancia de los problemas económicos a corto plazo, y se ha dado prioridad a la solución de los problemas sociales, la aparición de desequilibrios en el sector externo, el recrudecimiento de la inflación o la disminución de la tasa de crecimiento, se han convertido en problemas tan serios, que en ocasiones han comprometido los niveles de vida de aquellas grandes mayorías que, precisamente, iban a ser ayudadas y rescatadas con los programas de cambio.

Parece existir, repito, en algunos círculos, bases para considerar lo social como potencialmente separado, y aun antagónico, a lo puramente económico. Descifrar esa posible confusión, buscar y determinar los verdaderos tipos de relación que existen entre los objetivos sociales y los económicos es, por lo tanto, una de las grandes tareas de los economistas. Más concretamente, es una de las grandes tareas del ILPES. Por eso atribuimos tanta importancia a este Curso-Seminario. En efecto, dentro del marco general de la teoría y de la práctica de la planificación global, el curso podrá contribuir a reafirmar el valor de las políticas sociales, su practicabilidad, pero también sus requisitos. El curso es, por lo tanto, una oportunidad para examinar sistemáticamente las mencionadas relaciones mutuas entre lo social y lo económico.

Frente a la confusión que está volviendo a prevalecer, y a la consiguiente necesidad de aclarar las relaciones entre lo social y lo económico, vale la pena partir de algunas bases generales, que corresponden a la orientación de este curso, y a la de los programas del Instituto:

a) Los problemas sociales en América Latina no se están solucionando con la velocidad que requieren la justicia social y las expectativas de las grandes mayorías de la población. Muchos signos indican que, más bien ha estado aumentando el grado de insatisfacción de las necesidades básicas. Se requiere, por lo tanto, una acción que corrija deliberadamente las tendencias actuales.

b) El mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, en términos de empleo, educación, salud, vivienda, cultura, alimentación, recreación, etc., constituye en sí mismo un factor claramente positivo para acelerar el crecimiento económico. En efecto, ese mejoramiento social se logra, en gran parte, movilizandolos recursos humanos, administrativos, técnicos y políticos desaprovechados. Por otra parte, ese mejoramiento requiere también financiarse con traslados de recursos desde los sectores más ricos y dinámicos; esto último puede significar, y por lo general significa, aplicaciones alternativas de recursos, cambio en el tipo de inversiones, etc. En otras palabras, denota disminución relativa de recursos a dispo-

sición de los sectores considerados más dinámicos. Una tarea central de los planificadores debería ser buscar que al mismo tiempo que se ponen en marcha los programas de mejoramiento social, se mantenga el dinamismo global de la economía y la salubridad de los mecanismos monetarios, financieros y cambiarios. Tener éxito en ese logro simultáneo de lo social y lo económico es algo que requiere organizar la economía, esto es, planificar.

c) Los proyectos sociales, destinados a producir determinados resultados concretos en términos de cambio social, deben ser proyectos eficientes, esto es, deben ajustarse a criterios de organización, control administrativo y economía en el uso de los recursos asignados, de modo que permitan lograr un resultado óptimo. Es evidente que los proyectos sociales no pueden buscar, en la mayoría de los casos, retornos monetarios en el mismo sentido que se exige a los proyectos industriales, agrícolas o comerciales; pero los proyectos sociales requieren aún mayor celo para usar adecuadamente los recursos que cualquier proyecto industrial.

El Curso está inspirado, insisto, en su organización y en sus objetivos, por principios como los que acabo de esbozar. Por eso está encuadrado en primer lugar dentro del marco de la teoría y de la metodología de la planificación general. Se parte de la base de que la planificación social es un aspecto, eso sí principalísimo, de la planificación general de la economía. Hace hincapié, por lo tanto, en las relaciones que existen entre el mejoramiento del bienestar social y las grandes variables de inversión, de consumo, de disponibilidad de recursos físicos y financieros, y entre los sectores dinámicos modernos y los sectores tradicionales. El hecho de que se trate de una especialización en los aspectos sociales de la planificación indica que, para el Curso-Seminario, y en general para el ILPES, esos aspectos son extraordinariamente importantes. Creo en realidad que si no fuese necesario realizar grandes cambios sociales, alcanzar grandes objetivos sociales, como propósito que exige movilizar los esfuerzos centrales del gobierno y, en general, de los habitantes de un país, no sería tanta la urgencia de la planificación en un país determinado. La adopción de objetivos sociales, y la puesta en marcha de los programas sociales, requiere cuidadosas reflexiones sobre las fuentes de los recursos necesarios, sobre el efecto que los gastos respectivos tendrán en el conjunto de la economía, y, como ya decíamos, sobre la mejor forma de asegurarles eficiencia a los proyectos sociales. El ILPES estuvo poniendo cada vez más énfasis en los aspectos sociales del desarrollo y de la planificación y en examinar cómo se deben insertar los objetivos sociales en los planes de desarrollo. Este es un ejercicio intelectual formidable, de gran complejidad, pero que rinde frutos tan abundantes, que bien merece todo el esfuerzo que queremos dedicarle.

Este Curso realizado bajo los auspicios conjuntos con el UNICEF, corresponde, por lo tanto, a esa gran tarea que se ha impuesto el ILPES: la de darles una importancia muy principal a los aspectos sociales del desarrollo. Pero corresponde asimismo al espíritu del ILPES señalar que la incorporación de los objetivos sociales se entienda no sólo como una aspiración política y humana, sino como una técnica, como un verdadero componente de la teoría y de la

práctica de la planificación. El empeño del ILPES en que se recuerde lo social, en que se mantenga un énfasis especial en los aspectos sociales, parece más urgente en virtud de posiciones que parecerían querer predominar en algunos círculos de la región, que buscan, como ya lo señalamos, una dedicación casi exclusiva a los problemas e incidencias coyunturales; o, para los casos especiales de los países que alcanzaron una situación especialmente holgada de balanza de pagos, una cierta complacencia excesiva, una cierta confianza en que habiéndose superado las limitaciones al desarrollo provenientes de la escasez de divisas, todos los problemas estructurales han quedado resueltos.

El ILPES ve con gran interés, claro está, el éxito que tuvieron algunos países en abrir mucho más sus economías hacia el exterior, buscar mayor eficiencia a sus inversiones, aprovechar la disponibilidad de capitales internacionales, incrementar exportaciones nuevas, y, con todo ello, crear una situación en el mercado de divisas mucho más fluido, estable y próspero, y una atmósfera general de mayor eficiencia en la economía. Por ejemplo, en los últimos diez años, un número cada vez mayor de monedas nacionales de los países latinoamericanos han llegado a ser monedas relativamente fuertes, por lo menos a corto plazo. La lección que esos éxitos ofrecen es importante; prueban la capacidad de nuestras economías para reaccionar favorable y dinámicamente ante una serie de impulsos y de situaciones propicias de los mercados. También prueban que la región es rica en recursos, y que posee una excelente capacidad de participación en el comercio mundial, que podría expandirse aún mucho más si se lograra reordenar y estabilizar las condiciones en que se realiza dicho comercio.

Sin embargo, esos éxitos no pueden convertirse en pretexto para olvidar, ni aun por un tiempo, que los grandes problemas sociales no fueron resueltos, que no es siempre seguro que la prosperidad de los sectores exportadores traiga consigo una mejoría similar en los demás sectores de la economía, y que, más bien, en algunos casos, se va intensificando la concentración de ingresos en algunos grupos, especialmente a favor de los del sector financiero.

La aparición, cada vez con más fuerza en la región, de fenómenos nuevos al nivel nacional o internacional, fenómenos que se diferencian profundamente de los que predominaron durante los años 60, hace necesario que los alcances y la índole de la planificación económica y social también cambien profundamente. El pensamiento de la CEPAL, casa que el ILPES integra, estuvo siguiendo esas nuevas realidades, y las está estudiando a fondo. Varios países de la región adquirieron, casi de improviso, en gran parte en razón de su éxito como exportadores de manufacturas, el carácter de 'países industrializados nuevos'. Ese título, supuestamente honroso, parece haber cambiado el papel de América Latina en las grandes negociaciones internacionales, y la ha colocado en una curiosa situación de ambivalencia. Por ejemplo, prácticamente desapareció la disponibilidad de recursos financieros provenientes de los grandes países industrializados con tasas de interés o a plazos no convencionales. La capacidad propia latinoamericana para resolver los grandes problemas sociales debió empezar a suponerse suficiente por parte de la comunidad internacional. Sin embargo, esa capacidad tenía en justicia que considerarse, sin olvidar las enormes diferencias en el

grado de prosperidad en la balanza de pagos y en el proceso de industrialización que se ha logrado entre los países de la región, y también frente al hecho de que aun en los países latinoamericanos más prósperos no queda todavía claro que se pueda asegurar, sin ayudas sustanciales de los países verdaderamente industrializados, que existen recursos para lograr una solución integral y relativamente rápida a los problemas sociales.

América Latina tiene por delante, por consiguiente, la gran tarea de reexaminar su posición internacional, su futuro como región, los tipos de esfuerzo requeridos, y las formas concretas de solidaridad y de asistencia mutua de carácter regional que se hacen urgentes, a la luz de los grandes cambios debidos a la coyuntura regional e internacional, y las últimas tendencias en el desarrollo de los centros industrializados, y en los de la propia región. Ese esfuerzo de reflexión, de incorporación de nuevas realidades y conceptos, lo está realizando la CEPAL y también lo lleva a cabo un grupo cada vez más importante —con diversas tendencias ideológicas, distintas posiciones teóricas— de excelentes economistas latinoamericanos en universidades, centros de investigación y gobiernos. Tal vez nunca fue la región tan fértil en la producción de ensayos, artículos o trabajos colectivos de investigación.

Pero en medio de la euforia, y ante la nueva confianza en la capacidad latinoamericana para lograr importantes avances en el campo económico y tecnocrático, no pueden olvidarse los problemas sociales. Más que nunca el análisis de los problemas de estructura, y de sus posibles soluciones, se vuelve necesario. La propia continuidad, a mediano y a largo plazo, de la prosperidad que algunos países de la región han logrado, requiere esas soluciones de fondo en el campo social.

El ILPES debe recoger todo ese gran acopio de ideas y de planteamientos, acometer a su vez algunas tareas de investigación sobre los grandes temas de planificación del desarrollo, y transmitirlos a través de sus cursos de capacitación, de sus asesorías, de los seminarios y mesas redondas que organiza, y también a través de su función como Secretaría del Sistema de Cooperación y de Coordinación entre Ministros de Planificación.

Este Curso-Seminario de Planificación Social, iniciativa conjunta del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y de la Oficina Regional del UNICEF para las Américas, representa concretamente una forma muy importante de esa función transmisora del Instituto. Y por otra parte permite la colaboración de ambas instituciones en un campo que se sitúa básicamente en la búsqueda de mecanismos y políticas adecuados para mejorar la distribución de los beneficios sociales.

Está abierto a un grupo de participantes de algunos países de América Latina e intenta discutir problemas dentro del marco más homogéneo posible, aún dentro de la diversidad de situaciones existentes en América Latina.

Tiene el carácter de Curso, en la medida que pretende sistematizar los estudios y experiencias sobre el análisis de la realidad social del continente y las políticas posibles. Y es Seminario en la medida que somete a discusión las formas de aproximarse a dichas realidades y soluciones.

El Curso constituye en sí mismo una experiencia, y pretendemos obtener de él las conclusiones necesarias que

nos permitan organizar una actividad de capacitación más sistemática y formalizada en este campo.

El UNICEF y el ILPES no han ahorrado esfuerzo alguno por reunir especialistas entre los más destacados del ambiente académico y entre los responsables de la formulación de políticas sociales para abarcar una amplia gama de temas.

El Curso insiste en la idea de que se debe “mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano. Por otra parte, el desarrollo humano no es equivalente al crecimiento de la acción sectorial en educación, salud, etc., sino que incluye un sistema social que adjudica prioridades a la igualdad y dignidad de los hombres y que respeta y promueva la expresión cultural de la población”. Esta expresión de los gobiernos latinoamericanos manifestada durante el Decimoquinto Período de Sesiones de la CEPAL (Quito, 1973) es una buena definición de lo que pretende la planificación social, y es el concepto que será utilizado en el Curso-Seminario.

A ello debe agregarse, como declararon los mismos países en el Decimoséptimo Período de Sesiones (Ciudad de Guatemala, 1977) que “Diversos programas sociales del sector público, especialmente en materia de educación, salud, vivienda y seguridad social, han reunido apreciables recursos públicos, adquirido complejas estructuras administrativas y ejercido influencia importante en los niveles de vida y las expectativas de amplios sectores de la población. Estos programas, fundamentalmente como consecuencia de la crisis de financiamiento, confrontan ahora la necesidad de importantes reformas, especialmente de carácter administrativo, que cada país llevará a cabo de diferentes maneras y con distintas prioridades”. Ya he mencionado el proceso de revisión de conceptos que todo ello está promoviendo en la región.

Por otro lado, no basta con plantear políticas sociales de tipo global para alcanzar efectivamente a los grupos necesitados. Como tales grupos no se distribuyen en forma homogénea en el territorio nacional, crece la evidencia acerca de la necesidad de introducir una dimensión territorial en las políticas sociales, lo que las hará más complejas, pero potencialmente más eficientes. Esto constituye precisamente un área de trabajo del ILPES.

La experiencia del ILPES indica, por lo demás, que tampoco es posible entregar una especie de ‘recetario’ de política social. Decíamos que América Latina abarca situaciones muy diferentes, que sólo en un nivel muy elevado de abstracción pueden fundirse en un concepto único; asimismo, que existen en la región distintos estilos de desarrollo, lo que hace que las soluciones no sean fácilmente trasladables de un caso al otro, y que las características del diagnóstico de la situación social de los países latinoamericanos se modifiquen rápidamente. Las dudas, incertidumbres y diversidad, que ya son tan notorias en materia de crecimiento y planificación, no hacen sino subrayar las dificultades que enfrentan la planificación y las políticas sociales cuyo análisis siempre estuvo en rezago relativo.

Las reflexiones enunciadas conducen a mostrar que los participantes del Curso-Seminario sobre Planificación Social deben considerar al ILPES como una institución del sistema de las Naciones Unidas que crea las condiciones

para que puedan lograr un diálogo fecundo, intercambiando experiencias generadas en contextos muy diferentes entre ellos, y con quienes, dentro de la Casa, se dedican al tema y que mucho tienen que aprender de la experiencia concreta y cotidiana de los que laboran en este campo en los países de la región.

Al participar en la inauguración del Curso-Seminario de Planificación Social, bajo auspicios tan favorables, y dentro de un marco tan interesante, quiero desear a los participantes un fructífero trabajo, y agradecer a los conferencistas y autores de los documentos que servirán de base a la discusión de los diferentes temas por su valiosa contribución.

Exposición de Carlos Martínez Sotomayor

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, se complace en saludar a este distinguido grupo de profesionales que han concurrido a participar en el Curso-Seminario sobre Planificación Social organizado conjuntamente por el ILPES, la CEPAL y la institución que representa para América Latina y el Caribe.

Esta actividad es una etapa más en el importante programa de colaboración que se ha propuesto realizar la Oficina Regional del UNICEF con los otros organismos de la familia de las Naciones Unidas, especialmente con la CEPAL y el ILPES. De esta forma, se atiende además la recomendación de los gobiernos de los países de la región, que han solicitado a nuestras instituciones el cumplimiento de acciones conjuntas tendientes a lograr una mayor aproximación al concepto del desarrollo integrado.

En esta oportunidad quisiera referirme a algunos conceptos relacionados con la planificación social, la atención a las necesidades de la infancia, las modalidades de este Curso-Seminario, y las expectativas que éste ha despertado en los gobiernos de la región y en los organismos de cooperación internacional.

Durante las tres décadas de trabajo conjunto entre los gobiernos de los países latinoamericanos, el UNICEF y otros organismos de las Naciones Unidas, en actividades y programas en el campo del desarrollo social, se ha reafirmado con creciente validez la necesidad de enfrentar los problemas que restringen y menoscaban el bienestar de la población dentro de un marco de acciones y políticas globales que emanen de procesos planificados de desarrollo. Ha sido evidente, y se ha reiterado en numerosos estudios e informes acerca de la situación y desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, que los resultados positivos obtenidos en el crecimiento de la capacidad productiva de los países no se han distribuido equitativamente entre los distintos sectores sociales, ni entre las áreas o regiones que los conforman. Por el contrario, los beneficios han dejado al margen de todo mejoramiento visible a importantes grupos de pobladores rurales y de las periferias urbanas cuyas necesidades seguramente han aumentado en volumen cuando no se han acentuado.

Por su parte, los servicios sociales en el campo de la salud, la educación, la alimentación y la nutrición, el mantenimiento de un hábitat sano, la seguridad social, han sido organizados y administrados por lo general independientemente los unos de los otros, y de las políticas y proyectos

del desarrollo económico. Estos servicios, si bien pueden mostrar ampliaciones en su cobertura, han experimentado limitaciones importantes cuyos efectos se hacen notar en los grupos de la población que no tienen acceso social y geográfico a tales servicios, en los costos crecientes que parecen alimentar los procesos inflacionarios, en la poca complementariedad entre unos y otros, y en la incapacidad para beneficiar efectivamente a aquellos sectores de la población que tienen necesidades más apremiantes.

Particularmente en el caso de los problemas que afectan a la infancia, han sido evidentes las características antes señaladas. Por un lado, el crecimiento económico no ha tendido a satisfacer espontáneamente las necesidades de las nuevas generaciones, en especial las de los niños de las familias pobres. Por otra parte, los servicios y programas organizados en su favor han considerado muy restringidamente los requerimientos de complementariedad entre ellos y la necesidad de formularlos en conjunto con programas y proyectos que refuercen la posición económica de las familias.

Sin embargo, no es posible dejar de señalar algunos hechos positivos registrados respecto al mejor tratamiento de los problemas sociales. Cabe destacar el relativo consenso que hay respecto a que lo social tiene que ser materia de análisis, formulación de políticas y acción conjunta y coordinada de los organismos públicos, las entidades privadas, las comunidades y las propias familias. Desde luego, las discrepancias surgen al definir el papel que corresponde jugar a cada uno y el peso relativo de ese papel. También es generalmente aceptado que el mejoramiento de la situación en que se encuentran importantes sectores de la población, es responsabilidad de toda la sociedad, dado que las desventajas de estos grupos son el resultado de las deficiencias que presentan los estilos de desarrollo que se proyectan en la región. Igualmente, la necesidad de incrementar los recursos públicos para prestar servicios sociales ha sido admitida y respaldada por compromisos asumidos por los gobiernos de la región.

En la Estrategia Internacional de Desarrollo para la Década del 70, y en conferencias y eventos de carácter internacional, se han reiterado estas apreciaciones. Igualmente, el criterio unificado del desarrollo, en el que sus dimensiones económica, social, política, espacial tienen pareja importancia y se apoyan mutuamente, estuvo presente en los debates públicos relativos a la formulación de políticas y a la asignación de recursos. También fue materia de análisis en las controversias que, con carácter científico, se han producido acerca del desarrollo de los países.

Algunos organismos públicos del campo social han ensayado programas conjuntos especiales en regiones y áreas de los países que presentaban mayores deficiencias relativas en indicadores de bienestar social. Se ha tratado de concentrar recursos y servicios en forma coordinada apoyando proyectos productivos destinados a dar ocupación e ingresos a las familias.

El desarrollo de la planificación como sistema incorporado a la formulación de políticas y a la asignación de recursos, si bien ha presentado diversos ciclos en su importancia y efectiva incidencia en la política nacional, ha terminado por imponer su necesidad, utilidad y presencia.

Estos hechos positivos que, desde luego, no compen-

san las comprobaciones negativas antes observadas, sirven de antecedente para situar el apoyo al desarrollo de la planificación social en los países de América Latina y el Caribe. Un somero análisis de las características que presentan los sistemas de planificación y su práctica en los países de la región, verifica el desbalance como consecuencia del mayor tratamiento que recibe la dimensión económica del desarrollo comparada con la dimensión social. El marco teórico, el desarrollo metodológico y los procedimientos de ejecución y control en el campo económico de la planificación, muestran una mayor riqueza de planteamientos y creación científica que en el campo social de la planificación. Igualmente, desde el punto de vista institucional y de las funciones públicas, las divisiones o direcciones de planificación económica tienen comparativamente mayor relevancia y mecanismos mejor definidos de influencia en la toma de decisiones que las divisiones o direcciones de planificación social. Resulta entonces importante influir para que ese desbalance disminuya y luego se traduzca en resultados favorables al desarrollo integral de los países.

La formación de recursos humanos ha tenido también una marcada preferencia por el campo económico y regional de la planificación. Está mejor perfilada la relación entre los centros académicos y de investigación y los organismos y mecanismos de ejecución en el área económica de la planificación. En cambio, en el campo social no es muy frecuente encontrar esa necesaria relación. Los centros de formación superior en materias vinculadas al desarrollo social no reciben el apoyo indispensable para el cumplimiento cabal de sus funciones, ni son consultados en materias de su competencia para decidir sobre cuestiones importantes de la política general. Por su parte, estos centros han tendido preferentemente a desarrollar análisis críticos del proceso social de los países, que si bien son útiles, deberían ser complementados también con proposiciones y alternativas que puedan ser elegidas como fórmulas operables por los políticos y técnicos gubernamentales.

Desde otro punto de vista, cabe destacar la necesidad e importancia que cobra el desarrollo de la planificación social, si se examina la magnitud de recursos utilizados en la prestación de servicios que contribuyen al progreso social de los países. Los sectores de educación, salud, saneamiento del medio, vivienda, invierten y gastan cada año importantes porcentajes de los ingresos fiscales. Estas inversiones y gastos no sólo deben ser planificados, programados, controlados y evaluados por los respectivos sectores, sino que también se requiere una visión multisectorial que los complemente y coordine, y los vincule a los proyectos económicos nacionales y regionales.

Hay problemas y carencias que afectan especialmente, y en forma más intensa, a determinados sectores de la población. Por ejemplo, la pobreza extrema parece constituir un fenómeno perfectamente localizable geográfica y socialmente, y que requiere un tratamiento especial. Es el caso también de los grupos relegados o marginados, como los indígenas y los pobladores de las periferias urbanas, cuyas limitaciones merecen soluciones particulares. Estas situaciones requieren un análisis específico que la planificación social estaría en condiciones de realizar.

El tratamiento de la problemática que afecta a la infan-

cia se beneficiaría muy claramente con un desarrollo de la planificación social. En principio sería mucho más factible abogar por mayores recursos tendientes a satisfacer sus necesidades básicas, teniendo en cuenta que el gasto en favor de la infancia representa una inversión social en la formación de las generaciones que próximamente asumirán el papel protagónico en el proceso de desarrollo que planificadamente se trate de llevar a cabo a mediano y a largo plazos. Sería posible establecer con mayor claridad los servicios complementarios que requieren su atención integral y definir más precisamente los grupos de familias que merecen un apoyo especial habida cuenta la situación precaria que sufren.

La atención a las necesidades y formación de las nuevas generaciones alcanza un sentido más pleno dentro de un contexto de desarrollo social equilibrado. Pueden conseguirse mejores resultados si las actividades que benefician a la infancia son parte de la política y planes de desarrollo de los respectivos países; mas, para que esto sea efectivo, es necesario que los instrumentos que se preparan y utilizan en la planificación tengan en cuenta las variables sociales que influyen el proceso de desarrollo como un todo, y que los planes y programas traten con necesaria especificidad los sectores a través de los cuales sea más conveniente realizar programas y actividades de carácter social.

La importancia de tratar en forma especial las necesidades de la infancia queda plenamente respaldada si se tiene en cuenta su significación estadística. Estudios recientes realizados por CELADE muestran que en 1980 el 41 por ciento de los 358 millones de habitantes que tendrá América Latina estará comprendido entre los 0 y 14 años de edad y en el año 2000 este grupo será el 37 por ciento de 594 millones.

Por su parte, la consideración de los problemas de la infancia puede contribuir al desarrollo metodológico y programático de la planificación social, al constituirse en contenido específico de algunos de sus objetivos. La coordinación de servicios públicos, la distribución de ingresos sociales en beneficio de los grupos relegados, el apoyo a las familias pobres, pueden ser factibles teniendo en cuenta las necesidades de la infancia.

El UNICEF estima que la planificación y la política social constituyen campos de su trabajo y de su competencia, ya que son el instrumento y el marco que le permiten programar y orientar sus acciones de promoción del bienestar de la niñez y la juventud, con un sentido integrado a las realidades sociales de los países. Además, esas acciones están revestidas de una profunda vocación ética, que acredita el que los problemas que afectan a la sociedad sean también problemas propios de la actividad que nuestro Fondo tiene que encarar.

Como puede apreciarse, hay argumentos que justifican y explican el especial interés que el UNICEF tiene en el desarrollo de la planificación social. Ha cooperado en este campo, apoyando la constitución de unidades de planificación social, aportando asesoría técnica a los países, propiciando el intercambio de experiencias entre las instituciones de planificación y formando recursos humanos en el nivel nacional. Estas formas de cooperación las ha realizado en forma coordinada con otros organismos de coope-

ración internacional, y, en algunas oportunidades, con CEPAL e ILPES.

Este Curso-Seminario reúne algunas características que me gustaría destacar. Se trata de un evento en el que participan profesionales de varios países de América Latina, algunos de los cuales han exhibido una importante trayectoria en el apoyo al desarrollo social y su tratamiento planificado. Se trata igualmente de un curso que brinda oportunidades para que los participantes aporten la experiencia ganada en sus países en materia de planificación social, es decir, como su nombre lo indica, es un Curso-Seminario en el que la participación de todos contribuirá a enriquecer un campo del conocimiento y de la acción política que no ha recibido hasta ahora un tratamiento preferencial.

Se ha obtenido la participación como docentes de distinguidos profesionales, de reconocido prestigio internacional y vasta experiencia en este campo, y esto permitirá también poder contar con antecedentes valiosos de la más alta jerarquía intelectual. Esto contribuirá, por otra parte, a establecer relaciones necesarias con centros académicos que aportan conocimientos teóricos y metodológicos a la práctica de las decisiones políticas. Igualmente, profesionales latinoamericanos que desempeñan funciones de investigación y docencia en las instituciones que patrocinan este Curso-Seminario, compartirán sus experiencias y el resultado de los trabajos que han venido realizando.

Esta modalidad de cooperación en la formación de recursos humanos es especialmente importante en el caso de América Latina y el Caribe. En diversas oportunidades se ha destacado el carácter intermedio que en su desarrollo presentan los países de la región si se lo compara con el caso de las regiones industrializadas y las menos desarrolladas. Esta apreciación, que desde luego no pone en evidencia las diferencias entre los países y las desigualdades dentro de los mismos, en los hechos está contribuyendo a limitar los recursos provenientes de la cooperación multilateral y está obligando a los países a buscar formas de cooperación horizontal que maximicen el uso de los recursos. Entre estas formas de cooperación, la formación de profesionales es la que mayor expectativa ofrece por la capacidad que se genera en el uso de recursos nacionales.

Para concluir, quisiera destacar la cooperación entre el UNICEF, la CEPAL y el ILPES. En la última etapa de la evolución de las distintas formas de cooperación internacional del UNICEF en las Américas, que corresponde a los años presentes, se pueden percibir con características muy nítidas los esfuerzos y acciones conjuntas entre el UNICEF, la CEPAL y el ILPES. Ha sido un positivo ejemplo de cooperación interagencial y de mejor utilización de recursos tanto humanos como financieros encaminados al logro de objetivos comunes definidos en los mandatos generales de las Naciones Unidas, tanto para el Fondo como para la Comisión y el Instituto.

De este modo se estuvieron realizando actividades asociadas en rubros importantes de apoyo al desarrollo de los países. Hemos conjugado esfuerzos y recursos en proyectos de carácter interagencial y cobertura regional que tienen el propósito de entregar a los gobiernos alternativas de política que orienten sus acciones en algunas materias

del desarrollo social. Buenos ejemplos en este sentido son el Proyecto Interagencial para la Promoción de Políticas Nacionales de Alimentación y Nutrición y el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, que están en plena vigencia. El UNICEF contribuyó también a la preparación e inicio de actividades del Proyecto sobre Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe.

Igualmente, se han llevado a cabo investigaciones y estudios conjuntos y complementarios en áreas importantes del desarrollo socio-económico, con ocasión de eventos internacionales y como recomendación de los gobiernos de la región. Es el caso de las materias relacionadas con la participación de la mujer, la cooperación técnica entre los países en desarrollo o cooperación horizontal, el agua y el hábitat. Dentro de este rubro de estudios e investigaciones, cabe destacar el primer intento por entregar una visión completa y actualizada acerca de la situación de la infancia en América Latina y el Caribe, como un aporte al Año Internacional del Niño y como base de las deliberaciones de la Sesión Especial que los gobiernos de América y de los que componen la Junta Ejecutiva del UNICEF realizarán en México en la segunda quincena de mayo próximo. Ha sido este estudio un trabajo que ha comprometido a varios organismos de las Naciones Unidas y a consultores del más alto nivel académico, en el que se destaca el aporte intelectual y científico de la CEPAL, el ILPES y CELADE.

En el campo de la elaboración de estadísticas e indicadores relacionados con el desarrollo social de los países, también se estuvieron cumpliendo trabajos especiales. Utilizando los censos de población y las publicaciones oficiales se extractaron y elaboraron indicadores que reflejan las características del desarrollo social. También fue posible efectuar un análisis sobre la estratificación social existente en los países. La difusión y mejor aprovechamiento de las encuestas de hogares está permitiendo, por su parte, un seguimiento más próximo de los efectos de las políticas nacionales y una base sólida de información para los estudios e investigaciones. Particularmente, se ha concluido un volumen de estadísticas e indicadores acerca de la situación de la infancia y la juventud, que representa un significativo avance respecto de anteriores trabajos realizados también asociadamente entre el UNICEF y la CEPAL, y por lo cual debemos dejar constancia de nuestro reconocimiento a la División de Estadística de la Comisión.

Del mismo modo, se ha realizado una creciente actividad en la publicación de libros o materiales de difusión relacionados con temas del desarrollo social, lo que constituye un aporte importante para el trabajo de las instituciones públicas, los profesionales y los centros académicos de la región.

En la capacitación y adiestramiento de técnicos nacionales, el UNICEF ha colaborado con la CEPAL y el ILPES, durante varios años, otorgando becas para estudiantes y financiamiento para profesores e investigadores que formaban parte del cuerpo técnico de estas instituciones.

Finalmente, el presente Curso-Seminario sobre Planificación Social y nuestro propósito de institucionalizarlo anualmente, es la más clara confirmación de este aspecto de nuestra política de cooperación interagencial que hemos diseñado en beneficio de los países de la Región.

Quiero agradecer al ILPES y a la CEPAL el interés y

dedicación demostrados por iniciar estos cursos en colaboración con nosotros. Igualmente, expreso mi reconocimiento a las autoridades y personalidades que nos acompañan con su respaldo a esta actividad que estimo de valiosas proyecciones. Pueden estar seguros que, en la medida en

que este curso responda a los propósitos que todos nos hemos fijados, el UNICEF continuará e intensificará su apoyo a la formación de especialistas en planificación social y al mejoramiento de las técnicas de planificación social.

Algunas Publicaciones de la CEPAL

Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación? Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 26, Santiago de Chile, 1979, 160 páginas.

En la Conferencia General de la CEPAL, celebrada en Guatemala en 1977, varios países hicieron hincapié en los problemas sociales del sector agrícola, en la modernización y en la influencia de las formas de tenencia de la tierra sobre la productividad agrícola y sobre otros aspectos sociales y económicos. En función de esa inquietud este trabajo considera en forma principal los problemas ligados a la modernización productiva y las transformaciones sociales que los han acompañado.

A fin de analizar esos problemas se divide en dos grandes partes. La primera, que trata de las transformaciones rurales latinoamericanas, contiene un diagnóstico interpretativo; la segunda, intenta analizar escenarios futuros y estrategias de desarrollo social rural.

El diagnóstico interpretativo presenta un panorama histórico-estructural de las transformaciones rurales, y se detiene especialmente en las tendencias a la concentración cada vez mayor de los recursos, en el papel que fue adquiriendo el control de aquellos distintos a la propiedad de la tierra; en el aumento proporcional del uso de mano de obra estacional y la correlativa disminución del empleo permanente; en la significación creciente del apoyo estatal a las empresas 'modernas', y en las consecuencias de éstas y otras tendencias para el desarrollo social rural y la marginación de diversos grupos. Se inicia esta parte determinando los rasgos esenciales de la conceptualización de lo rural y lo urbano referida a la realidad latinoamericana; sigue con el análisis de las diferencias principales entre ambos medios; estudia luego el papel del agro en las transformaciones de la sociedad, y termina examinando los sistemas de relaciones, clases y movimientos sociales. Esta ordenación obedece a la idea de que lo urbano y lo rural sólo pueden ser comprendidos en su contexto histórico, y que es necesario mostrar, aunque sea en grandes trazos, cómo se ha llegado a la situación vigente, para luego considerar las diferencias actuales.

La segunda parte es, en gran medida, un análisis prospectivo. Las tendencias analizadas en la primera son proyectadas hacia el futuro; se configuran así escenarios hipotéticos que plantean, desde el punto de vista del desarrollo social, desafíos y problemas que deberán ser enfrentados por todas las estrategias. Desde esta perspectiva son consideradas diversas estrategias recientemente propuestas; ahora bien, en razón de la gran variedad de estas últimas, y de la imposibilidad de analizarlas todas, se consideran algunas de las principales como, por ejemplo, la

que procura el fortalecimiento del sector campesino de subsistencia.

La dimensión de la pobreza en América Latina, por Oscar Altimir. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 27, Santiago de Chile, 1979, 93 páginas.

En este trabajo se intenta estimar la magnitud de la pobreza en los países de América Latina, estableciendo con este fin, para los principales países de la región, líneas de pobreza que representan en forma aproximada los niveles de poder adquisitivo por debajo de los cuales las necesidades básicas de un hogar quedan desatendidas en forma tal que éste puede considerarse en situación de pobreza absoluta.

Se utilizan dichas líneas de pobreza, junto con la información disponible sobre distribución del ingreso, para obtener estimaciones preliminares de la dimensión de la pobreza en cada uno de esos países y en el conjunto de la región. La dimensión de la pobreza se evalúa tanto por el número de personas en situación de pobreza como por la magnitud del déficit de ingresos que implica. Pero con el trazado de líneas de pobreza absoluta a base de criterios uniformes, también se ha pretendido proporcionar a otros estudios un medio de identificar las situaciones de pobreza, y así facilitar el análisis de sus causas, abordables mediante diversos métodos de investigación.

Las conclusiones del estudio merecen tomarse seriamente en consideración. Desde luego que la existencia de pobreza masiva en América Latina no constituye una novedad; ella ha sido una realidad permanente y ampliamente conocida en la región. Lo que sí es nuevo, es la comprobación de que el notable crecimiento económico logrado en los últimos decenios no ha tenido repercusiones equivalentes sobre los ingresos de los pobres, que son muy numerosos. Este crecimiento económico, al acentuar los contrastes existentes en las condiciones de vida de los distintos grupos de la población, ha hecho más visible, y por tanto simultáneamente más condenable, la existencia de la actual pobreza masiva.

Esta experiencia vivida por América Latina originó un profundo escepticismo respecto a la creencia tradicional de que el crecimiento económico por sí solo traería aparejada una solución a los graves y difundidos problemas de pobreza, desigual distribución del ingreso, desempleo y subempleo, que han existido y persisten en la región. En efecto, según las estimaciones del estudio, cerca de un 40% de la población de América Latina seguía viviendo, alrededor de 1970, en condiciones de pobreza.

En otras palabras, los frutos del crecimiento económico no han llegado en forma equitativa a los distintos grupos de la población. Más aún, de mantenerse las condiciones actuales, se puede anticipar con un alto grado de certidumbre, que la participación de los grupos pobres en los frutos del crecimiento futuro permanecerá a niveles absolutamente inadecuados.

Organización institucional para el control y manejo de la demanda externa. El caso chileno, por Rodolfo Hoffmann. Serie de Cuadernos de la CEPAL, N.º 28, Santiago de Chile, 1979, 35 páginas.

Después de haber examinado en forma global la situa-

ción general del endeudamiento externo de la región en un estudio anterior (véase C. Massad y R. Zahler, *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 19, Santiago, 1977) se estimó conveniente analizar el caso de un país, considerando las técnicas e instrumentos utilizados para regular su proceso de endeudamiento con el exterior. Así, el trabajo que se presenta describe y examina los principales mecanismos que se emplean actualmente en Chile con el fin de dirigir el endeudamiento externo público y privado.

El informe analiza la situación de la deuda externa desde diversos ángulos, lo que permite entregar un cuadro bastante completo del endeudamiento externo en Chile. La primera parte se destina al exámen de la situación general del endeudamiento, la segunda a los lineamientos de la política de endeudamiento externo, y la tercera a los instrumentos y mecanismos de regulación para el manejo del proceso de endeudamiento externo público y privado.

Sería de gran utilidad realizar exámenes similares para otros países de la región, pues así se posibilitaría una comparación de las técnicas utilizadas por los países latinoamericanos para regular sus procesos de endeudamiento externo, y posiblemente el aprovechamiento de la experiencia de los países más avanzados en este aspecto. Se abriría de esta manera un vasto campo de colaboración, pues los asuntos relativos a los pagos internacionales y al endeudamiento externo tienen gran relevancia en casi todos los países de América Latina.

La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios. Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 29, Santiago de Chile, 1979, 61 páginas.

Tres ensayos cortos componen este Cuaderno. El primero, "La demanda de bienes de importación" se propone formular un modelo que permita identificar las variables económicas de mayor influencia sobre el nivel de importaciones de bienes, y asimismo evaluar su importancia empírica.

El segundo, "Ajuste del balance de pagos, política crediticia y control del endeudamiento externo" tiene por objeto identificar las demoras en el ajuste del balance de pagos y sus cuentas ante desequilibrios monetarios. Este tema tiene importancia desde el punto de vista de política monetaria, crediticia y de balance de pagos, pues está estrechamente relacionado con el control del dinero y el curso futuro del endeudamiento externo de acuerdo con diversas opciones de política, así como con la predicción de cambios en las reservas internacionales.

El tercero, "El enfoque monetario del tipo de cambio" se ocupa de la descripción y análisis de los principales determinantes del tipo de cambio, considerado desde un punto de vista monetario, a fin de poner de relieve la importancia de las variables monetarias en la determinación del tipo de cambio.

Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina, E/CEPAL/1076, versión mimeografiada, abril de 1979, 71 páginas.

Cuando se intensifican en el plano técnico y político las

actividades de las Naciones Unidas tendientes a definir las directivas de una nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para el próximo decenio, resulta oportuno agregar al análisis retrospectivo y de la situación actual realizado por la CEPAL¹ ciertos antecedentes y proyecciones que sirvan de apoyo a los debates sobre el tema, y contribuyan a que la nueva estrategia se convierta en un eficaz programa de acción internacional para impulsar el desarrollo de los países periféricos y, asimismo, que incorpore materias y objetivos que puedan ser de especial interés para América Latina.

Las investigaciones sobre los campos económico, demográfico y social que presenta este documento se han realizado utilizando un conjunto de modelos vinculados entre sí. En una primera etapa se ha avanzado fundamentalmente en materia de proyecciones —macroeconómicas, sectoriales, agrícolas, del comercio mundial, demográficas, de la distribución del ingreso y de las situaciones de pobreza— a fin de establecer en cada caso órdenes de magnitud para ciertos indicadores en torno a objetivos, recursos, problemas y factores que influyen en el respectivo campo del desarrollo. Asimismo, los resultados preliminares permiten progresar en el diseño de un modelo integrado para analizar, con mayor cohesión, los escenarios planteados, modelo que comenzará a utilizarse en una etapa más avanzada del estudio.

Por el momento se han definido dos escenarios en torno a los cuales se han organizado las proyecciones de los distintos modelos: el primero corresponde aproximadamente a una prognosis de la actual tendencia, y el segundo, a una modificación de la situación externa e interna que permitiría a las economías alcanzar un mayor dinamismo.

Después de presentar ambos escenarios se exponen por separado las proyecciones demográficas, macroeconómicas y sectoriales, así como las de comercio exterior y, salvo en el caso de la proyección demográfica, se comentan los resultados para los dos escenarios planteados.

Anuario estadístico de América Latina, 1978, Publicación de las Naciones Unidas (N.º de venta: S/E.79.II.G.3), Santiago de Chile, 1979, 471 páginas.

A partir de 1973, el *Boletín estadístico de América Latina*, que se publicaba semestralmente, fue sustituido por el *Anuario estadístico de América Latina*, cuyo propósito es compendiar la información estadística más pertinente para el análisis de la situación económica y social y del progreso de los países de la región. A este fin se utilizan las estadísticas más completas, consistentes y comparables desde el punto de vista regional.

Estas estadísticas son sistematizadas por la CEPAL a fin de que puedan servir de marco de información estadística a los trabajos de la Secretaría y a las diversas actividades de análisis de la realidad latinoamericana. En el transcurso del

¹El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina (E/CEPAL/1061). Véase la reseña de este documento en el N.º 8 (agosto de 1979), p. 155 de esta Revista.

tiempo, dichas tareas de sistematización han ido cristalizando en procedimientos propios de elaboración y presentación de las estadísticas, que se consideran particularmente adecuados a los propósitos analíticos que se procura alcanzar. Quienes deseen obtener estadísticas más detalladas, sobre áreas específicas de interés, como las que elaboran los organismos oficiales de los países, deberán referirse a los sumarios de estadísticas internacionales vigentes que forman parte del conjunto coordinado e interrelacionado de publicaciones periódicas editadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

La presente edición del *Anuario Estadístico de América Latina* difiere de las anteriores en contenido y presentación, y combina las ediciones correspondientes a 1977 y 1978. En la primera parte se incluyen indicadores derivados, como por ejemplo, tasas de crecimiento, participaciones y coeficientes o proporciones, que presentan una visión sintética de la situación en cada área de interés, pero cuyo uso es más específico. En este conjunto de indicadores socioeconómicos están comprendidos los que se utilizan en las evaluaciones regionales periódicas de la Estrategia Internacional del Desarrollo. La segunda parte contiene, en general, las series históricas en números absolutos, razón por la cual son útiles para una variedad de propósitos; aquí, además, se han agregado nuevas materias a las que tradicionalmente se incluían en el *Anuario*.

La fecha de cierre para la incorporación de estadísticas en esta edición del *Anuario* fue el mes de noviembre de 1978.

Manual de documentación naviera para los puertos de América Latina. OEA/CEPAL/ALAMAR, E/CEPAL/1060, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1979.

El exceso de papeleo en el transporte marítimo y las formalidades consulares que se exigen a la documentación naviera son 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/ALAMAR, 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 requieren para el tráfico aéreo en esos mismos Estados latinoamericanos.

En esta primera etapa, el *Manual* contiene informaciones relativas a los puertos de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, recopilados 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 etapa, que se espera realizar en el curso del año 1979, se agregarán los datos referentes a los puertos de los demás países de América del Sur, para continuar posteriormente con los del Caribe.

Boletín de Planificación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). N.º 4-5 (septiembre de 1978) y N.º 6 (diciembre de 1978).

Coincidiendo con sus quince años de vida, los gobiernos asignaron al ILPES la función de apoyar el funcionamiento del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, creado en 1977. Y este *Boletín*, de carácter cuatrimestral, es el órgano de expresión de ese Sistema y persigue el objetivo de servir de vehículo de comunicación entre todas las instituciones y personas que se ocupan de la planificación en América Latina.

Ambos números del *Boletín* continúan presentando una serie de trabajos sobre el estado de la planificación en algunos países de América Latina, e impulsan así el intercambio de experiencias y divulgan los trabajos producidos por los Organismos de Planificación de la Región.

Se espera que este material sea de utilidad para los planificadores latinoamericanos, así como para las universidades y centros de capacitación y de investigación vinculados a la planificación, pues constituyen una información actualizada de las experiencias obtenidas por los países en el empleo de la planificación como instrumento de gobierno.

El N.º 4-5 incluye los siguientes artículos: "El desarrollo social y la planificación en el Perú"; "La planificación en el Paraguay"; "Sistemas, procesos e instrumentos de la planificación en la República Oriental del Uruguay"; "La planificación del desarrollo económico y social de Guatemala"; "La planificación regional en Bolivia"; "La información básica sobre la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación del Perú"; y "La situación del planeamiento en Bolivia".

Los contenidos en el N.º 6 son: "La planificación regional en Chile"; "Ecuador: Organización y funciones de la Junta de Planificación y Coordinación Económica"; y "El Sistema de Planificación en Honduras".

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. XLVI (3) México, julio - septiembre de 1979 Núm. 183

Sumario

Artículos:

- Raúl Prebisch, *Introducción al estudio de la crisis del capitalismo periférico.*
Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, *Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural.*
Constantine V. Vaitsos, *De un pasado colonialista a una interdependencia asimétrica. El papel de Europa en las relaciones Norte-Sur.*
David H. Pollock y Michael Zunts, *Los Estados Unidos y el desarrollo latinoamericano: algunas ideas sobre los problemas de una región "de ingreso medio".*
Ricardo Ffrench-Davis, *Técnicas del intercambio recíproco y efectos distributivos de la integración económica.*
Stuart Donelson, Jorge E. Hardoy y Susana Schkolnik con la colaboración de Ana M. Hardoy, *Los programas de ayuda de las agencias multilaterales para los asentamientos humanos en América Latina.*
Douglas Bennet y Kenneth E. Sharpe, *La industria automotriz mexicana y la política económica de la promoción de exportaciones. Algunos problemas del control estatal de las empresas transnacionales.*
Joan Robinson, *La composición orgánica del capital.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA
Av. Universidad 975. Apartado Postal, 44975

NUEVA SOCIEDAD

42

mayo - junio 1979

Notas del editor

Carlos Contreras, *Una ciencia y tecnología para el desarrollo económico y social del Tercer Mundo.*

Francisco Sagasti, *Financiamiento del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el Tercer Mundo.*

Mauricio Schoijét, *Ciencia, tecnología y capitalismo dependiente.*

Ismael Silva, *Sociedad, marginalidad y tecnología en América Latina.*

Gerardo Bueno, *Ciencia y tecnología en el desarrollo económico de América Latina.*

Carlos A. Torres Novoa, *Teoría de la dependencia: Nota crítica sobre su metodología histórico-cultural.*

Donald Castillo, *Perspectivas en la situación sociopolítica de Nicaragua.*

Mario Solórzano F., *Guatemala: 'Democracia' con fraude y represión.*

Marcelo Prieto Jiménez, *Militarismo y democracia en Costa Rica.*

Entrevista a Sixto Amaro, "Por un Uruguay sin presos sindicales y políticos"

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 — Venezuela.

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.

Abril-junio de 1979

Vol. 19 N.º 73

Artículos

Donna J. Guy, *La política de Carlos Pellegrini en los comienzos de la industrialización argentina, 1873-1906.*

Aldo A. Arnaudo, *El programa antinflacionario de 1973.*

Carlos E. Sánchez, Fernando Ferrero y Walter E. Schulthess, *Empleo, desempleo y tamaño de la fuerza laboral en el mercado de trabajo urbano de la Argentina.*

Heraclio Bonilla, *La dimensión internacional de la Guerra del Pacífico.*

Norberto Rodríguez Bustamante, *El concepto de libertad en John Stuart Mill.*

Comunicaciones

Lyman L. Johnson, *Estimaciones de la población de Buenos Aires en 1744, 1778 y 1840.*

Notas y Comentarios

Ezequiel Gallo y Manuel Mora y Araujo, *Sobre los ensayos académicos y un artículo de Aldo Ferrer.*

Aldo Ferrer, *Crisis y alternativas de la política económica argentina. Respuestas a comentaristas.*

Reseñas bibliográficas

Información institucional

Para suscripciones, pedidos, correspondencia, informaciones, etc., dirigirse a:

Instituto de Desarrollo Económico y Social
Güemes 3950 - C.P. 1425 - Buenos Aires, Argentina

ECONOMIA DE AMERICA LATINA

Revista de información y análisis de la región

Consejo: Antonio Sacristán Colás (Presidente), Enrique Florescano, Horacio Flores de la Peña, Carlos Quijano, María Concepción Tavares, Ricardo Torres Gaytán, Pedro Vuskovic.

Comité Editorial: Armando Arancibia, Samuel Lichtensztejn, Trinidad Martínez Tarragó, Marc Rímez.

Semestre Núm. 3

Septiembre 1979

PRESENTACION

ENFOQUES: ESTADO Y PROCESO DE ACUMULACION

La polémica en torno de las empresas públicas en América Latina. Algunas experiencias significativas, por *Armando Arancibia* y *Wilson Peres*

Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina por *Jorge Schvarzer*

La política económica y la industrialización reciente en el Brasil por *José Serra*

Estado y economía en México: la perspectiva histórica por *Rolando Cordera*

Estado y estrategia de desarrollo en el Perú por *Alberto Couriel*

ANALISIS NACIONALES

Argentina: La ofensiva del 76 por *Lucio Geller*

Ecuador: Hacia un nuevo reformismo. Antecedentes y posibilidades por *Lucas Pacheco Prado*

Uruguay: Nueva política y acumulación en la agricultura por *Martín Buxedas*

DIFUSION E INFORMACION

México: Crédito y desnacionalización por *José M. Quijano*

Nicaragua busca su camino

Documento: Programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua

Investigaciones en curso sobre economía latinoamericana en centros académicos (CIEDUR)

Suscripción anual (2 números \$ 150 m/n en México; 15 dólares en América Latina y Caribe; 20 dólares en EE.UU. y Canadá; 25 dólares en Europa y otros. Incluyendo envío por vía aérea).

Dirigirse a: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)
Apartado Postal 41-655
México 10, D. F. MEXICO

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店函购或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres veces* por año: en abril, agosto y diciembre. El valor de cada ejemplar (incluido flete por vía aérea) y el de la suscripción anual es el siguiente:

	<i>Precio por ejemplar</i>	<i>Precio de la suscripción anual</i>
América del Sur, Centroamérica y México	US\$ 3.00	9.00
EE. UU. y Canadá	4.00	12.00
Europa y Asia	5.00	15.00
Oceanía	8.00	24.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179 - D, Santiago de Chile

Solicito una suscripción anual a la *Revista de la CEPAL*:

Nombre:
Dirección:
País Ciudad
Incluyo cheque personal Cheque Bancario
Por US\$