

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

ABRIL 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 / ABRIL DE 1979

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto
Manuel Balboa

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

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

COMITE DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Octavio Saavedra
Andrés Bianchi	Marta Boeninger
Jorge Graciarena	Jorge Israel (ILPES)
Adolfo Gurrieri	Claudionor Evangelista (CLADES)

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N.º de venta: S.79.II.G.2

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

NOTAS

Las **signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales signaturas 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.**

SUMARIO

Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales <i>Marshall Wolfe</i>	7
La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas <i>Héctor Assael</i>	43
Política económica: ¿ciencia o ideología? (Primera parte) <i>Carlos Lessa</i>	59
El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad <i>Germánico Salgado</i>	87
¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? <i>Sergio Boisier</i>	135
Las teorías neoclásicas del liberalismo económico <i>Raúl Prebisch</i>	171
Notas y Comentarios	193
Ecos del XXX Aniversario	201
Algunas Publicaciones de la CEPAL	207

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/1084
Abril 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.

Reinventando el desarrollo: utopías de comités y simientes de cambio reales

*Marshall Wolfe**

Las declaraciones normativas internacionales sobre el desarrollo combinan dos clases de demandas que emanan de diferentes visiones de las sociedades humanas y su futuro. La primera procura la igualdad de los países del Tercer Mundo dentro de un orden mundial reformado que conservaría fuentes de dinamismo no muy distintas de las actuales. La segunda, que aspira a 'otro desarrollo', concibe la igualdad de los seres humanos dentro de un orden mundial regido por relaciones sociales, valores e incentivos diametralmente diferentes. La mezcla de ambas clases de demandas y el hecho de no definir expresamente sus distintas premisas teóricas y éticas —esto último es inevitable en foros internacionales que persiguen llegar al consenso— hacen menos convincentes las declaraciones, sea como conjuntos de exigencias negociables entre gobiernos, o como mitos movilizados que procuran reemplazar al declinante desarrollo económico.

El artículo opta por los valores implícitos en las demandas de 'otro desarrollo', pero pone en tela de juicio el que estos valores vayan a realizarse armónica y previsiblemente una vez que los comités de pensadores encuentren la combinación correcta de planificación y exhortación. A continuación, el trabajo investiga las mutaciones o 'simientes de cambio' que pueden encontrarse en los distintos tipos de sociedades nacionales centrales o periféricas en relación con las perspectivas reales de 'otro desarrollo'. Llega a la conclusión de que las mutaciones apuntan a un futuro en extremo indeterminado, en que probablemente declinará la capacidad hegemónica de las fuerzas dominantes en las sociedades centrales. Así, el futuro de América Latina no está predeterminado por la actual modalidad de semi-desarrollo de la región, ni por su inserción en el orden internacional, y las propuestas básicas de 'otro desarrollo' pueden adquirir mayor realismo y viabilidad política en manos de nuevas fuerzas sociales.

*Consultor de la CEPAL.

I ¿Un nuevo orden mundial igualitario para las naciones-Estados, o un nuevo orden mundial igualitario para los seres humanos?

En la extraordinaria proliferación reciente de declaraciones normativas acerca del desarrollo pueden distinguirse dos corrientes principales.¹ Una se traduce en exigencias relativamente concretas de reformas en el orden económico internacional. La otra se expresa en llamamientos más o menos difusos en pro de un 'desarrollo unificado', un 'desarrollo integral' u 'otro desarrollo' dentro de los países, combinado con la transformación mundial de prioridades y valores humanos. A primera vista, ambas corrientes se complementan; sin embargo, el modo como se yuxtaponen en las declaraciones sugiere una serie de transacciones entre visiones muy distintas de las sociedades humanas y su 'desarrollo', una nueva fase en los largos intentos de definir este esquivo concepto, en la que voceros de las distintas posiciones aportan nuevos elementos utópico-normativos y tratan de encontrar un terreno común ante la multifacética crisis internacional de mediados de los años setenta.² Si bien en las declaraciones predomina la dicotomía entre países 'desarrollados' y los del Tercer Mundo, las diferencias en los problemas que preocupan a sus arquitectos no coinciden con esta línea divisoria.

La primera corriente imagina que los países del Tercer Mundo, o sus *sistemas económicos*, alcanzarán la igualdad dentro

¹La aparición de declaraciones e informes de este tipo adquirió impulso en 1974 y alcanzó su punto máximo en 1975. A partir de 1975 la corriente se ha mantenido con un ritmo relativamente más lento y acusando una apreciable repetición de propuestas y exigencias.

²Véase un estudio de etapas anteriores de estos intentos en Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo: Exploraciones en la política social y la realidad socio-política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

de un orden internacional que seguirá extrayendo su dinamismo de la producción para la exportación y de las corrientes internacionales de inversiones y de innovación tecnológica. Supone que el desarrollo puede continuar significando, para los países del Tercer Mundo, lo que ha significado para los países que ahora son prósperos e industrializados —es decir, producción y consumo masivos que se estimulan mutuamente para alcanzar nuevas alturas—, pero que las crisis cíclicas, la lucha por los mercados, la explotación de los débiles por los fuertes, la degradación del medio ambiente humano, y otras desventajas de esa clase de desarrollo, se atenuarían por una mezcla de planificación, negociación y buena voluntad. Cabe preguntarse si un orden económico reformado mediante acuerdos intergubernamentales, pero que mantiene mecanismos y motivaciones básicos del orden vigente, pueda funcionar realmente de este modo, o si las fuerzas que probablemente dominarán en el futuro previsible estarán verdaderamente dispuestas a realizar semejante experimento. Sin embargo, al menos éstas son exigencias sobre las cuales los *gobiernos* pueden fundamentar estrategias y buscar una acción conjunta. Responden al supuesto de que los países tienen intereses comunes e internamente armónicos, de los cuales son voceros sus gobiernos; que vencer la pobreza de un país y darle igual voz en el orden internacional equivale a vencer la pobreza de sus habitantes y darles *a ellos* igual voz. Para satisfacer tales exigencias no se necesita en realidad la intervención consciente de las masas de la población nacional, las cuales, por su manifiesta pobreza, aparecen como la justificación de lo que reclaman sus gobiernos, como actores de papeles económicos, y como receptores finales de los beneficios que, según se supone, derivarán del nuevo orden.

Los llamamientos en pro de un 'desarrollo integral' o de 'otro desarrollo' dentro de los países hacen surgir problemas de naturaleza muy diferente, que difícilmente pueden ser abordados por los gobiernos, y que incluso los intelectuales que se ofrecen

oficiosamente como voceros del Tercer Mundo evitan cuando se trata de lograr consenso en tales declaraciones.³ Plantear la igualdad humana y la eliminación de la pobreza como objetivos del desarrollo no es nada nuevo; pero si a ellos se agregan la participación autónoma de las masas en el proceso de tomar y llevar a cabo las decisiones vinculadas al desarrollo, la limitación del consumo superfluo, la cuidadosa administración del medio ambiente humano como patrimonio de las generaciones futuras, y la transformación de los valores societales, todo ello configura un programa de trabajo tremendo.

Ese 'otro desarrollo' tiene como requisito previo indispensable una conversión o cambio de ánimo mundial, que comprometa a todas las fuerzas sociales que tengan algún poder, conjuntamente con los grupos que hasta ahora han carecido de voz. En ese supuesto, los estímulos que han movilizado a estas fuerzas y las han hecho luchar entre sí desde los albores del orden económico capitalista dejan casi de tener importancia. La masa consumidora de los países prósperos, y los ricos que viven en países pobres, deben aprender a vivir con austeridad. Los líderes políticos, los empresarios, los innovadores en la ciencia y la tecnología, y los militares, deben renunciar a la lucha por el poder y por el pretigio, a fin de favorecer la cooperación y promover la iniciativa popular. El Estado centralizado, con sus mecanismos burocráticos y de coerción, debe dejar paso a la democracia directa y a la autogestión en la comunidad y en la empresa. Los grupos que

³Las diversas expresiones usadas ponen el acento en aspectos diferentes de una aspiración común. El 'otro desarrollo' preconizado en el Informe Dag Hammarskjöld de 1975 sugiere que el que se desea difiere bastante de anteriores conceptos de desarrollo, no sólo en cuanto a preferencias en materia de bienestar, sino también a posibilidades de una amplia experimentación en busca de la igualdad humana, el espíritu creador y la confianza colectiva en el esfuerzo propio. El 'desarrollo unificado', y denominaciones parecidas que se pusieron en boga a fines de los años sesenta, dejan traslucir el supuesto de que la tarea puede ser planificada y sometida a normas universalistas.

controlan las empresas transnacionales deben fijar objetivos de creación de empleos y de producción de bienes que satisfagan necesidades humanas básicas, en vez de ir tras el máximo de ganancias. Las masas empobrecidas deben moderar sus exigencias hasta coincidir con lo que la versión nacional del 'otro desarrollo' puede brindar. Las declaraciones insisten en que los primeros pasos en esta dirección deben darse de inmediato; las necesidades humanas no pueden esperar. Sus prescripciones para el futuro están expresadas en términos de todo o nada; la humanidad se salvará o se condenará en su totalidad.⁴

A veces las declaraciones se refieren a la necesidad de voluntad política y tratan de atemorizar a las fuerzas dominantes en el plano nacional y el internacional, augurándoles catástrofes si no cambian de conducta. A veces jibarizan los enormes problemas de la planificación del cambio societal hasta reducirlos a problemas de elaboración de adecuadas metodologías e indicadores del progreso, es decir, a problemas que pueden confiarse a expertos internacionales y a programas de investigación. Incluso las declaraciones que tratan con más ahínco de habérselas con los problemas de poder, de valores y de diversidades nacionales —especialmente el Informe Dag Hammarskjöld de 1975— recurren continuamente a la voz pasiva al hacer recomendaciones, por la imposibilidad de señalar un *deus ex machina* de la sociedad, capaz de convertir en realidades las aspiraciones.

De hecho, las propuestas que combinan

las normas para la igualdad económica entre países con las normas para el desarrollo integral u 'otro desarrollo' tienen todas las características de utopías concretas ideadas por comités. Son concretas en cuanto aspiran a programar el futuro previsible. Son utópicas por el carácter inmediato y universalista de sus formulaciones. El hecho de originarse en comités y foros que reúnen intencionalmente a representantes de diferentes regiones, diferentes disciplinas y diferentes ideologías les impide realizar un esfuerzo serio por subordinar sus conclusiones a una teoría coherente de cambio societal.⁵ Lleva a una muy generosa inclusión de objetivos y recomendaciones que son defendidos con calor por algunos miembros y que no son muy objetables para los demás; por añadidura, y lo que es aún más importante, conduce a evitar aquellos temas en que los puntos de vista de los participantes o de los organismos a que pertenecen son irreconciliables —especialmente el determinar si el 'otro desarrollo' debe producirse por la conversión de los poderosos o por su derrocamiento, y si el supuesto básico del desarrollo económico de que el incremento de la producción de bienes puede y debe superar el crecimiento de la población en el futuro previsible, mantiene su validez.

Con estas restricciones, las nuevas propuestas se transforman en intentos de construir un nuevo mito convincente sin indisponerse del todo con los seguidores guber-

⁴Según el informe de 1975 de un grupo especial de trabajo del Club de Roma, por ejemplo: "Si han de corregirse las desigualdades, y si ha de ponerse a disposición de *cada individuo* una vida digna y saludable, es necesario el *completo* desarrollo de las potencialidades de *todos* los hombres. Las estrategias, las políticas y los procedimientos de planificación para el desarrollo nacional y global deben subordinarse a estos fines". (El subrayado es de este autor.) Si se toma en sentido literal, la primera frase es una tautología. Si se toma como un imperativo para los planificadores, la tarea es descomunal.

⁵"En la búsqueda de un esquema de 'racionalidad global' nos perjudica gravemente la falta de una teoría integradora —o de teorías integradoras contrapuestas— aceptada por amplios sectores de la intelectualidad y de los centros de poder y que explicarían los aspectos más significativos del comportamiento de la sociedad, ofrecerían por lo menos una capacidad mínima de predicción y proporcionarían una base confiable para elaborar normas y desarrollar instituciones. La erosión o desintegración de los principales paradigmas que antes se utilizaban tanto para dilucidar como para orientar el desarrollo nacional y las relaciones internacionales constituyen un factor importante de nuestra actual incertidumbre". Philippe de Seynes, "La controversia de los 'futuros' en las Naciones Unidas", *Revista de la CEPAL*, N.º 3, primer semestre de 1977, p. 14.

namentales del mito menguante, en un momento en que los requisitos para convencer y para lograr consenso son mucho más complejos que la simple fe de los años cincuenta en políticas económicas correctas, permitiendo finalmente que todos los pueblos consigan el nivel de consumo de los pueblos industrializados.⁶

Los llamamientos en pro de 'otro desarrollo' van haciendo su aparición con frecuencia sorprendente en las declaraciones intergubernamentales, y se presentan como exigencias de la mayoría desposeída de los pueblos del mundo; sin embargo, son, aun en mayor medida que las exigencias de igualdad económica entre naciones-Estados, el invento de círculos de intelectuales y reformadores que se encuentran, formando diferentes combinaciones, en un foro tras otro. Les falta el dinamismo que tienen los movimientos que luchan por los intereses de sus miembros, y la disciplina de ideologías o teorías coherentes de cambio social. En algunas versiones, la expresión 'otro desarrollo' es un eufemismo para aludir al desarrollo socialista, evitando identificarse con los ac-

tuales modelos y estrategias socialistas. La inmensa mayoría de los pobres del mundo no sabe nada de estos movimientos, ni de los organismos internacionales que los apoyan, pese a la afirmación reiterada de que los autores de tales llamamientos son los mismos pobres. Las clases medias del mundo sólo oyen lo suficiente para inquietarse; aunque una parte significativa de estas clases medias tal vez sienta alguna culpabilidad y crea que 'hay que hacer algo', las reacciones de autodefensa de la mayoría de sus miembros a las crisis que las afectan de manera directa indican que no estarían muy dispuestos a hacer voluntariamente los grandes sacrificios que exigiría el 'otro desarrollo'. Los ricos y los poderosos del mundo guardan silencio, o bien, adhiriéndose a las proposiciones, se las ingenian para volverlas inocuas.

Al examinar lo que se ha publicado desde 1960 por quienes participan en la actual elaboración de recetas para 'otro desarrollo' se ve que las críticas que pueden hacerse a sus declaraciones colectivas ya han sido hechas por ellos mismos en cuanto individuos, como es natural con distinto énfasis y a partir de criterios teóricos diferentes. A la vista de todos están expuestas las relaciones nacionales e internacionales de dominio y explotación, la distancia entre las pretensiones de la cooperación internacional y lo que realmente se obtiene, las inhibiciones para decidir en el plano nacional, el 'Estado blando', el Estado cuya corrupción llega a todos los niveles, la inercia burocrática, las ilusiones de la planificación tecnocrática, las distorsiones de la educación sistemática, las fuerzas que mistifican y hacen ambiguas las políticas.

En otras palabras, los diagnósticos que ellos mismos han hecho muestran: i) el escaso grado de racionalidad gubernamental y de capacidad planificadora para enfrentar desafíos complejos y en continuo cambio; ii) la adhesión de las fuerzas dominantes, en la mayor parte de las sociedades nacionales, a valores elitistas que implican disfrutar de privilegios precisamente porque esos privi-

⁶ "...Los mitos funcionan como lámparas que iluminan el campo de percepción del científico social, permitiéndole tener una visión clara de ciertos problemas y no ver nada de otros, al mismo tiempo que le proporcionan tranquilidad espiritual, pues las discriminaciones valorativas que realiza aparecen a su espíritu como un reflejo de la realidad objetiva." "Ahora sabemos de manera irrefutable que las economías de la periferia nunca serán desarrolladas, en el sentido de semejantes a las economías que forman el actual centro del sistema capitalista. ¿Pero cómo negar que esa idea ha sido de gran utilidad para movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de cultura arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo? Cabe, por lo tanto, afirmar que la idea del desarrollo económico es un simple mito. Gracias a ello ha sido posible desviar la atención de la tarea básica de identificación de las necesidades fundamentales de la colectividad y de las posibilidades que abre al hombre el progreso de la ciencia, para concentrarla en objetivos abstractos como son las inversiones, las exportaciones y el crecimiento." Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito*, Siglo Veintiuno Editores, México, D.F., 1975, pp. 13 a 14 y 90 a 91.

legios están fuera del alcance de la mayoría, y la aceptación del 'plan de la naturaleza' de que el mundo pertenecerá a los más fuertes; iii) la susceptibilidad de las masas a la movilización o al esfuerzo conjunto, principalmente en pro de causas tradicionales y estrechas de miras, como son el prestigio nacional, la expansión territorial y las disputas étnicas o religiosas. Dentro de cada nación-Estado, grande o pequeño, simple o complejo en sus estructuras económicas y sociales, existen numerosas pugnas políticas por una variedad desconcertante de causas, que absorben a los que en ellas participan, marginándolos en la práctica del gran problema planteado por el 'otro desarrollo': la supervivencia humana en condiciones que le confieran efectivamente sentido humano.

Tales diagnósticos han dejado a algunos de sus autores sumidos en profundo pesimismo respecto de la posibilidad de realización futura de sus propios valores democráticos y humanitarios. Otros, basándose en su evaluación de las estructuras de poder vigentes y de las características de las clases que por ellas se benefician o son explotadas, optan —con desgano— por criterios esencialmente reformistas, que exigen una toma de conciencia de las élites nacionales y de las fuerzas dominantes en los centros mundiales, y el liderazgo de gobiernos fuertes, de los que se espera sean capaces de representar los más amplios intereses de la sociedad nacional. Otros más llegan a la conclusión de que una democratización revolucionaria de las sociedades a través de todo el mundo, junto a una transformación de valores, tiene que ser posible porque es necesaria. Y aun otros tratan de elaborar proyectos practicable para transformar sus propias sociedades y demostrar que no son viables otros caminos al futuro, soslayando el universalismo y apoyándose en la fuerza de la demostración racional para recomendar tales proyectos a élites nacionales o fuerzas políticas capaces de tomar el poder y aplicarlo.

Incluso los observadores más optimistas parecen irse hundiendo en un pantano cuando tratan de apartarse de los multiformes

absurdos e injusticias de las relaciones humanas actuales y de las políticas nacionales vigentes, a fin de emprender algún camino firme que lleve a ordenaciones nacionales e internacionales capaces de dar prioridad a la igualdad entre los hombres y a la satisfacción de sus necesidades básicas. El rechazo abierto de tales prioridades ha sido acallado hasta un punto que hace unos pocos decenios hubiera sido inconcebible. La proliferación de declaraciones y planes de acción muestra que existe un consenso entre la opinión respetable: el orden mundial está en crisis y debe transformarse. Pero este consenso tiene la falta de consistencia del pantano y no la firmeza de la senda capaz de sostener el avance vigoroso en alguna dirección.

Los economistas han seguido teniendo el mismo papel protagónico en la formulación de propuestas de 'otro desarrollo' y de un nuevo orden económico internacional que ellos (u otros economistas) tuvieron al elaborar el mito anterior del desarrollo económico. Algunos, de hecho, se han puesto a la vanguardia del coro de críticas que de todos lados se hacen hoy a la estrechez de la visión económica centrada en la inversión para acelerar el crecimiento de la producción; en algunos casos, abjurando con esto de sus propias fórmulas anteriores. Uno de ellos señala por qué se mantienen en este papel protagónico:

"De acuerdo con tradiciones que ya tienen más de dos siglos, nosotros los economistas tenemos esta proclividad mental algo paranoica pero socialmente útil: aceptamos con toda naturalidad la responsabilidad de dar una amplia visión de un país entero, e incluso de todo el mundo, y de pensar en términos dinámicos respecto de las políticas nacionales e internacionales. Si se pone a cualquier economista en la capital de un país en desarrollo y se le da la necesaria asistencia, en un abrir y cerrar de ojos tendrá un Plan. En este sentido somos únicos entre los científicos sociales. Ningún sociólogo, psicólogo o antropólogo

pensaría siquiera en hacer algo semejante.”⁷

Esta predisposición de los economistas coincide con una necesidad de creer en la posibilidad de soluciones susceptibles de planificarse y de ser universalmente aplicadas, necesidad sentida en los gobiernos, organizaciones internacionales y sectores de la opinión pública que se han sensibilizado ante la gravedad de las crisis mundiales. Si las anteriores fórmulas de desarrollo no han funcionado satisfactoriamente, debe ser que se necesitan fórmulas nuevas y más amplias.

Desde las primeras etapas de diagnóstico y de planificación para el desarrollo económico, los economistas dominantes han invitado a otros científicos sociales y especialistas en políticas sociales a participar en su trabajo, pero naturalmente fueron los economistas los que fijaron las condiciones de esa participación. Los otros están ahora más cercanos que antes al centro del pensamiento sobre el desarrollo, ya que los economistas más innovadores, y también los líderes políticos, se han convencido de que las dificultades que encuentra el ‘otro desarrollo’ no son primordialmente de carácter económico. Los sociólogos, los antropólogos, los politólogos y los psicólogos no pueden, sin embargo, sentirse más cómodos en sus nuevas responsabilidades que en las anteriores, que consistían en diagnosticar los ‘obstáculos sociales’ al desarrollo económico y prescribir soluciones. La ‘modernización’, concepto general básico propuesto por estos otros especialistas en ciencias sociales como complemento del de desarrollo económico, ha mostrado ser tan esquiva y tan ambigua en su relación con el bienestar de los seres humanos como el propio concepto de desarrollo. ‘Otro desarrollo’ exige ‘otra modernización’. Las teorías de las ciencias sociales que consideran que la lucha de clases es el motor del cambio societal son incluso menos asimi-

lables a la exigencia de que se adopten planes amplios regidos por las normas de ‘otro desarrollo’. Ya sea que el observador centre su atención en el orden internacional, en las estructuras políticas, en las clases, en los grupos de intereses, en las comunidades, en las familias o en personas cuyas reacciones están condicionadas por estos círculos más amplios, ve que están realizándose transformaciones en las que sin duda influirán las campañas en pro de un nuevo estilo de desarrollo preocupado de la igualdad, del bienestar y del medio ambiente, y que a su vez tendrán influencia en dichas campañas; pero ve también que no hay agentes identificables que puedan dar forma ordenada y planificada a las transformaciones. La necesidad de fórmulas sociales y políticas que permitan manejar estas transformaciones hace volver a las contradicciones que hasta ahora han confundido a las políticas de desarrollo cuando se han aventurado más allá de un estrecho enfoque económico: espontaneidad programada, iniciativa popular encauzada hacia metas impuestas desde arriba, acción cooperativa que se espera de grupos divididos por conflictos de intereses percibidos por sus miembros.

En el Tercer Mundo, los científicos sociales están algo más dispuestos que sus colegas de los países centrales a ver al Estado como un ente coherente en vez de una suma de burocracias y grupos de intereses, pero se sienten aun menos inclinados a atribuirles a los Estados actualmente en escena el grado de autonomía y benevolencia que necesitarían para guiar hacia ‘otro desarrollo’.⁸ En la mayoría de los casos, el Estado, sean cuales fueren las aspiraciones de su

⁷Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Programme in Outline*, Allen Lane, The Penguin Press, Nueva York, 1970.

⁸En 1972, en una conferencia de científicos sociales latinoamericanos y estadounidenses, llama la atención que los primeros atribuyan en general al Estado propósitos coherentes, considerándolo ya sea ‘el comité ejecutivo de la clase capitalista’ o un agente semiautónomo; los segundos, en cambio, ven una ‘formulación burocrática de las políticas’, en que cada componente del aparato estatal puede, hasta cierto punto, proponerse objetivos distintos en unión con diferentes grupos de

tecnoburocracia, sería el agente de fuerzas incompatibles con cualquier movimiento sistemático en esa dirección.

Así, pues, puede que en el mundo real asignar al Estado la tarea de construir 'otro desarrollo' (o, en otra formulación actual, de 'ejercer el derecho de elegir un estilo nacional de desarrollo') no dé lugar sino a un conjunto de cortinas de humo que disimulan la defensa de intereses de grupos por las fuerzas que dominan el Estado. Mientras más autonomía aparente tenga el aparato estatal, mayores serán las oportunidades de falsificar logros, ocultar los fracasos, y hacer proliferar las prácticas corrompidas y los privilegios especiales para los 'servidores' del Estado.

Tampoco son mucho más prometedoras las expectativas de una cuasi desaparición del Estado a través del acceso al poder de una clase social destinada a eliminar la explotación, o a través de una toma de conciencia general que lleve a la población a manejar sus propios asuntos en forma cooperativa y no burocrática, mediante la democracia directa. El actual auge en la elaboración de utopías concretas en realidad ha venido después de la cuasi desaparición de la fe de que estaban imbuidos sectores importantes de distintas clases sociales de los países industrializados desde el siglo XIX hasta los años cuarenta de este siglo, la que postulaba la llegada de la Buena Sociedad poco después del acceso al poder del proletariado o de una élite democrático-socialista. Durante los años cincuenta, diversos observadores

intereses dentro de la sociedad (por ejemplo, 'el complejo militar-industrial' y los organismos gubernamentales sectoriales vinculados con las organizaciones de productores agrícolas, de trabajadores, etc.), de la cual sólo puede esperarse un criterio unitario ante una amenaza considerada peligrosísima para toda la sociedad. Véase Julio Cotler y Richard R. Fagen, editores, *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*, Stanford University Press, Stanford, California, 1974. Fernando Henrique Cardoso ha hecho un diagnóstico del Estado brasileño bastante similar al segundo de los puntos de vista señalados en *Autoritarismo e Democratização*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975, especialmente p. 182.

del cambio social juzgaron con optimismo esa desaparición, considerándola el 'fin de la ideología' que abriría paso al consenso acerca de reformas prácticas y graduales. Actualmente, e incluso en las sociedades nacionales en que las condiciones materiales, la cultura política y el descontento con el estilo de desarrollo capitalista-consumista existente podrían parecer muy propicias, se observa que predomina el sentido de la complejidad y la ambigüedad del cambio, en que cada logro trae consigo nuevos problemas sin resolver del todo los antiguos, y en que todos los posibles caminos hacia un futuro mejor son tortuosos y presentan más obstáculos que posibilidades de un final feliz.

Parece no haber una alternativa plausible a la conclusión de que las iniciativas para modificar deliberadamente los estilos de desarrollo deberán seguir debatiéndose en el pantano de propósitos encontrados, evasiones y resistencias, incluso si las condiciones previas para transformar la sociedad se van dando del modo más favorable posible, tomando en cuenta la realidad. Tampoco es muy probable que aquellas transformaciones que se produzcan lleven a las sociedades nacionales más cerca de la uniformidad, para bien o para mal. Algunas sociedades nacionales pueden acrecentar su fuerza dentro del orden mundial sin aumentar el bienestar de sus miembros; otras pueden hacer ambas cosas; otras más, desafortunadamente, pueden no hacer ni la una ni la otra. Algunas clases y grupos dentro de los países perderán sus ventajas actuales, se verán forzados a cambiar sus maneras de vivir, seguirán en la pobreza o se verán reducidos a ella, mejore o no la situación de la mayoría y sea o no dominante la tendencia a la igualdad. No puede darse garantías a ninguno de los agentes sociales de que sus luchas y sacrificios los llevarán a resultados que puedan definirse previamente. A pesar de la internacionalización de los planes de acción, las transformaciones continuarán realizándose dentro de las fronteras de las naciones-Estados y dentro de Estados cuyas fuerzas dominantes luchan por convertirlos en na-

ciones. En cada Estado, el juego de ideologías, estrategias, relaciones de poder, presiones y conflictos que sólo tienen una débil relación con el desarrollo apuntarán a diferentes desenlaces posibles. El descrédito del Estado nacional, por considerársele incapaz de enfrentar los desafíos que se le presentan, choca continuamente con la renovada insistencia en la autonomía y en el derecho de los Estados nacionales para escoger su propio estilo de desarrollo libre de presiones externas, y también con la persistente proliferación de Estados cuya capacidad de autodeterminación es mucho más dudosa que la de aquellos cuyos líderes están convencidos de que la integración en unidades mayores es la única alternativa viable.

Exploraciones del futuro, como los dos informes al Club de Roma,⁹ insisten en que las tácticas parciales, intuitivas o basadas en el sentido común, serán más que inútiles para enfrentar las crisis del futuro; lejos de evitarlas, contribuirán a los desastres que desean impedir. Si esto es cierto, y si no se ven perspectivas de respuestas que no sean parciales y contradictorias entre sí, ¿entonces qué? Las utopías concretas, ideadas por comités, con su universalismo y su inmediatez, su acogida de toda clase de buenas causas, ¿son algo más que otro reconocimiento ritual de que la situación es desesperada?

Se podría variar la exhortación común de estas utopías que dice que 'la humanidad debe elegir' entre los caminos que la llevan a la supervivencia y los que la llevan a la destrucción, e instar a los autores intelectuales de las utopías concretas a escoger entre los distintos conceptos del futuro humano que ahora se combinan en sus declaraciones.

⁹D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers y W. W. Behrens III, *Los límites del crecimiento*, Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad, México, Fondo de Cultura Económica, 1972; y Mihajlo Mesarovic y Eduard Pestel, *La humanidad en la encrucijada: Segundo informe al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

¿Piensan que una combinación adecuada de reformas 'prácticas' y 'concretas', negociables entre los actuales gobiernos, puede poner a la humanidad en el camino de lo que entienden por desarrollo? ¿Apuntan a imágenes del futuro que puedan inspirar a las fuerzas sociales y movilizarlas para llegar a una transformación muy distinta de los resultados óptimos de las reformas que por ahora son negociables? La mezcla de proposiciones basada en distintos conceptos y dirigida a diferentes públicos debilita su posibilidad de convencer, en cuanto conjuntos negociables de exigencias y en cuanto mitos movilizadores. Aunque las personas y los movimientos políticos que respaldan sus acciones con una teoría coherente pueden tomar opciones, el debate internacional acerca de los órdenes nacionales e internacionales obliga a los participantes a recurrir a fórmulas que afirman que la humanidad puede a la vez repicar e ir en la procesión, que la igualdad entre naciones-Estados con sus actuales fuerzas dominantes y dentro de un orden mundial que exige un constante crecimiento económico dinamizado por las exigencias dirigidas al consumo y por los gastos en armamentos, puede conciliarse con la igualdad para los seres humanos dentro de sociedades que necesitan de incentivos y de relaciones humanas radicalmente diferentes.

En realidad, las declaraciones y planes de acción internacionales reflejan una verdadera hibridación de políticas, emanadas de distintas concepciones de las necesidades humanas y de distintas concepciones acerca del reino económico de la necesidad, que está configurando la evolución de las sociedades nacionales y el orden internacional mismo. En las sociedades nacionales más aferradas a la necesidad de crecimiento económico rápido regulado por mecanismos de mercado, el dinamismo del proceso se embrolla cada vez más con servicios públicos y reglamentos complicados y caros, provenientes de la preocupación por la igualdad, el bienestar y el medio ambiente, y del poder de grupos de intereses dispuestos

a tolerar el funcionamiento del sistema sólo en la medida en que éste acoja sus exigencias. En los Estados Unidos y en Europa tales inquietudes y presiones están cambiando el funcionamiento de las sociedades de modos que habrían sido inconcebibles hace algunos años, sin que se produzca, sin embargo, el desplazamiento del estímulo privado al consumo y las asignaciones de recursos públicos necesarias para mantener el dinamismo anterior.

Al mismo tiempo, un número creciente de sociedades nacionales cuyas fuerzas dominantes luchan o dicen luchar por estilos socialistas igualitarios de desarrollo, con fuentes de dinamismo completamente distintas, sigue estando dominado por la idea del crecimiento por el crecimiento —o por el bien del poder nacional— y se ve permanentemente incitado o presionado a reintroducir mecanismos de mercado, incentivos consumistas y estilos de vida privilegiados para las capas más altas de las élites burocráticas y militares.

En el plano internacional, la hibridación de políticas derivadas de las dos concepciones de desarrollo da origen a nuevas contradicciones, o al menos a una yuxtaposición de objetivos incompatibles, a menos que exista una amplia racionalidad y una capacidad planificadora global que no están a la vista. Uno de estos criterios exige que los países 'ricos' sigan aumentando sus compras de materias primas en los países 'pobres', a precios estables y altos, y que abran sus puertas a la importación de bienes manufacturados. El otro concepto exige que los países ricos utilicen con mayor economía las materias primas, y dejen una parte mucho mayor de ellas para satisfacer las necesidades de los países pobres; estos últimos deberían también expandir sus manufacturas, principalmente para atender las necesidades básicas de sus propios habitantes. El primer criterio implica que los países pobres y los ricos deben hacerse cada vez más interdependientes. El otro implica que *ambos* grupos deben hacerse más autosuficientes, y ve la restricción consiguiente de ciertas líneas de

crecimiento económico, no como un desastre, sino como un adelanto.¹⁰ El primer criterio implica que numerosos turistas deberían visitar los países pobres y gastar allí el dinero con liberalidad. El segundo implica que los visitantes deberían vivir con austeridad y poner sus habilidades al servicio de los pueblos que visitan. De conformidad con el primer criterio, las empresas transnacionales, adecuadamente vigiladas y reglamentadas, pero manteniendo sus actuales incentivos en cuanto a ganancias, son un instrumento indispensable del desarrollo. En el otro criterio, las empresas transnacionales sólo pueden ser toleradas a condición de transformar sus incentivos y su funcionamiento hasta convertirse casi en fundaciones filantrópicas.

Las relaciones de dominio y dependencia entre el centro y la periferia y los estilos nacionales de desarrollo o subdesarrollo emanados de ellos han mostrado demasiadas anomalías y peligros como para lograr el mínimo indispensable de consenso, pero los estilos optativos deberán seguir luchando contra el poderoso impulso de lo ya hecho y contra las propias debilidades conceptuales y prácticas que ellos presentan. Los países centrales bien pueden reducir sus tasas de crecimiento económico en el largo plazo, como exigen el modelo mundial latinoamericano de la fundación Bariloche y otras guías del futuro, no por altruismo, sino en

¹⁰“Todas las contribuciones para una ruptura del modo de integración imperialista apuntarían a la autosuficiencia de los países periféricos y centrales. Está de más insistir en que la autosuficiencia no es autarquía, pero no está de más señalar que es posible que esta ruptura, a que aludimos, traiga como consecuencia alguna reducción del comercio internacional entre países centrales y periféricos. Esta reducción sería muy ventajosa en el largo plazo si se traduce en una disminución de exportaciones periféricas que sustentan un modelo de sociedad de consumo en los países centrales, y en una disminución de exportaciones de países centrales que son insumos y bienes de capital para sustentar una estructura industrial en países periféricos al servicio de intereses minoritarios.” (Lucio Geller, “Notas sobre Delinking y Relinking”, Seminario-Foro del Tercer Mundo sobre Auto-Apoyo Colectivo, Lima, febrero de 1976.)

parte por restricciones ecológicas, en parte por incapacidad de encontrar fuentes de dinamismo adecuadas para reemplazar a aquellas que, como los armamentos y los automóviles, deben ser limitadas por una u otra razón, y en parte por un desacuerdo cada vez mayor respecto de los estilos de vida y los objetivos nacionales.

No es probable que en tales condiciones sus fuerzas dominantes, al tratar de enfrentar graves tensiones internas, quieran o puedan poner mucha atención a las exigencias de las utopías de comités para la compensación debida al Tercer Mundo por la explotación pasada. Incluso si las tasas de crecimiento más bajas proviniesen de cambios armoniosos en los valores, de una preferencia popular por trabajar menos y vivir con más sencillez, los productores difícilmente seguirían pugnando por producir bienes en beneficio del resto del mundo, y podrían aprender a vivir sin los bienes no indispensables que ahora compran en el Tercer Mundo. En sí, el fin de la carrera armamentista haría obsoletas las reiteradas proyecciones que demuestran la dependencia de los países centrales de las importaciones de minerales procedentes del Tercer Mundo. Las fuerzas dominantes de los países centrales ya comienzan a esgrimir los argumentos en favor de la autosuficiencia del Tercer Mundo como defensa contra las exigencias que les plantean los que abogan por un nuevo orden económico internacional.

Tras la actual proliferación de utopías de comités se esconde un temor persistente: por irracionales que sean las combinaciones de palos y zanahorias que (como en el caso del burro) los sistemas económicos modernos han utilizado para mantener a los seres humanos innovando, produciendo y peleándose por la distribución, ¿no será que todas las alternativas llevan a la compulsión burocrática y, finalmente, al estancamiento?

Desde el punto de vista de este ensayo, hay que preferir los valores y supuestos implícitos en la exigencia de 'otro desarrollo' a aquellos que subyacen en la exigencia de igualdad económica entre las naciones-Esta-

dos. Ello no quiere decir que vaya a surgir armoniosa y previsiblemente 'otro desarrollo' cuando los hombres de buena voluntad que actúan en los foros internacionales descubran la manera adecuada de combinar planificación y exhortaciones. Los siguientes párrafos, traducidos de un ensayo reciente de Alain Touraine, indican el camino que hay que seguir en las próximas etapas de investigación de estos problemas:

"...el análisis realizado en función de una crisis lleva a recurrir a un plan de salvataje del planeta considerado como vasto sistema social, en cuyo centro una autoridad central o más sencillamente una voluntad coherente podría proponer soluciones razonables, es decir, que a la vez sirvan al conjunto de la humanidad y sean realizables desde el punto de vista técnico. Cuando se grita ¡fuego! es porque se espera la llegada de los bomberos. ...A la inversa, hablar de mutación es poner en primer lugar las transformaciones de la cultura y las relaciones sociales, en especial, las relaciones de poder, lo que carece de sentido, salvo dentro de los sistemas sociales reales, es decir, definidos por instituciones y poderes".

"...ha llegado el momento de ir más allá de estas interpretaciones de los cambios actuales en función de la crisis. Puesto que si atravesamos por una crisis, la única solución sería que surgiese una fuerza que integrara la colectividad en crisis. ...Lo que tan sólo puede conducir —y tal es la función ideológica principal del actual concepto de crisis— al fortalecimiento de una nueva élite dirigente, que actúe a la vez en nombre de la racionalidad y de la defensa de toda la colectividad. Podría pensarse que debe ser así; por el contrario, puede desearse otra forma de cambio. No obstante, primero hay que reconocer que el concepto de crisis forma parte de la ideología del poder: entraña una reorganización de la sociedad desde arriba. ...Hablar de crisis es situarse en el punto de vista del poder; hablar de mutación

supone estudiar la formación de un campo cultural nuevo, de nuevas relaciones y nuevos conflictos sociales, lo que dirige la atención tanto hacia la aparición de nuevos movimientos populares como hacia nuevas formas de poder.”¹¹

Así, pues, observemos las mutaciones o simientes de cambio que pueden descubrirse en las distintas clases de sociedades

nacionales centrales o periféricas de hoy, partiendo de la base de que los bomberos del nuevo orden internacional no están a punto de llegar para resolver una crisis, sino que el análisis de las simientes de cambio puede decirnos algo sobre las perspectivas de un futuro que se puede modificar mediante movimientos orientados por los valores igualitarios y humanitarios que inspiran el ‘otro desarrollo’.

II

Las simientes de cambio en las distintas clases de sociedades nacionales

1. Hipótesis

El presente capítulo consistirá en una enumeración anotada de ciertos fenómenos discernibles hoy en las distintas clases de sociedades nacionales, que arrojan luz sobre las perspectivas futuras del orden internacional y de ‘otro desarrollo’. La enumeración no pretende ser taxativa. Su principal finalidad es demostrar la variedad y aparente indeterminación de las tendencias actuales, y lo poco adecuados que resultan los estereotipos corrientes acerca del papel que corresponde a las distintas clases de sociedades y de su eventual capacidad de responder a las recetas utópico-normativas.¹² Los fenómenos se han denominado ‘simiente de cambio’

para indicar que la forma en que se los ve actualmente tal vez no corresponda a la importancia que pueden revestir en el futuro. No todas las simientes han de germinar y algunas se convertirán en plantas débiles o tan sólo ornamentales; las modas intelectuales, los valores y preferencias personales, influirán inevitablemente al juzgar sus perspectivas.

La enumeración inevitablemente deja fuera la dimensión histórica de las simientes de cambio y la influencia sobre su potencial de proyectos o aspiraciones nacionales de larga trayectoria.

A continuación se exponen las hipótesis generales en que se basa la presente exposición, sugeridas en la sección anterior.

a) Las dos dicotomías que han dominado el diálogo internacional sobre el desarrollo —a) entre los países ‘desarrollados’ (centrales, industrializados, ricos, imperialistas) y los países ‘en desarrollo’ (periféricos, pobres, dependientes, explotados, no industrializados); b) entre los países ‘capitalistas’ (de economía de mercado) y los ‘socialistas’ (centralmente planificados)— son simplificaciones nunca del todo satisfactorias de la realidad, y están resultando más inadecuadas no por una convergencia general de los

¹¹ Alain Touraine, “Crise ou mutation?”, en *Au-delà de la crise*, Aux Éditions du Seuil, París, 1976, pp. 24 a 25 y 53.

¹² Se aspira a complementar aquí, pero sin duplicar, el profundo análisis realizado por José Medina Echavarría en tres trabajos recientes: “América Latina en los escenarios posibles de la distensión”, *Revista de la CEPAL*, N.º 2, segundo semestre de 1976; “Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales”, *Revista de la CEPAL*, N.º 4, segundo semestre de 1977; y “Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva”, *Revista Paraguaya de Sociología*, 38, enero-abril de 1977.

países situados en ambos extremos de la dicotomía, sino por la aparición de un número cada vez mayor de modalidades intermedias y anómalas. Si se considera el producto interno bruto per cápita, que es el indicador tradicional, algunos de los países en desarrollo han llegado a ser más ricos que cualquiera de los desarrollados; otros se han convertido en predominantemente industrializados y se han entregado más al libre juego de las fuerzas del mercado que la mayoría de los países desarrollados del mundo actual. Al mismo tiempo, surgen en los países desarrollados rasgos incongruentes con las imágenes aceptadas de las economías de mercado o de las centralmente planificadas, entre ellos algunos que anteriormente habían sido distinguidos por voceros del mundo desarrollado como características del subdesarrollo.

b) En los distintos grupos de países —sea que se les clasifique por regiones, por niveles de ingreso, por sistemas políticos o de otra manera— hay influencia recíproca entre los cambios sociales, culturales y políticos internos, los procesos y políticas 'estrictamente económicos' (de producción, tecnología, comercialización, finanzas, etc.), y las tácticas políticas internacionales con que los gobiernos van tras lo que consideran los intereses nacionales. Los cambios mencionados parecen ser en extremo antinómicos y ambiguos, y no se observa una tendencia dominante clara. Los cambios internos característicos de cada grupo de países influyen en los demás por imposición, imitación o rechazo deliberado, complicando todavía más los esquemas nacionales. Limitan así la capacidad de los gobiernos, en toda clase de sociedades nacionales, de adoptar y aplicar políticas coherentes frente al resto del mundo.

c) La creciente discusión de normas para un 'nuevo orden económico internacional' y para estilos ideales de desarrollo en el plano nacional, coincide con la marcada falta de teorías intelectualmente atractivas sobre el cambio social, de liderazgo político dinámico y de apoyo popular amplio a alguna estrategia determinada. En la actualidad

esto se aplica a la mayoría de los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo, su sistema político-económico o la ideología que predomine en él. Si los defectos de los dirigentes deben atribuirse a la naturaleza de los actuales desafíos y al desgaste de la confianza en los puntos de vista tradicionales sobre el desarrollo y la modernización, o viceversa, es una cuestión discutible. En todo caso, la permanente elaboración de declaraciones normativas y planes de acción globales es en parte una sustitución ritual de la capacidad real de hacer frente a los cambios. Lo más probable es que las actividades de esta naturaleza ejerzan cierta influencia en la orientación de los cambios y en la forma en que el hombre interpreta éstos, pero al filtrarse a través de estructuras que se resisten más a algunas acciones que a otras, y que transforman el significado de algunas de ellas, tal vez produzcan resultados tan ajenos a las intenciones de sus actuales patrocinadores como todos los grandes mitos que han movido a los hombres.

d) Las pautas para 'otro desarrollo' vacilan entre soluciones tecnoburocráticas —una sociedad mundial centralmente planificada correspondiente a la imagen de la tierra como nave espacial, y soluciones de participación—, la autogestión local, la subordinación del desarrollo a las culturas y valores locales, el debilitamiento gradual del Estado —correspondientes al distingo que hace Touraine entre los criterios de crisis y mutación—. Análoga ambigüedad puede comprobarse en las simientes de cambio que se examinarán. Para bien o para mal, parece más probable que haya una permanente tensión entre ambos criterios para abordar la organización de la sociedad, y no que triunfe una utopía tecnoburocrática o una utopía de participación.

e) Al enumerarse las simientes de cambio tal vez sea lícito, aunque no del todo satisfactorio, dejar en segundo plano el marco de las relaciones económicas y de la política de poder, que han sido objeto de mayor atención en el diálogo sobre los nuevos órdenes internacionales que los pun-

tos que hay que analizar en el presente capítulo. La mayoría de los problemas y cambios de actitudes que se analizarán han surgido o se han hecho más pronunciados durante un período largo de crecimiento económico y modalidades políticas nacionales e internacionales que, si bien bastante conflictivos, han sido estables en comparación con los decenios anteriores de crisis y guerra mundial. Su importancia futura depende sólo en parte de si los países centrales logran recuperar tasas de crecimiento altas y estables y de si sus relaciones con el resto del mundo se hacen más cooperativas o más conflictivas. Los términos de la enumeración, sin embargo, reflejan la expectativa de que en el futuro se alternarán periodos de crecimiento que generarán inflación, y contracciones económicas que aumentarán el desempleo; que los conflictos cederán en algunas áreas y aparecerán en otras; que habrá concesiones del centro a la periferia, y que esta última seguirá considerándolas pocas y tardías. Los gobiernos bien pueden continuar en un juego de poder no muy diferente al del pasado, pero ver reducida o amenazada su capacidad de movilizar apoyo interno y continuamente desviada su atención por contradicciones internas. De esta manera, es posible que el grado y la clase de atención que los dirigentes de los países centrales puedan prestar al resto del mundo tropiecen con límites más estrechos, cualesquiera sean las exigencias que emanen de este último y cualesquiera sean las amenazas a la hegemonía que planteen los cambios políticos en la periferia.

f) Los países industrializados con sistemas económicos capitalistas o mixtos y regímenes políticos electoralmente democráticos pueden dividirse burdamente en varios subgrupos: los Estados Unidos, que se distinguen por el tamaño de su economía, la penetración que su estilo de vida ha tenido en el mundo y las reacciones emanadas de su desgastada hegemonía mundial; los grandes países de Europa occidental; los países más pequeños de Europa septentrional y occidental; los países industrializados de la

Comunidad Británica situados en América del Norte y Oceanía; el Japón, y los países 'latinos' del Mediterráneo. En todos estos subgrupos pueden identificarse simientes de cambio similares, pero en combinaciones muy diferentes. El análisis que sigue se centrará en fenómenos generales pero particularmente característicos de los Estados Unidos y, a continuación, se referirá a los demás subgrupos. Los países socialistas, salvo los nuevos adeptos no industrializados del Tercer Mundo, se dividen en dos subgrupos: la Unión Soviética y sus asociados de Europa oriental, por una parte, y China, por la otra. En el Tercer Mundo, la agrupación por regiones geográficas coincide en lo fundamental con la que señalan otras características de significación, pero no con el distingo cada vez más importante, aunque siempre difícil de asir, entre sociedades nacionales cuyas fuerzas dominantes los identifican como socialistas y aquellas cuyas fuerzas dominantes prefieren otras identificaciones. El análisis llevará a examinar las consecuencias que tiene para América Latina, como región de semidesarrollo dependiente, el que esté abierta a toda la gama de simientes de cambio identificables en el resto del mundo.

2. Los países industrializados de economía de mercado

a) La decepción ante la incapacidad del Estado providente de 'resolver problemas', y ante la incapacidad de los partidos políticos de mejorar el comportamiento del Estado, ha ido aumentando desde los años sesenta. El resentimiento que provocan los altos impuestos, los controles burocráticos y las tentativas estatales de reglamentar el comportamiento para alcanzar metas sociales da lugar esporádicamente a reacciones políticas y resistencia pasiva, a la par que siguen aumentando las oportunidades de que se produzca tal resentimiento debido a las presiones que se reseñarán a continuación. El aumento de los ingresos y del consumo a lo largo de varios decenios ha amortiguado

los conflictos sociales, pero no ha dejado al Estado en mejores condiciones para fijar las prioridades nacionales y asignar los recursos, cuando estas tendencias se interrumpen. Se hace público y evidente que una amplia gama de políticas supuestamente consagradas a la defensa nacional o al bienestar humano en realidad obedecen al deseo de afianzar el sistema económico o fortalecer la situación de los funcionarios públicos, pero que la gama de políticas accesible al Estado no puede detener la inflación ni proporcionar pleno empleo. La utilización de políticas semiautónomas y de tácticas de grupos de presión por las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia, por las burocracias sectoriales y por las grandes empresas en el 'sistema de planificación' (para utilizar la expresión de Galbraith) se conoce más y causa mayor resentimiento.¹³ La permanente denuncia de la corrupción y de las manipulaciones ilegales a través de los medios de comunicación de masas se une a otros motivos para recelar del Estado y de los políticos.

b) Variadas advertencias de que en el futuro las antiguas modalidades de crecimiento de los ingresos y del consumo no serán viables apoyadas por las manifiestas desventajas de estas modalidades, agudizan la inseguridad pública. Hasta ahora, las advertencias que mayor influencia han ejercido son aquellas referentes a los límites ecológicos y demográficos del desarrollo. Estas advertencias se han acompañado de prescripciones que parten de la base de que el Estado tiene gran capacidad de planificar y de que el sector público tiene gran capaci-

dad de cambiar los estilos de vida a través de alguna combinación de transformación de los valores de las masas y reglamentación tecnocrática. Sin embargo, esta misma capacidad pronto ha quedado en tela de juicio en los diagnósticos de los límites sociales y políticos del crecimiento. Si bien la influencia directa de estos diagnósticos es relativamente limitada, ofrecen justificación intelectual a la desconfianza que siente el pueblo ante el 'Estado providente'.¹⁴

c) Los estilos de vida y las metas de consumo de la clase media y la clase trabajadora se transforman, pese a que siguen predominando los estándares de la sociedad de alta producción y alto consumo. Las consecuencias imprevistas del acceso de las masas a lo que últimamente se han llamado 'bienes de posición' generan a la vez desengaño ante estos bienes y una pugna más frenética por lograr ingresos que aseguren el acceso a bienes que aún confieren ventajas especiales.¹⁵ Comienzan a declinar la influencia de la 'ética del trabajo' y el prestigio de los

¹³El dominio del 'sistema de planificación' de las grandes empresas de los Estados Unidos sobre el 'sistema de mercado' en el resto de la economía, la simbiosis de este sistema privado de planificación con la burocracia pública, y el empobrecimiento y explotación relativos del resto de la sociedad, en la forma en que los entiende Galbraith, tienen mucho en común con las interpretaciones del desarrollo estructuralmente heterogéneo de América Latina. (John Kenneth Galbraith, *Economics and the public purpose*, Houghton, Mifflin Co., Boston, 1973.)

¹⁴"...los límites más significativos del crecimiento ... son aquellos fijados por la capacidad del ser humano de concebir, idear, administrar y adaptarse a sistemas extremadamente complejos de interdependencia humana, que ya han sido exigidos al máximo. En síntesis, los límites políticos son los que probablemente restringirán la continuidad del crecimiento físico mucho antes que los demás factores". (Rufus E. Miles, Jr., *Awakening from the American Dream: The Social and Political Limits to Growth*, Universe Books, Nueva York, 1976, p. 2.) "El núcleo del problema consiste en que el mercado ofrece una gama completa de opciones (entre ajustes optativos graduales, discretos y marginales, pero no la facilidad de elegir entre estados optativos... En cambio, el mecanismo político, a través del cual podrían en principio plantearse las preferencias entre estados optativos aún no logra elaborar un sistema satisfactorio para tal decisión... Por lo tanto, tiende a sobrestimarse la capacidad del mercado y del sistema político de satisfacer las expectativas. No pueden rendir de acuerdo con lo que la gente espera de ellos." (Fred Hirsch, *Social Limits to Growth: A Twentieth Century Fund Study*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1976, p. 18.)

¹⁵'Bienes de posición' son aquellos cuya utilidad para el individuo se ve menoscabada por el incremento del número de personas que tienen acceso a ellos (por ejemplo, automóviles, residencias en los suburbios, educación superior). Hirsch, *op. cit.*, pp. 27 a 31.

bienes de consumo duraderos. Comienzan a valorarse más y a ser socialmente más aceptables el ocio, los viajes de placer, los contactos sexuales y una amplia gama de actividades que responden al deseo de hacer las cosas uno mismo. Entre las minorías se van configurando estilos de vida optativos, algunos de los cuales se aproximan a los ideales de 'otro desarrollo'; la aparente ampliación de la gama de opciones contradice la burocratización de las sociedades. Llegan a un amplio público las publicaciones que, en muchas variantes, predicen el ocaso del consumismo, abogan por opciones y ofrecen pautas. Al mismo tiempo en algunos países de tamaño mediano y altos ingresos en que el Estado providente ha estado más próximo a satisfacer las necesidades materiales y proporcionar abundante ocio a toda la población, la apática reacción de la mayoría a las aparentes oportunidades de estilos de vida creadores inquieta a los científicos sociales y a los ideólogos.

d) Entre las minorías raciales y lingüísticas, las mujeres, los jóvenes, los homosexuales, etc., surgen movimientos agresivamente igualitarios y libertarios. Estos movimientos, particularmente aquellos de los jóvenes, son de naturaleza cíclica; sus adeptos y su combatividad aumentan o disminuyen con rapidez, o se hallan en permanente metamorfosis en lo que toca a exigencias y tácticas. La forma en que los medios de comunicación social difunden información sobre ellos y destacan sus características más extremas, exacerbaban estos últimos rasgos. Pasan de moda velozmente las descripciones e interpretaciones —por ejemplo, las que formularon algunos científicos sociales a fines de los años sesenta al hablar de la profunda revolución experimentada por los valores y el comportamiento de la juventud instruida—; la efervescencia de ésta decayó a comienzos de los años setenta, pero es posible que esté resurgiendo. Estos movimientos influyen de maneras muy diferentes en el funcionamiento de la sociedad y del Estado:

i) ejercen presión para que el Estado garantice los derechos y contrarreste

las desventajas sociales o biológicas mediante reglamentos y servicios compensatorios como en los casos de la 'acción asertiva' destinada a garantizar a la mujer y a las minorías la paridad en el empleo y en la educación. Estas medidas otorgan una responsabilidad sin precedentes al Estado providente e introducen rigidez en el funcionamiento de los servicios públicos y de la empresa privada;

ii) algunos de ellos recurren fácilmente a tácticas extralegales como la interrupción de los servicios esenciales, el boicoteo y las huelgas tributarias que obstaculizan el funcionamiento del Estado y contribuyen a desacreditarlo por impotente o represivo;

iii) generan una amplia gama de iniciativas para que personas o grupos se aparten del estilo de vida predominante y de los sistemas políticos y económicos;

iv) el choque de los estilos de vida, la conmoción cultural causada por algunas exigencias libertarias y las fricciones producidas por la reglamentación burocrática de los derechos del grupo provocan resistencia organizada, contramovilización y violencia extralegal por otros elementos de las sociedades, incluida la policía.

e) Varían en cierta medida los papeles políticos tradicionales de las clases media y trabajadora. Los elementos más instruidos y de mayores ingresos de la clase media se hacen más receptivos a los nuevos estilos de vida, a las políticas igualitarias y reformistas, a la preocupación por problemas globales como la protección del medio ambiente y los límites del crecimiento. Gran parte de la clase trabajadora, particularmente los elementos en mejor situación y más organizados, sigue siendo conservadora en lo cultural, se hace menos receptiva a la influencia de las ideologías socialistas y de reforma social y centra su interés en exigencias particulares. Al tropezar sus valores con la revolución cultural de la clase media, al chocar con sus intereses inmediatos la per-

manente innovación tecnológica, la pérdida del dinamismo y el menguado empleo en la industria pesada tradicional, y al internacionalizarse la producción y el mercado laboral bajo la égida de las empresas transnacionales, se sitúa a la defensiva. De esta manera, ejerce presión en el Estado para que éste estimule la producción de acuerdo con las líneas tradicionales, limite las importaciones y rechace la mano de obra extranjera.¹⁶ Por lo general adopta una actitud negativa frente a los reglamentos para proteger el medio ambiente o ahorrar energía que podrían restringir el empleo.

f) La complejidad de los servicios públicos que necesitan las sociedades de gran consumo, urbanización y movilidad, hace que una amplia variedad de grupos ocupacionales especializados que negocian directamente con el Estado (policía, bomberos, empleados de los servicios de correo, profesores, médicos, etc.), o que se dedican a actividades tan importantes para la marcha de la sociedad que sus exigencias afectan necesariamente al Estado (como transportes, energía y comunicaciones) pueden imponer sus exigencias mediante tácticas que trastornan los estilos de vida y las expectativas de grandes sectores de la población. Su creciente propensión a recurrir a tales tácticas y la capacidad cada vez menor del Estado de impedirlo a través de prohibiciones legales y de la represión, coinciden con el amplio descontento por la calidad declinante de los servicios y la incapacidad del Estado de administrarlo con eficiencia.

¹⁶Celso Furtado observa que, para aumentar las utilidades, las grandes empresas pueden optar entre dos tácticas, en la medida en que el Estado les permita utilizarlas: exportar la producción a filiales situadas en países donde el costo de la mano de obra es bajo, o importar mano de obra de estos países. Los intereses inmediatos de los trabajadores organizados de los países de altos salarios —salvo cuando condiciones de crecimiento económico muy acelerado y pleno empleo los apartan de actividades de poca monta y mal remuneradas— se traducen en presiones sobre el Estado para que éste impida que las empresas utilicen alguna de estas dos tácticas. Celso Furtado, *El desarrollo económico: un mito, op. cit.*, pp. 47-48.

g) La educación formal en gran escala comparte abiertamente el desengaño por los logros del Estado providente. Disminuye la capacidad de las escuelas para socializar a la juventud e inculcar destrezas instrumentales, pese a que los períodos de escolaridad obligatoria son cada vez más prolongados y costosos en una época en que la capacidad de la familia de realizar estas funciones también es cada día menor. Se abre paso a la impresión de que las escuelas desempeñan la función de custodias (al dejar libres a los padres para que puedan trabajar y alejar a los hijos de las calles) más que una función educativa. Los objetivos igualitarios antes analizados imponen responsabilidades adicionales a las escuelas, mientras que investigaciones de gran difusión fortalecen las dudas de que las escuelas puedan contribuir a tales objetivos. Al mismo tiempo, la masificación de la educación superior rebaja su utilidad para acceder a las ocupaciones preferidas, lleva a su prolongación en niveles de postgrado y contribuye a los ciclos de descontento juvenil. La investigación erudita se formaliza cada vez más como medio de emplear y a la vez seleccionar los productos de la educación superior. Parte de la juventud apta abandona el sistema educativo como rechazo a esta modalidad.

h) Las tasas de fecundidad bajan con inesperada rapidez a niveles inferiores a los de reemplazo, con el consiguiente envejecimiento acelerado de la población.¹⁷ Esto tiene una serie de repercusiones en las sociedades que irán adquiriendo cada vez mayor importancia:

i) el número de jóvenes que pasó por los sistemas escolares en los años

¹⁷En los países que últimamente han registrado niveles de fecundidad relativamente altos, como los Estados Unidos, ello no significa que pueda esperarse una población estacionaria antes de fines de siglo, aunque se mantengan las tendencias actuales. Sin embargo, está comenzando a disminuir la población en las dos Alemanias y en algunos otros países europeos donde últimamente se ha producido un descenso de la natalidad después de un período relativamente prolongado de fecundidad baja.

sesenta y luego ingresó al mercado laboral en los años setenta fue extraordinariamente elevado debido al gran incremento de la natalidad de fines de los años cuarenta y de los cincuenta. La actual disminución del crecimiento económico retrasa su absorción por la fuerza laboral. Las tasas de desempleo de la población activa de menos de 25 años son mucho más altas que las que corresponden al resto de la población activa. Los jóvenes más instruidos difícilmente encuentran empleo que esté a la altura de sus expectativas, y los menos instruidos no encuentran empleo de tipo alguno. Sin embargo, durante un tiempo ha estado disminuyendo el número de jóvenes que ingresan a los sistemas escolares y en la actualidad las proyecciones para el futuro se revisan con tendencia a bajarlas.¹⁸ Asimismo, pronto comenzará a disminuir el número de personas que se incorpora a la fuerza de trabajo. Lo más probable es que se agote el excedente de jóvenes que ingresan a dicha fuerza en número superior a la demanda y en cambio habrá un exceso de demanda con relación a la oferta, pese a que los grupos que han estado mucho tiempo desempleados tal vez sigan teniendo problema de adaptación. El que la existencia de un menor número de jóvenes se traduzca en escasez de mano de obra dependerá en parte de las tasas de crecimiento económico y de los estilos de desarrollo del futuro, y en parte de las tasas de participación de las mujeres, los

¹⁸En los Estados Unidos se han revisado las proyecciones de la población total de edad escolar (de 5 a 24 años) en el año 2000, bajándolas de 125 millones a 79 millones, cifra que supera sólo levemente la actual. La proporción de estudiantes secundarios que ingresa a la educación superior está bajando, lo que, unido al menor tamaño de los grupos de edades, indica la posibilidad de que en el año 2000 las matrículas de la educación superior sólo lleguen a 13 millones, en vez de los 22 millones previstos en determinado momento. ("The Future Revised: Education's Big Boom is Ending but Studies to Get More Diverse", *The Wall Street Journal*, 8 de abril de 1976.)

inmigrantes y los grupos de más edad;

ii) el envejecimiento inesperadamente rápido de la población ya está produciendo cambios importantes en las necesidades de los distintos servicios sociales, encontrándose capacidad no utilizada en las escuelas y recargo en los servicios para la ancianidad. Aumenta la importancia de la atención médica geriátrica a la par que declina la de los servicios pediátricos. También varía el mercado de artículos de consumo, servicios de esparcimiento y vivienda. Dentro de las normas de la sociedad de consumo, la industria y la publicidad deben adaptarse y procurar manejar los cambios;

iii) el aumento del tamaño relativo de los grupos de más edad y la permanente ampliación de los servicios y de la cobertura de la seguridad social en los últimos años dan lugar a enormes e inusitadas alzas del costo de la seguridad social, y señala bruscamente a la atención de las sociedades las nefastas repercusiones de la carga futura. Esta tendencia se une a la decepción más generalizada con relación al Estado providente y a la búsqueda de estilos de vida optativos para estimular una creciente evasión de las leyes e impuestos laborales, en especial a través del trabajo por cuenta propia y de las actividades artesanales. Surgen complejos conflictos de intereses y aspiraciones entre la población de edades activas y los grupos de más edad, o entre sectores de ambos grupos. La contracción económica hace que la situación de los trabajadores de más edad sea más insegura; si sus empleos desaparecen, es poco probable que encuentren nuevos. Algunos de los que van envejeciendo siguen presionando por el derecho a jubilar a edad temprana mientras que otros piden que se elimine la jubilación a una edad fija y que se garantice por ley el igual acceso a los empleos, en vista de las frustraciones que acarrea la inactividad con

niveles de ingreso más bajos. Lo más probable es que haya que aumentar los empleos para las personas de edad, a fin de compensar la merma de jóvenes que ingresan a la fuerza laboral y aliviar la carga de la seguridad social. No obstante, en el período de transición, esto dará lugar a otras frustraciones entre los jóvenes empleados cuyas perspectivas de empleo mejor pagado y de ascensos se verán bloqueadas. También hará más compleja la protección burocrática de la igualdad de derechos. Aunque los grupos de edad superior a la que actualmente se exige para jubilar no se reincorporen a la fuerza laboral, la edad media de la fuerza laboral aumentará; ya se escuchan advertencias de que esto significará debilitar el impulso innovador y la movilidad de la mano de obra;

iv) de acuerdo con algunos pronósticos, los países industrializados están cayendo en una trampa demográfica en que la merma del valor de la familia y el peso cada vez mayor que representan los viejos para los jóvenes conducirá a tasas de fecundidad permanentemente menores que los niveles de reemplazo, y al empobrecimiento y decadencia de las sociedades nacionales. No obstante, también es muy probable que las futuras tasas de fecundidad, al ser universalmente accesibles y aceptados la contracepción y el aborto, varíen súbitamente con las modas culturales, con las condiciones económicas y con el grado de optimismo o pesimismo con que se mire el futuro, y que se traduzcan en perfiles de edad de la población de una irregularidad nunca vista. También es probable que la población de los países industrializados se renueve cada vez más, permítanlo o no sus fuerzas dominantes, con corrientes de migrantes procedentes de otras partes del mundo. Para las sociedades nacionales que se están adaptando a los límites ecológicos, políticos y sociales del crecimiento y a las exigencias de igualdad humana, las

tendencias demográficas actuales no son necesariamente negativas y es simplista suponer que una población en proceso de envejecimiento tiene que estancarse. Sin embargo, no hay dudas de que las tendencias exigen un amplio reajuste de las modalidades de trabajo, de las fuentes y usos del ingreso, y de las interacciones sociales, a cuyo respecto actualmente no hay consenso.

i) Los países industrializados de mayores ingresos dependen cada vez más de la mano de obra extranjera para realizar los trabajos manuales peor pagados. Las características y condiciones de ingreso de tal mano de obra varían según el país, pero ésta ha adquirido importancia a través del mundo industrializado. En algunos países se compone principalmente de trabajadores migrantes que tienen contratos de plazo fijo y que no llevan consigo a sus familias; en otros, está formada por migrantes ilegales con o sin familias; en otros, por inmigrantes permanentes, principalmente acompañados de sus familias, y que son seleccionados por el gobierno anfitrión de acuerdo con algún criterio sobre sus posibilidades de obtener empleo; finalmente, en otros, por migrantes cuyo derecho a ingresar al país anfitrión emana de la condición de colonia que tenía previamente su patria. Los trabajadores migrantes proceden más que nada de países semidesarrollados y no de los países menos desarrollados, cuyo sobrante de mano de obra no se ajusta a la demanda ni en lo físico ni en el grado de instrucción. Los países semidesarrollados confrontan, por lo tanto, una merma de mano de obra en los períodos de prosperidad —que se compensa con el dinero que envían a sus familias los que trabajan en el extranjero— y la agudización del problema del desempleo en los períodos de contracción. (Los países más afectados por estos fenómenos son Argelia, Marruecos, Túnez, Portugal, España, Italia, Yugoslavia, Turquía, México y los países insulares del Caribe.) Cualesquiera hayan sido las circunstancias del ingreso, los migrantes gra-

dualmente se van estableciendo con firmeza en la fuerza laboral y en la sociedad del país anfitrión, en condiciones desventajosas y a veces conflictivas, y su presencia cambia la perspectiva y las condiciones de solidaridad de la clase trabajadora. La contracción económica y el creciente desempleo hacen probable que en el futuro se ponga freno a la entrada de migrantes, pero estos factores no contrarrestan del todo su disposición a aceptar ingresos y condiciones de trabajo que ya no resultan aceptables para la mano de obra del país.

Hay otras dos clases muy diferentes de migrantes que también contribuyen a imprimir carácter multiétnico a la población de los países industrializados: los profesionales y técnicos que se incorporan a la fuerza laboral con niveles de ingreso medianos e incluso altos, y los exiliados políticos cuya inserción en la fuerza de trabajo a menudo carece de relación con su experiencia previa. El número y variedad de nacionalidades de los exiliados políticos ha aumentado de manera acelerada, y comienzan a desempeñar un importante papel catalizador tanto en la organización de los demás migrantes como en la evolución de los movimientos políticos del país anfitrión.

j) La modernización de la agricultura, las modificaciones de la estructura de la producción industrial y otros factores han dado lugar a amplias variaciones de las tasas de crecimiento económico, de los ingresos y de la demanda de mano de obra en distintas regiones de un mismo país. En los países europeos aquí considerados, donde prácticamente hubo pleno empleo desde fines de los años cuarenta hasta mediados de los setenta, y el lento crecimiento de la fuerza laboral se compensa con la importación de mano de obra, tales disparidades no han dado lugar a tensiones incontrolables en las zonas urbanas de rápido crecimiento e inmigración, pero están generando exigencias cada vez más agresivas de autonomía y mayor participación en los recursos públicos por parte de las regiones y ocupaciones en decadencia, en particular, aunque no exclusivamente,

allí donde la población regional es cultural o lingüísticamente distinta de la mayoría nacional. Cuestiones como la unidad de la nación-Estado y la base para exigir la autodeterminación, que en Europa parecían haberse resuelto, se han vuelto a suscitar con inusitada violencia. En los Estados Unidos, la irregularidad del crecimiento regional y la modificación de las formas de subsistencia han tenido consecuencias muy diferentes. La modernización excepcionalmente rápida ha desplazado de la agricultura a una población cuya instrucción y calificación son relativamente bajas y que se ve en gran parte limitada por la discriminación racial. De esta manera, en las grandes ciudades se ha concentrado una población 'marginada' en estado de pobreza extrema, si se mide por las normas nacionales, que ha dado lugar a la competencia a veces violenta por los empleos, servicios y viviendas entre los nuevos habitantes de la ciudad y la clase trabajadora urbana establecida desde antes; a la aparición de un sistema de asistencia social sumamente costoso que sin desearlo desalienta el empleo y una vida familiar estable, y al éxodo de gran parte de la clase media urbana hacia los suburbios. A medida que aumenta la capacidad de los recién llegados a la ciudad de competir con otros grupos urbanos para imponer sus exigencias mediante el sufragio y la acción organizada, los gobiernos de las ciudades entran en crisis debido al alza permanente de los costos frente a recursos estancados. La incorporación simultánea de millones de trabajadores extranjeros, primero a la agricultura y luego a los empleos urbanos peor remunerados, impone aún mayores exigencias a la capacidad nacional de habérselas con los cambios.

k) Aumentan marcadamente el número y la evidencia de los delitos y en especial de los crímenes más violentos. En cierta medida esta tendencia se relaciona con la crisis urbana antes señalada, pero también aparece en países en que ella no es aguda. Si bien al reflexionar sobre el delito hay que mostrarse particularmente cauteloso, por la tentación de caer en el sensacionalismo y porque los

indicadores son poco confiables, es razonable suponer que el aumento de los delitos que salen a la luz pública refleja que ha disminuido la legitimidad del Estado y del orden social, lo que también se manifiesta en las agresivas exigencias de libertad e igualdad y en la búsqueda de estilos de vida optativos. Los elementos 'respetables' de las sociedades vacilan entre exigencias de represión drástica y exigencias de amplias reformas orientadas a combatir las causas sociales de la delincuencia, y confían cada vez menos en la eficacia de cualquier solución. De ello surge resentimiento contra el Estado por su incapacidad de hacer frente al problema; aumenta el recelo ante los grupos étnicos vinculados a crímenes violentos; y aparece un generalizado rechazo de la población urbana marginada a aceptar el papel de descarriada de un orden social justo. En las prisiones, cada vez más hacinadas y desacreditadas en sus funciones de rehabilitación y castigo, surgen movimientos de resistencia y vínculos con militancias políticas.

l) Las reacciones de los distintos sectores de la opinión pública a las tendencias del resto del mundo se hacen cada vez más confusas, contradictorias y resentidas. Se acentúa la preocupación de la clase media y de fracciones del movimiento laboral por la pobreza mundial, los derechos humanos, el crecimiento de la población, el medio ambiente y otros problemas conexos, pero se combina con una creciente decepción por la ineficacia de la "asistencia" (tanto militar como económica y social); con los agravios por las agresivas políticas económicas y de otra índole de los gobiernos del Tercer Mundo; con la inquietud por las repercusiones internas (particularmente en el empleo) de las actividades de las empresas transnacionales en estos países; con el endurecimiento de una concepción estereotipada de los gobiernos y las clases dominantes del Tercer Mundo como opresivos, corruptos e incompetentes. Movimientos políticos pequeños pero conspicuos se identifican con las luchas revolucionarias del Tercer Mundo

e incluso procuran reproducirlas en sus propios países.

Probablemente donde es más marcada la desconfianza ante las razones por las que el gobierno presta apoyo a la asistencia y distribuye ésta, y frente a la aparente incapacidad gubernamental de resolver los problemas internos, es en los países industriales mayores y particularmente en los Estados Unidos después de la guerra de Vietnam. En algunos países europeos de tamaño mediano, así como en algunos Estados pertenecientes a la Comunidad Británica, las corrientes más definidas de la opinión pública parecen inclinarse hacia la clase de transformaciones del Tercer Mundo que envuelve la expresión 'otro desarrollo', y apoyar una colaboración gubernamental relativamente generosa con tales iniciativas. En tales países europeos este sentimiento se asocia al logro de sociedades providentes relativamente igualitarias y regidas por gobiernos socialistas democráticos. En otras partes, particularmente en Canadá y Australia, las reacciones nacionalistas contra el dominio económico, político y cultural de los centros mundiales ha dado lugar a cierta identificación con el Tercer Mundo, como es natural sin superar del todo las actitudes confusas, recelosas y críticas antes señaladas.

m) Desde que ingresó al orden mundial moderno, el Japón ha sido una contradicción viviente de las teorías actuales sobre el desarrollo y la modernización, constituyendo un asombroso ejemplo de lo que puede lograr un país con una dotación de recursos desfavorables y con una estructura social muy diferente de la que en otras partes se relaciona con el desarrollo capitalista. En este momento representa una reducción al absurdo de las expectativas cifradas en los efectos beneficiosos de tasas muy altas de crecimiento económico. Aunque en este país existe la mayor parte de las simientes de cambio antes analizadas, sus características concretas y sus consecuencias probables parecen ser muy distintas de las observadas en Europa y los Estados Unidos.

En la actualidad se notan: i) una aparente proximidad a los límites ecológicos del crecimiento por la contaminación del aire y del agua, y por el agudo hacinamiento al que ha contribuido la posesión generalizada de bienes duraderos; ii) una incorporación excepcionalmente rápida de la población a la sociedad de consumo, y el paso particularmente traumático desde el consumo de productos que necesitan poco espacio y energía, al uso del automóvil; iii) una oposición cada vez mayor de la clase trabajadora a los niveles bajos de ingresos que facilitaron el crecimiento económico orientado a la exportación; iv) una transición demográfica a una tasa de fecundidad baja que se aceleró en los años cincuenta y condujo a la actual fuerza laboral prácticamente estacionaria; v) como consecuencia de estas cuatro tendencias, una apremiante necesidad de exportar el crecimiento industrial adicional a países con una dotación más abundante de mano de obra, con salarios más bajos y sólo incipientes problemas de contaminación (a diferencia de Europa occidental, que ha importado trabajadores para las ocupaciones menos atractivas, el Japón exporta los empleos; en los Estados Unidos se han adoptado simultáneamente ambas tácticas); vi) un auge del turismo en gran escala, principalmente a países en que el costo de los servicios de esparcimiento es inferior (los efectos del turismo europeo en el Mediterráneo y del turismo estadounidense en México y el Caribe comienzan a tener su contrapartida en el turismo japonés en Asia sudoriental); vii) últimamente, una marcada disminución de la tasa de crecimiento de la producción y la aparición de una tasa considerable de desempleo por primera vez en la postguerra, y el debilitamiento de la tradición de seguridad del empleo en la empresa.

La vulnerabilidad de la economía a las conmociones externas y la improbabilidad de que vuelvan a alcanzarse tasas de crecimiento similares a las del pasado seguramente estimulan de manera importante la inquietud de la gente y su desconfianza en la capacidad del Estado para encarar la situa-

ción; sin embargo, ello se compensa con una elevada disciplina social y fuentes de seguridad personal que no se encuentran en los Estados Unidos ni en Europa. Al mismo tiempo, el rechazo violento del orden existente por movimientos políticos que cuentan con bastantes adeptos entre la juventud reviste formas particularmente extremas, y es posible que ello se acentúe por la frustración que provoca el hecho de que factores externos e internos están disipando el sueño del pleno empleo permanente y de un desarrollo consumista.

n) Las tendencias y modalidades de los países europeos del Mediterráneo son distintas de las del resto de Europa, en formas que revisten particular interés para América Latina. Los países de este grupo son Grecia, Italia, Portugal y España. Tienen algunas características comunes con este grupo Francia, pese a que su nivel de ingresos es más alto; Yugoslavia, no obstante su sistema económico y político de corte socialista; y Turquía, aunque su nivel de ingresos es más bajo y su población más predominantemente rural. Dichos países se encuentran en una situación de semidesarrollo social y económico o de desarrollo irregular. Sus regiones internas más atrasadas suministran mano de obra no sólo a las regiones más desarrolladas de los mismos países, sino también al resto de Europa. El turismo procedente del resto de Europa es otro factor que influye de manera importante en su crecimiento económico y sus cambios sociales. Como en México y el Caribe, el turismo exige a la vez grandes inversiones en las instalaciones modernas que esperan los turistas, la conservación de la cultura tradicional y las actividades artesanales, y salarios relativamente bajos en los servicios. Estos países atraviesan por un proceso de modernización acelerado y desigual, con consecuencias socioculturales más desquiciadoras que en el resto de Europa; sigue habiendo grandes diferencias entre los estilos de vida de las distintas regiones internas y clases sociales. En ellos el proceso de transición demográfica a tasas bajas de aumento de la población sólo se ha

completado recientemente, o se halla aún en marcha. La politización es bastante intensa, con partidos obreros marxistas, corrientes intelectuales y juveniles neomarxistas y anarquistas; movimientos clericales, tradicionales-reaccionarios y neofascistas y movimientos nacionalistas-separatistas, todos más vigorosos y con mayor apoyo popular que en cualquier otra parte del mundo desarrollado no socialista. Por razones que varían de un país a otro, la capacidad del Estado de actuar como árbitro es cada vez más precaria. El papel político de los militares es destacado pero ambiguo: a veces apuntalan el orden vigente, otras ejercen presión para que se realicen cambios profundos.

Las semejanzas con las modalidades latinoamericanas son evidentes, y es de prever que habrá mucha influencia política, ideológica y cultural recíproca. Sin embargo, en los países del Mediterráneo el tamaño y cohesión relativos de la clase trabajadora organizada son mayores, y las dimensiones de los grupos rurales y urbanos marginados que se encuentran en la extrema pobreza son más pequeñas; el juego político se encuentra más estructurado, la influencia de partidos inspirados en ideologías coherentes y con gran número de militantes es más fuerte; la importancia del populismo y del liderazgo carismático es menor y la capacidad de los militares de actuar en forma autónoma tras una misión autoasignada es algo más restringida. En la mayoría de los países del Mediterráneo la industrialización es mayor tanto en cantidad como en calidad; la burguesía nacional ejerce más control sobre las principales empresas, y algunas empresas transnacionales tienen su base en ellos.

En las fluctuaciones cíclicas entre los regímenes autoritarios y democrático-pluralistas que caracterizan a ambas regiones que se comparan, América Latina se ha estado moviendo últimamente hacia un creciente autoritarismo frente a los conflictos que de lo contrario no podrían manejar las fuerzas dominantes, mientras que los países mediterráneos se desplazan en sentido contrario. La

frustración del pueblo ante la crisis económica y el aumento del desempleo, abultado por el reflujo de trabajadores del resto de Europa, en un momento en que las sociedades parecían estar a punto de llegar al consumismo popular y en que los obreros rechazaban anteriores niveles de salarios, tal vez influirá de manera importante, ya para darles impulso a las transformaciones estructurales, ya para invertir el ciclo político. Sin embargo, los países mediterráneos están comprometidos de manera compleja con un orden mundial y un orden europeo que castigan las desviaciones a partir de la democracia pluralista en materia de política y a partir de la receptividad a las fuerzas del mercado internacionales en materia de economía. No hay duda de que los dirigentes de los grandes movimientos políticos que están ideológicamente empeñados en lograr transformaciones estructurales tienen plena conciencia de las limitaciones que les impone el orden internacional y de las expectativas de consumo de las distintas clases en los países. De esta manera, sus programas y tácticas se hacen más cautelosos, al punto que el poder gubernamental se convierte para ellos en una posibilidad real. Al mismo tiempo, los movimientos más pequeños situados en ambos extremos del espectro político que rehúsan aceptar las limitaciones, recurren cada vez más a tácticas desquiciadoras o terroristas.

3. *Los 'campos' socialistas*

Las simientes de cambio en el 'Segundo Mundo' de los países industrializados cuyas fuerzas dominantes los identifican como socialistas y que miran el desarrollo desde un punto de vista marxista-leninista, pueden analizarse en forma relativamente breve. La presente sección se centra en las repercusiones que podrían tener para América Latina los cambios internos en las sociedades nacionales del resto del mundo. Pese a la presencia en la región de un país comprometido con el socialismo marxista-leninista, las interacciones de América Latina con el

Segundo Mundo son relativamente limitadas. Incluso las corrientes que persiguen estilos de desarrollo diametralmente diferentes encuentran ahora más cosas en común con corrientes análogas del Primer Mundo y del resto del Tercer Mundo que con el socialismo institucionalizado del Segundo Mundo. Al parecer, el atractivo que ejercen los países socialistas industrializados como modelo de la Buena Sociedad permanece estacionario o va en descenso, pese a sus logros demostrables y a su deliberada pugna por ser aceptados como modelos.

Por otra parte, es más difícil identificar las simientes de cambio internas que revisiten importancia en los países socialistas y evaluar su capacidad de crecimiento, que en los países antes analizados. Las fuerzas dominantes están en mejores condiciones de controlar u ocultar sus manifestaciones. Es probable que durante un tiempo el Segundo Mundo pueda transmitir al Tercer Mundo una gama más limitada y más coherente de mensajes, y aceptar un número más reducido de estímulos a los cambios a partir de ella que los países industrializados de economía de mercado, pero no puede descartarse la posibilidad de que estos mensajes y estímulos varíen súbitamente, o de que aumenten su diversificación y contradicciones.

El Segundo Mundo se divide manifiestamente en dos campos rivales que tienen pocos puntos de coincidencia, salvo en su rechazo a la organización capitalista de la producción y en la indispensabilidad de adherir al marxismo-leninismo como marco teórico de política. Durante un tiempo, Yugoslavia pareció ofrecer otro modelo de especial interés para los países semindustrializados del Tercer Mundo, pero su influencia externa ha declinado. La experiencia de este país en materia de administración descentralizada de los trabajadores y la combinación de incentivos de mercado con la planificación central socialista ha sido ambigua; y las simientes de cambio que hoy se perciben allí revelan que la sociedad nacional no ha superado las fuentes de tensión comunes a los países semindustriali-

zados exportadores de mano de obra y dependientes del turismo del Mediterráneo.

El primer campo importante, formado por la Unión Soviética y sus asociados europeos, parece haber entrado en un período de imposición rutinaria de estereotipos relativos al estilo de desarrollo y al nivel de bienestar humano alcanzado. Las iniciativas de reforma que parecían prometedoras en los años sesenta se han descartado como peligrosas para el sistema de dominación política, y los regímenes y sociedades nacionales han evolucionado con distintos grados de rigidez o flexibilidad dentro de los límites del sistema. Los países avanzan en forma vacilante hacia sociedades de consumo análogas a las que hoy experimentan mutaciones culturales en otras partes. Esta tendencia presenta varias características: i) la elevación de los niveles de consumo y la introducción oficialmente planificada y controlada de bienes de consumo duraderos; ii) la infiltración de gustos culturales y de esparcimiento, particularmente entre las juventudes urbanas, que se reprueba pero que en gran medida es incontrolable; iii) la proliferación de sistemas ilícitos o no reconocidos de producción y distribución de bienes de consumo y servicios que se asemeja a los fenómenos del mercado 'negro' de trabajo —que escapa a la reglamentación y a la tributación— en los Estados providentes de economía de mercado. En estas condiciones las influencias culturales, incluidas las formas de disidencia, provenientes de las sociedades de consumo tienen más posibilidades de penetrar las sociedades socialistas que las que éstas tienen de penetrar las sociedades de consumo. Al parecer, la prolongada experiencia de austeridad no parece haber dado lugar a estilos de vida creadores, sino más bien a un apetito oculto que surge a medida que aparecen oportunidades reales de consumo.

El avance hacia la sociedad de consumo se ve obstaculizado por: i) la baja productividad de la agricultura, que hace que el logro de un régimen alimenticio adecuado resulte incierto, cada vez más dependiente de la

oferta externa y neurálgico desde el punto de vista político; ii) la poca capacidad del sistema de planificación de mejorar la producción y distribución de bienes de consumo y la receptividad a las preferencias del consumidor; iii) los problemas crónicos relacionados con los incentivos laborales y la participación societal que van aparejados al carácter rutinario y centralizado que han tenido por mucho tiempo la movilización y la exhortación, y iv) la necesidad de consagrar una proporción relativamente alta del ingreso nacional a armamentos y a la industria pesada relacionada con ellos, para poder equipararse a un rival que disfruta de un ingreso per cápita muy superior.

En las secciones europeas de este campo socialista, las tasas bajas de natalidad registradas durante un largo período están traducándose en una fuerza laboral casi estacionaria y cada vez más envejecida y en el comienzo del traslado de mano de obra desde otros países socialistas menos industrializados o desde las zonas periféricas de los mismos, para complementar la afluencia previa de mano de obra rural a la industria. En forma constante se han ejercido presiones para que la mujer se incorpore a la fuerza laboral, y la elevada participación de las mujeres, unida a la escasez de viviendas, han contribuido a las bajas tasas de natalidad.

Entre las tendencias recientes de particular significación en los países más pequeños de este grupo cabe señalar: i) la dependencia cada vez mayor del turismo en gran escala desde Europa occidental como fuente de divisas; ii) la creciente acogida a las empresas transnacionales que ofrecen innovaciones tecnológicas y producción para la exportación, a cambio del acceso a nuevos mercados y de una fuerza laboral con salarios bajos, confiable y relativamente calificada. Ambas tendencias apuntan a la creciente dependencia de las innovaciones culturales y tecnológicas de las sociedades de consumo orientadas al mercado.

China, el único país en el segundo campo, se distingue por su combinación de capacidad industrial y tecnológica avanzada,

su población enorme, sus niveles de ingresos bajos y su mayoría campesina que la distingue tanto del primer campo de países socialistas como del creciente número de pequeños países no industrializados del Tercer Mundo, cuyas fuerzas dominantes han elegido variantes del marxismo-leninismo como marcos de referencia en materia de política. En los últimos años el estilo de desarrollo socialista chino ha demostrado tener más capacidad de innovación que el primer campo socialista, alternando entre períodos de consolidación y burocratización, y períodos de efervescencia revolucionaria generados por una combinación mal comprendida de estímulos desde arriba y presiones desde las bases. Está mucho más protegido que el estilo soviético-centroeuropeo de las influencias heterogéneas que emanan de las cambiantes sociedades de consumo. La absoluta imposibilidad de sustituir una frugalidad compartida por incentivos basados en la diversificación de los bienes de consumo industriales en una población como la de China, la pequeñez de los grupos que ni siquiera se percatan de que existen otros estilos de vida, y la capacidad de los dirigentes de generar objetivos nacionales atrayentes, deberían combinarse para conservar la coherencia del estilo durante un tiempo, aunque no necesariamente con la clase de espíritu innovador conflictivo con que se le ha relacionado.

El estilo de desarrollo chino, o más bien las interpretaciones idealizadas de él que se hacen actualmente en el extranjero, presenta dos facetas asociadas a la alternación mencionada y que atraen a corrientes de opinión totalmente diferentes del resto del mundo: i) el orden social frugal, igualitario, que conserva los recursos, tiene base campesina y genera innovaciones en la participación local y en la producción a través de gran densidad de mano de obra, pero que en otros aspectos es conformista y practica con celo la planificación de la familia, atrae a los desarrollistas frustrados de muchas tiendas políticas; ii) el desafío 'revolucionario cultural' al gradualismo político, a los estilos de vida

burgueses, a la burocratización y al imperia-
lismo, acompañado de una visión apocalíptica
del futuro, inspira a los movimientos
maoístas fuera de China y atrae de manera
especial a las minorías juveniles con forma-
ción universitaria.

China también ha tenido una importan-
cia decisiva para los que abogan por 'otro
desarrollo', tanto como fuente de prescrip-
ciones concretas para la transformación rural
y como única demostración plausible (aparte
del caso de Tanzania) de que una sociedad
nacional real podría proponerse seriamente
alcanzar su utopía igualitaria. Las simientes
de cambio que ahora se manifiestan en
China y en especial las revelaciones chinas
sobre los orígenes de la pugna de facciones
políticas y el elevado costo de algunas
manifestaciones de voluntarismo tecnológi-
co y antielitismo sugieren que irá declinan-
do la plausibilidad de China como utopía, o
como escena de conflictos maniqueístas en-
tre los campeones de las líneas políticas
'buenas' de igualdad y participación y las
'malas' tecnocráticas y centralistas, como ya
antes había sucedido con la Unión Soviética.
Habrá que tomar en serio las advertencias de
los propios chinos de que su experiencia no
es un modelo para la transformación de otras
sociedades.

China seguirá presentando enorme inter-
rés para el estudio del juego recíproco entre
los factores políticos, económicos y cultura-
les de la transformación socialista de socie-
dades reales, en especial con relación al
manejo de las comunicaciones entre el cen-
tro y la periferia nacionales, en circunstan-
cias en que la movilización de las masas
tiene una elevada prioridad, en que las
culturas y valores campesinos son objeto de
complejas mutaciones y en que lo más
probable es que los mensajes en uno y otro
sentido seguramente se verán exagerados y
deformados por factores ajenos a su objetivo
declarado.

4. *Regiones no latinoamericanas del Tercer Mundo*

Al considerar la aplicación de los principios

del 'otro desarrollo' en América Latina,
resulta legítimo insistir en que la situación
relativamente urbanizada e industrializada
de los países más grandes de la región, así
como su compleja participación en el orden
internacional actual, implican opciones y
restricciones muy distintas a las existentes
en regiones más pobres —predominante-
mente rurales— del mundo. El presente
trabajo ha sugerido ya que las mutaciones en
los países centrales de economía de mercado
tienen especial importancia para las posibi-
lidades de transformación en América Lati-
na. Sin embargo, sería también una simplifi-
cación suponer que existe una clara línea
divisoria entre una América Latina semide-
sarrollada y el resto del Tercer Mundo. De
diversas maneras, la mayor parte de los otros
países del Tercer Mundo tiene complejas
relaciones con el orden internacional. La
aspiración hacia estilos endógenos de desa-
rrollo, orientados hacia las comunidades
rurales, tiene en esos países justificaciones
más poderosas que en América Latina; sin
embargo, no está claro que pueda ser menos
formidable la resistencia opuesta a dichos
estilos por estructuras sociales, políticas y
económicas desigualmente modernizadas.

Las sociedades nacionales no latino-
americanas del Tercer Mundo pueden clasi-
ficarse con arreglo a diversos criterios, todos
los cuales tienen cierta aplicación para los
fines del presente trabajo: i) el tamaño de su
población y de sus economías y, por lo tanto,
su gravitación en el orden mundial; ii) su
proximidad geográfica y cultural y la consi-
guiente intensidad de las interacciones; iii)
su dotación de materias primas con demanda
internacional suficiente para fortalecer sus
posibilidades de negociación; iv) sus regí-
menes políticos (autoritario estable o inesta-
ble, de movilización unipartidista, de equi-
librio negociado entre grupos lingüísticos-
religiosos-étnicos, pluralista democrático);
v) los niveles de ingreso por habitante, de
urbanización y de industrialización (es de-
cir, su aproximación a los patrones de semi-
desarrollo), y vi) el sistema o estilo de
desarrollo preferido por las fuerzas que

controlan el Estado (capitalismo liberal, capitalismo estatista, socialista, diversos estilos híbridos). Si se compararan actualmente las clasificaciones realizadas según estos distintos criterios, se observaría más incongruencia que regularidad; en particular, la adopción por las fuerzas que controlan el Estado de un estilo de desarrollo capitalista, socialista o híbrido tiene cada vez menos relación con las condiciones objetivas. La reproducción mundial del modelo europeo del Estado nacional que acompaña la liquidación del colonialismo, aplicada en regiones en las cuales las lealtades políticas tradicionales habían tenido bases muy diferentes (dinástico-absolutistas, feudales, tribales, etc.) ha producido una abundante cosecha de anomalías.

Para los fines del presente trabajo, quizá la siguiente clasificación en cinco categorías semirregionales sea la más adecuada: los Estados árabes (incluidos los del norte de África) e Irán; los Estados africanos situados al sur del Sahara; los Estados de Asia meridional, de población densa e ingresos particularmente bajos; los Estados de Asia sudoriental, y los miniestados insulares de los océanos Pacífico e Índico y del Caribe. Estos grupos son internamente heterogéneos, pero tienen características comunes que no comparte en la misma medida el resto del Tercer Mundo, y las interacciones dentro de cada grupo —de conflicto o de cooperación— son más intensas que las interacciones con el Tercer Mundo en su conjunto.

a) El grupo formado por los países árabes e Irán tiene en muchos sentidos más características comunes con América Latina que los demás grupos: largas tradiciones de predominio político, económico y cultural urbano, enormes diferencias entre países en cuanto a etapas de desarrollo económico, grado de urbanización y modernización y tipos de regímenes políticos, combinados con fuertes vinculaciones culturales y lingüísticas, mecanismos bien establecidos de acción colectiva, y también arraigadísimas fuentes de conflicto dentro del grupo. Los países más grandes, entre los que se inclu-

yen exportadores de petróleo como Irán y no exportadores como Egipto y Marruecos, han alcanzado modalidades de semidesarrollo dependiente similares a las de América Latina. Los estratos de mayores ingresos se han ampliado y diversificado; la disparidad entre ellos y los estratos más bajos en cuanto a distribución del ingreso se ha ensanchado; han surgido sociedades de consumo modernas para minorías; y va en aumento la fuerza laboral marginalizada y subempleada.

El grado de voluntarismo y diversidad en la elección gubernamental de estilos de desarrollo es mucho más alto que en América Latina. Sin embargo, las estrategias no capitalistas de desarrollo surgidas en varios países han sido relativamente centralizadas y burocráticas, orientadas hacia la aplicación de tecnologías avanzadas en la industria y en la agricultura, con fuerte dependencia de equipos y especialistas importados en el caso de los países exportadores de petróleo y de la asistencia financiera externa en los demás. Los partidarios de 'otro desarrollo' no se han encontrado, en este grupo de países, con estilos de innovación y participación que despierten sus simpatías.¹⁹ En todo caso, los países de este grupo parecen ser muy propensos a ejercer presiones encaminadas a cambiar el orden internacional en su conjunto, lo que en parte se debe a los recursos del petróleo y la consiguiente disponibilidad de fondos que los gobiernos pueden distribuir con menos restricciones que en otros lugares. Se debe también

¹⁹Samir Amin evalúa a los países de este grupo —tanto los que se dicen socialistas como los de economía de mercado— en los siguientes términos: "El mundo árabe está ya fuertemente urbanizado; su pequeña burguesía, clase reaccionaria integrada al sistema capitalista, está muy desarrollada; sus campos están dominados por los *koulaks*, beneficiarios de las reformas agrarias burguesas; todo ello se traduce en una profunda desculturación, un gran desorden moral e intelectual, en resumen, en todos los signos de una europeización del tipo lumpen ... La esperanza sólo reside en el hecho de que ya no pueden superarse las múltiples contradicciones nacidas de este desarrollo dependiente". Traducido del libro de Samir Amin, *La nation arabe: nationalisme et luttes de classes*, Les Editions de Minuit, París, 1976, pp. 150 a 151.

parcialmente a una ubicación geopolítica estratégica y a la contradictoria combinación entre solidaridad militante y violento faccionalismo derivada del problema palestino-israelí.

b) En los Estados del Africa situados al su. del Sahara los problemas de viabilidad y de identidad nacional son muy prominentes, ya que la región se encuentra fragmentada en gran número de Estados relativamente pequeños, muchos de ellos de corta vida independiente dentro de sus fronteras actuales; son pocos los que entre ellos exhiben homogeneidad interna, y también pocos los que cuentan con recursos humanos o materiales suficientes para desarrollarse en el sentido convencional. Por consiguiente, la 'ayuda' externa y la solidaridad regional, esta última en parte para que la ayuda no perpetúe la dependencia y los conflictos entre los clientes de diferentes Estados industrializados, son muy necesarias, y sumamente difíciles de obtener y administrar. Las iniciativas de unidad regional coexisten difícilmente con presiones centrífugas dentro de los países, con el surgimiento, en algunos de ellos, de gobiernos personales erráticos, y también con las aspiraciones de lograr estilos autónomos de desarrollo nacional, que suelen ser motejados de socialistas y que procuran sortear la inaplicabilidad de los estilos convencionales de desarrollo y proporcionar compensaciones psicológicas y culturales. Las élites políticas, burocráticas y militares (cuyos papeles no están claramente diferenciados) tienen relativa libertad para escoger tales estilos, dada la debilidad de las demás fuerzas sociales. Al mismo tiempo, la flaqueza de los mecanismos estatales, las limitaciones de la comunicación entre élites y masas predominantemente rurales, la dependencia económica de las exportaciones de materias primas y de los subsidios externos, el estilo de vida consumista adoptado por las élites, que llevan a concentrar en ellas las utilidades de las exportaciones y a ejercer coacción sobre los productores campesinos, dan como resultado estilos reales que diversos analistas califican de burocrá-

tico-capitalistas y no de socialistas. Sólo una de las estrategias nacionales, la de Tanzania, ha atraído a los partidarios del 'otro desarrollo' como modelo potencial de una transformación igualitaria y participatoria; incluso en este caso las restricciones impuestas por la dependencia económica, la escasa dotación de recursos y las fallas de comunicación entre la élite innovadora y las masas siguen constituyendo factores de inhibición. Aunque algunos de los países africanos (Nigeria, Zaire, Zambia) han alcanzado posiciones relativamente fuertes como proveedores de materias primas importantes, ninguno ha logrado industrializarse en medida apreciable ni alcanzar en su región la misma importancia relativa que tienen algunos Estados árabes y latinoamericanos en la suya.

c) Los Estados más grandes del sur de Asia son los menos desarrollados del mundo, considerados desde el punto de vista de los ingresos por habitante y del tamaño absoluto de la población, cuyos niveles de productividad y consumo son extremadamente bajos. (Para los fines de este trabajo, se incluyen en este grupo Bangladesh, India, Indonesia y Pakistán; Sri Lanka, a pesar de su ubicación geográfica, tiene más elementos comunes con el grupo siguiente.) Si la ayuda internacional se distribuyera con arreglo a un sistema de determinación uniforme de las necesidades por habitante, los países de este grupo recibirían la mayor parte de ella. A la vez, en todos hay sectores industriales y actividades de exportación que, si bien son reducidas en relación con la población, tienen bastante importancia en términos absolutos o en comparación con otros países del Tercer Mundo. En la India, especialmente, la combinación de una población enorme, una base industrial considerable y fuertes instituciones políticas y administrativas sustenta una posición de bastante importancia en el orden mundial, a pesar de la pobreza extrema de las mayorías. Como en América Latina, el desarrollo estructuralmente heterogéneo genera su propio mercado y crea intereses destinados a perpetuar el

mismo estilo. En el sur de Asia, el carácter conservador de las fuerzas que dominan a la mayoría rural respalda políticamente esta línea de desarrollo, pero lo obstaculiza desde el punto de vista económico. Hasta ahora, las aspiraciones socialistas-reformistas de los regímenes nacionales se han traducido en burocratización y elaboración de sistemas complejos de privilegios especiales, y no en cambios fundamentales de la realidad económica y social, como muestra Gunnar Myrdal en su obra *Asian Drama* (1968).

Las advertencias, tan corrientes en esta época, de que la pobreza masiva puede empeorar y convertirse en hambruna masiva, parecen tener más validez para el sur de Asia y algunas regiones de Africa que para otras regiones del Tercer Mundo. En Africa las poblaciones amenazadas son relativamente pequeñas, y aunque su lejanía y otros factores dificultan las acciones de socorro, la hambruna puede evitarse mediante la ayuda internacional sin incurrir en costos imposibles. Si las fuentes de ayuda internacional no actúan, o lo hacen ineficazmente, como ocurrió ante las sequías en la región del Sahel y en Etiopía a comienzos de los años setenta, las hambrunas resultantes, en regiones aisladas y de escasa población, sólo crean débiles reacciones internacionales. Todavía no se ha agotado en el sur de Asia la capacidad global para acrecentar la producción de alimentos más rápidamente que la población, como demuestran las cifras de los últimos años, pero los gobiernos tienen dificultades permanentes para administrar los incentivos a la producción, los precios al consumidor y las redes de distribución en forma de conciliar sus diversos objetivos, con lo cual pasan a depender cada vez más de las importaciones subvencionadas de alimentos para paliar los déficit. Diversos pronósticos señalan que, en el largo plazo, sólo una combinación ampliamente planificada de transformación agraria, control demográfico y asistencia externa en gran escala logrará evitar la creación de una insalvable distancia entre las necesidades de alimentos y el abastecimiento

de los mismos.²⁰ Incluso en el corto plazo, algunos pocos años de malas cosechas podrían poner al sistema internacional de distribución de alimentos frente a una crisis que no sería capaz de superar, en especial si la producción disminuyera simultáneamente en los Estados Unidos, la Unión Soviética y el sur de Asia. Se produciría entonces una hambruna que diezmaría la población de algunos o de todos los países de este grupo. La conmoción que esto causaría en el orden internacional y en la región misma sería grave, pero sus consecuencias son difíciles de estimar, y parece poco probable que se produzca el caótico colapso general que suele pronosticarse. Cabría esperar que en los países centrales, y asimismo en el sur de Asia, se agudizaran diferentes tendencias: rechazo horrorizado del orden internacional vigente y de los estilos de desarrollo consumistas; intensificación del egoísmo nacional e insistencia en el control demográfico como la única solución; regímenes más represivos que protejan la vida y los bienes de los sectores más acomodados de la región con la ayuda de algunos de los países centrales, y prolongadas luchas revolucionarias para reemplazar el orden existente por una austeridad igualitaria. La experiencia anterior de China y de la India demuestra que las hambrunas en la población campesina no llevan, en sí mismas, ni al colapso ni a la transformación del orden social y político preexistente.

La pobreza de las masas sudasiáticas, junto con posibilidades cada vez menores de superarla mediante la industrialización y la mecanización de la agricultura, ha tenido una importancia decisiva para demostrar la necesidad de 'otro desarrollo'. Al mismo tiempo, para dar forma a las disposiciones más concretas, los conceptos provenientes del pensamiento de Gandhi acerca de la potencialidad de desarrollo endógeno y autó-

²⁰Véanse, por ejemplo, las proyecciones contenidas en Mikajlo Mesarovic y Edward Pestel, *La humanidad en la encrucijada*, op. cit.

nomos de las comunidades rurales, han ejercido una influencia casi tan fuerte como la experiencia china. Debe recordarse que en los años cincuenta el Gobierno de la India esperaba combinar el desarrollo mediante la industrialización, con amplios programas de desarrollo de la comunidad rural, utilizando para ello agentes de cambio especialmente capacitados para estimular la innovación, la cooperación y el esfuerzo propio en las aldeas. Ni estos programas ni la más reciente introducción de variedades de cultivos de alto rendimiento (la llamada Revolución Verde) parecen haber aproximado más a estas sociedades rurales a los ideales de igualdad social y de esfuerzo colectivo. Los poderosos del sector rural, utilizando sus vinculaciones con la estructura nacional de poder, siempre han logrado manejar los programas rurales, tanto de carácter participatorio como tecnocrático. Actualmente se aboga con renovado fervor por un desarrollo rural colectivo de inspiración endógena, y siguen surgiendo iniciativas locales que corresponden a dichos ideales; sin embargo, permanece en la oscuridad la cuestión de los medios para multiplicar dichas iniciativas hasta una escala equivalente a las necesidades de la transformación rural sin hacerlas caer en la rigidez burocrática o en el servicio de los intereses creados de cada lugar.

d) Las sociedades nacionales del sudeste de Asia tienen ciertas características comunes. Son de tamaño mediano, es relativamente satisfactoria la relación entre la tierra y la población —aunque esta relación se encuentra amenazada actualmente por un ritmo elevado de crecimiento demográfico— y tienen mayorías campesinas, que, salvo en algunas zonas devastadas por la guerra o desfavorecidas por otros motivos, no han llegado al grado de pobreza y escasez de alimentos de que adolece el sur del continente. Birmania, Tailandia, Vietnam, Camboya, Laos, Malasia, Filipinas y Sri Lanka pertenecen a este grupo; Indonesia tiene mucho en común con ellos, pese a su gran población y a la mayor proporción de ella que se encuentra en situación de extrema pobreza; Singapur y

Hong Kong, como ciudades-Estados sin un *hinterland* rural, no pueden compararse con los países mismos, sino con algunos de sus centros urbanos de rápida industrialización.

El actual sudeste de Asia abarca Estados que decididamente han adoptado estilos de desarrollo capitalistas dependientes (Filipinas, Malasia, Tailandia, Singapur, Hong Kong e Indonesia) y Estados con estilos socialistas más próximos al modelo chino que al soviético (aunque no necesariamente en afiliación política), surgidos después de un período bélico prolongado y muy destructivo. Dos países escapan a esta dicotomía. Birmania se ha aislado por decisión propia en un régimen socialista militar *sui generis*, que excluye la industrialización dependiente y la modernización urbana de la sociedad de consumo, y se ha apoyado sobre la capacidad de la mayoría campesina para producir excedentes de arroz, sin alcanzar aparentemente innovaciones significativas ni en las relaciones sociales ni en la producción. A partir de los años cuarenta, Sri Lanka alcanzó un grado de servicios sociales y de subsidios del consumo que es único entre países no socialistas con bajos ingresos. La experiencia de este país es de mucho interés para el 'otro desarrollo'. En primer lugar, ha demostrado que, en un país pobre con mayoría rural, las políticas redistributivas encaminadas a atender necesidades básicas son factibles tanto material como administrativa-mente. En segundo lugar, ha demostrado que dichas políticas pueden surgir de la abierta competencia política por atraerse el apoyo de las masas, con costos formidables de diversos tipos, pero sin incurrir necesariamente en las rupturas comunes a los regímenes populistas en países cuyos niveles de ingreso son muy superiores. En tercer lugar, ha demostrado que, dentro de un marco económico dependiente, capitalista, orientado hacia la exportación de materias primas, los efectos de dichas políticas sobre los incentivos de acumulación y de producción son fuertes, pero pueden ser soportables y compatibles con cierta medida de crecimiento económico en el largo plazo. Final-

mente, y en un sentido negativo, Sri Lanka ha demostrado que, sin una transformación de las estructuras sociales, de los valores y de los incentivos, ni la democracia política ni la planificación para el desarrollo ofrecen medios eficaces para superar las deficiencias del Estado providente. Las dificultades económicas y políticas han sido reiteradas y de gravedad cada vez mayor, pero no parecen vislumbrarse alternativas practicables y ampliamente aceptadas al sistema actual.

En los países del sudeste asiático con economías de mercado, la concentración del ingreso parece estar creciendo; se están haciendo muy conspicuas las sociedades de consumo minoritarias, con el consabido acompañamiento de crecientes estratos urbanos marginales subempleados. Ha habido una marcada aparición de movimientos masivos de jóvenes con educación, los cuales rechazan el estilo de desarrollo y procuran movilizar contra él a estratos urbanos y rurales en mala situación; aun cuando se ha reprimido y silenciado a los movimientos de este tipo en diversos países, es probable que reaparezcan.

En los tres países socialistas, y especialmente en Vietnam, las consecuencias de la guerra y la escasez de ayuda externa no han dejado más alternativa que un estilo de desarrollo disciplinado, frugal y autosuficiente, y la guerra misma generó formas de movilización y de control acordes con ese estilo. La victoria conseguida en circunstancias tan abrumadoramente desfavorables podría tomarlo muy atractivo para quienes buscan 'otro desarrollo' en países relativamente pequeños y pobres; pero no está claro todavía si en el largo plazo los países socialistas del sudeste asiático alcanzarán patrones innovadores y participatorios y lograrán ejercer una influencia diferente a la de los modelos chino y soviético.

La situación geográfica del sudeste asiático, y la decreciente capacidad hegemónica en la región de los países centrales, otorgan a las fuerzas dominantes de los países, sean éstos capitalistas o socialistas, amplia libertad para modificar las condiciones de depen-

dencia externa mediante cambios en sus relaciones con China, los Estados Unidos, la Unión Soviética y Japón; las posibilidades de innovar en los estilos de desarrollo son por ello relativamente favorables. El autoaislamiento deliberado de Camboya y el traslado obligatorio de la población urbana al campo para dedicarla a las labores agrícolas muestran el grado de voluntarismo actualmente viable en ciertas condiciones para los regímenes gobernantes de países pequeños en zonas marginadas de la esfera de influencia de alguna potencia central. Las experiencias de Birmania y de Sri Lanka son menos extremas, pero mucho más prolongadas demostraciones de que pueden seguirse caminos originales sin incurrir por ello en sanciones externas. En los países más activamente orientados hacia el mercado se combinan iniciativas gubernamentales destinadas a contrarrestar las fuerzas polarizadoras y marginalizantes del estilo de desarrollo (mediante reformas agrarias, creación de empleos, mecanismos de participación, conciliación de la juventud hostil, campañas contra la corrupción y la concentración de la riqueza y tácticas orientadas a alcanzar una convivencia con los vecinos socialistas), con la permanencia de regímenes lo suficientemente autoritarios como para sofocar los conflictos internos, garantizar reglas de juego estables y ofrecer una fuerza laboral segura de bajos salarios para las empresas transnacionales. Resulta significativo el hecho de que varios de estos países se hayan transformado últimamente en áreas privilegiadas de inversión externa, dada su dotación de recursos, la confianza en que sus fuerzas dominantes son capaces de mantener el orden, y las expectativas de expansión de los mercados internos de bienes de consumo. No ha sucedido lo mismo en los países del sur del Asia, cuyos problemas han llegado a considerarse cada vez más como insuperables dentro de un marco capitalista periférico. Es probable que Vietnam logre atraer un interés similar por parte de las empresas transnacionales, en el caso de que sus autoridades lo deseen.

e) Los miniestados insulares dispersos en los océanos Índico y Pacífico y en el Caribe, tienen en común el haber basado sus economías en la explotación de plantaciones, y en muchos casos se están desplazando hoy hacia el turismo. Sus poblaciones son heterogéneas desde el punto de vista étnico, como consecuencia principalmente de las importaciones sucesivas de mano de obra para la explotación de las plantaciones; el sentido de identidad nacional está poco desarrollado; la dependencia de los estímulos y restricciones externas es tan pronunciada que parece excluir la posibilidad de un estilo autónomo de desarrollo. Paradójicamente, estas desventajas, como ocurre en algunos Estados del África, pueden estimular un movimiento intelectual y popular que busque 'algo distinto' bajo la forma de estilos de vida endógenos, nacionalismo cultural, xenofobia, y liderazgo carismático, con el fin de compensar la ausencia de condiciones previas para llevar a la práctica estrategias y procesos de desarrollo convencionales. Los miniestados son casos extremos en la actual crisis de las naciones-Estados y de un orden internacional basado en ellas. Aun cuando se cuestiona la viabilidad separada de Estados nacionales más grandes, sigue aumentando el número de unidades muy pequeñas. Para proteger sus derechos y sustentar sus precarias economías, los miniestados dependen de un sistema cada vez más complejo de organizaciones y reuniones internacionales, que les impone pesadas cargas de representación y desvía su atención de las tareas internas, y al cual complican aún más con sus esfuerzos por participar.

5. *El futuro de América Latina: ¿elección o azar?*

Las páginas precedentes han planteado implícitamente las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las alternativas que tiene América Latina dentro de un mundo de sociedades nacionales sujetas a mutaciones tan diversas y tan contradictorias entre sí? ¿Cuál será la gama de alternativas dentro de algunos

años? ¿En qué medida está predeterminado el futuro por el semidesarrollo periférico de América Latina, y por el compromiso de sus fuerzas sociales dominantes con la sociedad de consumo y con la nueva división internacional del trabajo configurada por las empresas transnacionales?

La personificación actual que muestra a los países de la región como una clase media internacional dentro del orden mundial capitalista, es una analogía que no puede llevarse muy lejos. Una clase media compuesta de sociedades nacionales imitativas y estructuralmente heterogéneas significa contradicciones y tensiones internas, un precario equilibrio entre los mundos de los países ricos y pobres; todo ello es muy diferente al papel supuestamente progresista y estabilizador atribuido a las clases medias dentro de las sociedades nacionales. Sin embargo, es evidente que las especiales relaciones —tanto culturales como económicas y políticas— entre América Latina y los países centrales de economía de mercado hacen que las mutaciones en estos últimos países adquieran una importancia decisiva para la valoración de la factibilidad de cambios importantes en los estilos de desarrollo latinoamericanos. Incluso los países latinoamericanos más pequeños y más pobres cuentan con superestructuras urbanas y clases modernas que buscan sus modelos en el Primer Mundo. Los gobiernos del Primer Mundo están más dispuestos y capacitados para obstaculizar el surgimiento de estilos de desarrollo radicalmente diferentes en América Latina que en África o en Asia.

De este modo, el equilibrio de poder —tanto externo como interno— sugiere que en la mayor parte de América Latina, en un futuro inmediato, las exigencias de igualdad para los Estados nacionales dentro de un orden económico internacional reformado continuarán predominando sobre las exigencias de igualdad entre seres humanos en el seno de sociedades nacionales transformadas. Los proyectos de 'otro desarrollo' seguirán cumpliendo principalmente un papel ornamental en las deliberaciones intergu-

bernamentales centradas en tácticas de negociación y justificación de las exigencias planteadas a los países centrales. Más aún, dichas deliberaciones podrían irse apartando cada vez más de las capacidades reales a medida que avanza la 'transnacionalización' de las sociedades nacionales.

Si el Primer Mundo lograra recuperar y mantener suficiente prosperidad, suficiente confianza en sus posibilidades y suficiente capacidad innovadora durante el resto del siglo XX, podrían contemplarse dos futuros plausibles para los países latinoamericanos. Cualquiera de ellos podría ir acompañado por luchas políticas tan persistentes y tan destructivas como las de los últimos años, pero sin cambios básicos en la distribución interna del poder. Cualquiera de ellos podría darse junto con considerables incrementos del ingreso nacional y del capital productivo acumulado, sin que ello significara una menor distancia entre los ingresos latinoamericanos y los de los países centrales, ni tampoco reducción significativa alguna de la dependencia tecnológica y financiera.

Uno de los futuros sería una proyección de los actuales estilos de desarrollo, acompañada por una intensificación de los esfuerzos —realizados intermitentemente durante el último medio siglo— para contrarrestar la lógica concentradora y excluyente de dichos estilos y democratizar la sociedad de consumo. Los gobiernos intentarían captar proporciones algo mayores de los incrementos del ingreso nacional y limitar en cierta medida el consumo de los estratos de mayores ingresos, con el fin de aumentar la tasa de inversión productiva. Seguirían respondiendo a las presiones de empleo de la juventud educada, como también a las presiones de los trabajadores organizados deseosos de aumentar su participación en el ingreso, pero además asignarían recursos y buscarían políticas más efectivas para establecer algún tipo de relación productiva y participatoria entre la sociedad nacional y las masas subempleadas e insuficientemente educadas y alimentadas. No parece necesario demostrar

que es poco probable que se alcance un Estado providente ideal, capaz de conciliar los múltiples objetivos y las presiones heterogéneas. Sin embargo los actuales niveles nacionales de ingreso y la aparente capacidad del Estado para intervenir en la economía y proporcionar servicios sociales dan una base a las argumentaciones según las cuales puede hacerse mucho más que lo ya realizado en esta línea, sin disminuir drásticamente por ello el consumo de los ricos o evitar la acumulación de capital. En una economía mundial próspera y expansiva, cabría esperar que tanto los gobiernos de los países centrales como las empresas transnacionales miraran con buenos ojos las políticas estatales providentes en la periferia, aun cuando sólo fuera como alternativa aceptable frente a políticas más radicales, y apoyarlas en cierta medida a través de sus políticas de crédito y de comercio. Las dos válvulas de seguridad, la expansión del empleo burocrático para los sectores medios y el empleo en obras públicas junto con los subsidios de consumo para los pobres, podrían entonces funcionar durante algún tiempo, permitiendo la supervivencia de procedimientos políticos formalmente democráticos.

Dicho futuro puede criticarse tildándolo de injusto, de dilapidador de los recursos de la sociedad, de insostenible en el largo plazo y de poco atractivo si se le compara con la visión del otro desarrollo; sin embargo, durante algún tiempo puede ser la única vía practicable para gobiernos que intenten mitigar el costo humano de un estilo de desarrollo que no son capaces de transformar. Ni los defensores de 'otro desarrollo' ni los enemigos ideológicos del semidesarrollo capitalista dependiente han logrado hasta ahora demostrar plausiblemente cómo podrían las fuerzas sociales reales y los gobiernos reales manejar de otra manera sus asuntos. Las cuestiones inmediatas más difíciles en torno a dicho futuro se plantean entonces en torno a la disposición que tengan las fuerzas latinoamericanas dominantes para llevar los objetivos de bienestar a los hechos, y no sólo a las palabras, y asimismo en torno a la capacidad

del Estado para alcanzar un cierto nivel de autonomía y de eficiencia en la realización de dichos objetivos. La siguiente traducción de una cita resume las razones para dudar de que las sociedades nacionales en caso de mantener su distribución interna y externa del poder, logren avanzar, incluso en esta medida, en la dirección del otro desarrollo.

“Por ejemplo el Estado mexicano —un Estado que constitucional y retóricamente está comprometido con la justicia social, dedicado masivamente al proceso de desarrollo, encargado de una economía en la que hay gran penetración y multinacionalización, con un sector industrial que se moderniza, una agricultura orientada hacia la exportación, una moneda fijada en relación al dólar, presiones inflacionarias y problemas de balance de pagos—, ¿es acaso más ‘autónomo’ actualmente que lo que era hace cuarenta años en relación con las fuerzas internas de clases que favorecen la desigualdad? El más progresista de los gobiernos mexicanos posibles, ¿podría acaso pronunciarse en favor de los ejidatarios empobrecidos cuando se trata de los intereses de la agroindustria mexicana e internacional? En el caso de México, las respuestas son obvias... Pero no serían mucho menos polémicas en el de cualquier régimen, por ‘progresista’ que fuesen sus compromisos expresos, mientras sean esos tipos de reglas del desarrollo y de alianzas entre clases los que conducen el proceso de acumulación y distribución.”²¹

El otro futuro plausible, en el supuesto de una hegemonía mundial confirmada de los actuales centros, ha sido descrito implacablemente por Helio Jaguaribe. A continuación se traducen algunos párrafos de esta descripción: “Existe una nueva clase emergente de ‘ejecutivos’ internacionales, que

previo un programa de educación y capacitación que adapta sus modalidades de trabajo a los patrones de los ejecutivos estadounidenses, va surgiendo de las clases medias de los países sobre los cuales los Estados Unidos ejercen hegemonía; en estos ejecutivos podemos encontrar un equivalente de la clase romana de los *equites*, también provenientes, después de cierto tiempo, de las clases medias de las provincias, previo un proceso de romanización. Los nuevos *equites* probablemente formarán una burocracia digna de confianza, eficiente y honesta, mucho más capacitada para manejar los asuntos de las provincias que élites locales relativamente ineptas, cuya incapacidad para el desarrollo autónomo las ha llevado a escoger el camino de la dependencia. La forma provinciana de dependencia incrementaría la capacidad de mantenerse a sí mismas de las provincias, así como su dependencia respecto de la metrópolis, mejorando por el camino las condiciones de empleo de las clases medias locales, a las cuales se abrirían las nuevas carreras ejecutivas internacionales... Sin embargo, todos los datos disponibles acerca de prácticas históricas y actuales señalan que el proceso de incorporación de pueblos dependientes a una sociedad más poderosa y de mayor avance cultural se hace a expensas de las grandes masas de trabajadores no calificados de dichos pueblos... En una sociedad cibernética, en la cual el trabajo no calificado es casi innecesario y donde el costo de la educación es sumamente alto, es probable que los grandes ‘excedentes demográficos’ de las provincias estén condenados a una gradual exterminación... Las administraciones provinciales de un futuro no lejano probablemente se verán obligadas a establecer controles internos para el movimiento demográfico, obligando a las masas rurales a permanecer en el campo y creando así una virtual reserva de nativos cuya admisión al sector moderno de sus países respectivos dependerá del incremento real de la demanda de mano de obra en las ciudades. La desnutrición y la falta de condiciones sanitarias y de atención médica

²¹Richard R. Fagen, “Studying Latin American Politics: Some Implications of a *Dependencia* Approach”, *Latin American Research Review*, XII, 2, 1977, pp. 14 y 15.

adecuada reducirán gradualmente estas poblaciones”²².

Para cualquiera de estos tipos de futuro, el mantenimiento de centros mundiales que transmitan mensajes coherentes a las fuerzas dominantes de la periferia semidesarrollada y cuya hegemonía puede ejercerse con propósitos coherentes, constituye un prerequisite esencial. El análisis de las simientes de cambio ha señalado que no se puede contar con dicho prerequisite, aun sin considerar las vicisitudes puramente económicas que actualmente afectan a los centros, la escasez de productos energéticos, las restricciones ecológicas y la precariedad de la ‘distensión competitiva’ entre el Primer Mundo y el Segundo. Los países centrales probablemente no proporcionarán un medio estable de apoyo, ni para la consolidación gradual de Estados providentes en la periferia ni para la imposición de sistemas políticos y económicos que dejen de lado las pretensiones de bienestar y se rijan solamente por criterios de uso eficiente de los recursos en beneficio de los poderosos. El concepto del desarrollo como una lucha para dar alcance a los líderes mundiales se mantendrá, sin duda, durante algún tiempo; sin embargo, irá haciéndose cada vez menos sostenible.

Existe, pues, la perspectiva de un futuro sumamente indeterminado, en el cual los países centrales estarán permanentemente transmitiendo combinaciones siempre cambiantes de estímulos, conmociones e inhibiciones al resto del mundo (y naturalmente a los demás países centrales) mientras que el resto del mundo reaccionará en forma igualmente confusa y cambiante, según la presión que predomine. A pesar de que sus gobiernos aspirarán a dar estabilidad a la periferia, los centros no podrán evitar la desestabilización. El súbito efecto de las revelaciones hechas en ciertos países centrales sobre sobornos cometidos por las empresas trans-

nacionales y sobre subversión alentada por organismos de inteligencia, revelaciones que son subproductos de la lucha política y las resistencias al estilo de desarrollo prevaliente en los centros, muestra la imprevisibilidad y la diversidad de los accidentes que deberá enfrentar cualquier estrategia de predominio de los poderes centrales. Si bien los gobiernos de los países centrales probablemente seguirán minimizando el alcance de las confrontaciones y haciendo cuanto concesión les parezca estar en condiciones de otorgar, sus acciones continuarán respondiendo más a consideraciones internas (proteger el abastecimiento de materias primas esenciales; satisfacer las exigencias del complejo industrial-militar y de los trabajadores organizados; frenar suficientemente las actividades de las empresas transnacionales para evitar que contravengan los objetivos de empleo nacional, de balance de pagos y de otra índole) y a las rivalidades entre ellos, que a las necesidades y exigencias de la periferia.

Al mismo tiempo, la creciente diversidad y militancia de las fuerzas sociales internas que intervienen en la política, la cultura y la organización económica de los países centrales, brindan mayores oportunidades a las fuerzas sociales de la periferia, en el poder o fuera de él, que procuran encontrar condiciones más ventajosas de dependencia, o bien liberarse de interferencias para transformar el estilo nacional de desarrollo. Pueden tener alternativas de alianza con diferentes sectores del aparato estatal de los países centrales, de sus cuerpos legislativos, de sus partidos políticos y organizaciones gremiales, y con una amplia gama de grupos organizados que promueven causas que van desde la protección del medio ambiente a los derechos humanos o a la igualdad de los sexos. Una creciente internacionalización de los movimientos de promoción ideológica y de los grupos de intereses puede coexistir, aunque dificultosamente, con una mayor penetración de las empresas transnacionales, con esquemas de consumo cada vez más imitativos, y con mayor depen-

²² Helio Jaguaribe, *Political Development: A General Theory and a Latin American Case Study*, Harper and Row, Nueva York, 1973.

dencia por endeudamiento —y también con la creciente importancia otorgada al nacionalismo y al esfuerzo propio dentro de los estilos de desarrollo.

Algunos pocos países industrializados pequeños de Europa y los países no europeos dependientes pero de altos ingresos probablemente seguirán yendo tras utopías por transferencia, promoviendo el otro desarrollo y, en la práctica, teniendo que concentrar sus esperanzas y su ayuda en unas pocas sociedades nacionales del Tercer Mundo que parecen ofrecer posibilidades promisorias. Incluso en estos últimos casos es poco probable que el apoyo popular al 'otro desarrollo' alcance magnitud suficiente como para que un gobierno conceda ayuda de una magnitud que limite seriamente el nivel de vida interno, como se supone en las versiones universalistas del 'otro desarrollo'.

En el caso de América Latina, sin duda las mutaciones en los países centrales de economía de mercado seguirán ejerciendo más influencia que las mutaciones ocurridas en otras regiones. El intercambio con otras regiones del Tercer Mundo, aun cuando va en aumento, se limita en la práctica a los sectores de gobierno que se ocupan de asuntos internacionales y de política de desarrollo, a ciertos intelectuales y científicos sociales, y a los líderes de algunos movimientos políticos. Seguramente es reducida la proporción de la población latinoamericana, fuera de la subregión del Caribe, que siente afinidad con los cambios sociales en África y Asia.

La influencia de ambos campos socialistas sobre el curso del desarrollo de América Latina depende en parte de que logren demostrar que el desarrollo no capitalista es practicable, en la medida en que su realidad se filtra a través de los medios de comunicación y de la conciencia de diversos sectores de opinión; depende también, parcialmente, de la fuerza de los movimientos sociales disciplinados que se identifican con uno u otro de dichos campos, y finalmente, depende de la capacidad y voluntad de ambos para ofrecer ayuda material y técnica a gobiernos

y movimientos. En el primer aspecto, China ha ofrecido un modelo que es más accesible a sociedades muy pobres y de gran predominio rural que a sociedades relativamente organizadas. En los otros dos aspectos, la Unión Soviética ha gozado de ventajas, dada la mayor cohesión organizativa y la base trabajadora de los partidos que se remiten a ella como fuente de orientación, y también su mayor capacidad industrial y tecnológica.

En un futuro latinoamericano inmediato, resulta improbable que ambos campos socialistas ejerzan una influencia mayor que en el pasado, si se exceptúa el caso de Cuba. Las dos facetas de la experiencia china continuarán sirviendo de inspiración a diferentes sectores de opinión —sea cual sea su suerte en China—, pero la posibilidad de préstamos directos prácticamente ha desaparecido. Las relaciones comerciales soviéticas, así como su cooperación técnica, probablemente tengan un papel apreciable, aunque deliberadamente restringido, en numerosos países. Sin embargo, si no se producen cambios impredecibles en los actuales patrones sociales de la Unión Soviética, será débil la irradiación de sus tendencias sociales internas, y posiblemente servirá sobre todo a los partidarios del capitalismo periférico que se propongan demostrar la ausencia de una mejor alternativa.

A partir de los años sesenta, Cuba ha desempeñado un importante papel consciente, deliberadamente cultivado; ha planteado la posibilidad y la necesidad de un estilo de desarrollo radicalmente diferente para América Latina, que corresponde en muchos aspectos a los objetivos que más tarde se propusieron para el 'otro desarrollo'. La experiencia cubana merece una valoración más detallada que la que puede darse en el presente contexto.²³ Por una parte, Cuba ha demostrado que una alternativa socialista puede ser viable y capaz de atender las necesidades básicas de una población

²³Véase *Apreciaciones sobre el estilo de desarrollo y sobre las principales políticas sociales en Cuba*. (CEPAL/MEX/77/22/Rev. 2, mayo de 1978.)

antes marginada, y ello en una medida que no tiene parangón en América Latina. Por otra parte, ha logrado dicho objetivo pagando un precio de extrema austeridad del consumo, centralización del poder político y económico, integración a uno de los campos socialistas mundiales, y expulsión de la fuerte minoría de la población que no estuvo dispuesta a aceptar tal estilo de desarrollo. Dicho precio puede ser más alto que el que podrían o querrían pagar las fuerzas sociales capaces de tomar el poder en cualquier otro país de la región. La ortodoxia ideológica marxista-leninista, la planificación centralizada de la economía y la integración con el campo soviético no lograrán aislar a Cuba de las simientes de cambio que ya se han analizado, y pueden ser tan problemáticas para las futuras transformaciones necesarias como los lazos de dependencia periférico-capitalista del resto de América Latina.

La argumentación que se presenta en este trabajo no sugiere que el futuro de América Latina pueda o deba someterse pasivamente a las mutaciones desestabilizadoras de los países centrales, o que las repercusiones de aquéllas contrarrestarán con creces los esfuerzos deliberados de los centros por apuntalar el capitalismo periférico y mitigar su dureza mediante subsidios a las iniciativas del Estado providente. Incluso es posible que en América Latina logren mantenerse con éxito dentro de sus propios términos de referencia ciertas variantes de la economía de mercado y de la sociedad de consumo ya en descomposición en los centros; las fuerzas dominantes latinoamericanas tienen mayor capacidad para reprimir las contradicciones. También es muy probable

que lo visible de la desigualdad extrema y la explotación en América Latina, el fracaso de los esfuerzos por transformar los estilos de desarrollo y su consiguiente represión, la lucha contra la represión y la expulsión de disidentes hacia los centros, tengan un fuerte efecto sobre las mutaciones en los centros, bajo la forma de lecciones tácticas, problemas que promueven acciones conjuntas y bases para atacar las empresas transnacionales y la sociedad de consumo. De uno u otro modo, a los pueblos latinoamericanos les cabrá una activa participación en la configuración de un futuro que será confuso y conflictivo, y que no estará predeterminado por el actual lugar que ocupa la región dentro del orden internacional ni por la actual incapacidad de las contraélites para ofrecer alternativas convincentes.

La argumentación sí significa que el debate en torno a 'otro desarrollo' recién está comenzando. El presente sistema de organizaciones internacionales tiene una innata propensión a colocar ese otro desarrollo dentro de un molde inmediatista de estrategias y planes de acción sobre los cuales los gobiernos deben alcanzar acuerdos; esto tiende a devaluar el concepto de 'otro desarrollo' en su dimensión de mito inspirador y de utopía relevante, dándole un carácter hinchado y evasivo. Sin embargo, las proposiciones básicas volverán a plantearse, con diferente terminología y distinto énfasis, asumidas por nuevas fuerzas sociales y movimientos que vayan adquiriendo mayor realismo y viabilidad política a medida que se vaya desgastando la credibilidad de las diversas combinaciones híbridas de Estado providente y Estado represivo.

La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas

*Héctor Assael**

A partir de mediados del decenio de 1960, la economía latinoamericana —particularmente en sus países grandes y medianos— ha venido experimentando un proceso de creciente internacionalización, que está significando un progresivo acercamiento y superposición entre el mercado interno de los países de la región y el mercado en que tiene lugar el comercio mundial. Esa nueva modalidad de desarrollo ha venido siendo examinada profusamente en la literatura económica y, por lo general, se han destacado sus aspectos positivos.

En este artículo se ha intentado lo contrario, es decir, identificar y analizar sus efectos primordialmente desfavorables, de manera que sea posible una evaluación más equilibrada de lo que ha estado ocurriendo en los procesos de crecimiento de varios países de América Latina. De conformidad con esa orientación, en el artículo se distinguen dos tipos de reservas a las tendencias que genera la internacionalización. Por un lado, se han agrupado y examinado los problemas vinculados preferentemente con el encauzamiento del desarrollo y con la evolución de la demanda y oferta internas. Por otro, se han considerado aquellos efectos que surgen al alterarse las estructuras de los precios internos y de las remuneraciones de los factores productivos.

A la luz de estas críticas, el autor subraya la necesidad de formular y aplicar medidas de política económica que permitan contrarrestar y modificar los efectos de esta orientación.

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

I Internacionalización: conceptos y problemas*

Desde hace tiempo se viene hablando de un proceso de “internacionalización” de la economía latinoamericana, que se habría iniciado a mediados del decenio de 1960 y que se extiende hasta ahora, no obstante la contracción experimentada por el comercio y la economía mundiales en 1974-1975, y su crecimiento posterior más lento y errático. Además, se ha afirmado, con cierta frecuencia, que la internacionalización implica una nueva modalidad de crecimiento, en la que son principalmente elementos exógenos los que impulsan y orientan el desarrollo que se dinamiza. Se combinan para ello una vigorosa demanda de productos primarios —como ocurrió especialmente entre 1971 y 1973—, la participación dominante y cada vez mayor de las empresas transnacionales en la apertura, la circulación de caudalosas corrientes financieras, e incluso aumentos de las exportaciones manufactureras.¹

Para definir más exactamente el proceso, es necesario tener en cuenta que éste se ha concentrado en los países de mayor desarrollo relativo de la región, principalmente medianos y grandes, que experimentaron un avance importante en su industrialización a partir de la Segunda Guerra Mundial e, incluso, desde la crisis de 1930. En cambio, en la mayoría de los países latinoamericanos más pequeños, de menor desarrollo relativo y menos industrializados, no se ha manifestado con el mismo acento por la obvia razón

*Dejo constancia de mi reconocimiento por el estímulo intelectual recibido del Dr. Prebisch y de Aníbal Pinto y por sus pertinentes comentarios. Asimismo, agradezco las valiosas críticas de Robert Devlin y de Adolfo Gurrieri. No obstante, los errores que pueda contener el trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

¹Al respecto, véase lo señalado, por ejemplo, por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en la conferencia de prensa celebrada en Santiago de Chile el 22 de diciembre de 1975 (especialmente pp. 20 y 21), así como en su exposición en el decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL (Guatemala, mayo de 1977), publicada esta última en la *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, primer semestre de 1977, pp. 254 a 288.

de que ya eran, y probablemente seguirán siendo, economías bastante abiertas o expuestas al comercio mundial.

Por lo tanto, el concepto de internacionalización que se utiliza en este artículo se refiere, en primer lugar, a la creciente apertura de aquellos países latinoamericanos que realmente tenían margen para que esa tendencia tuviera lugar y que, en buenas cuentas, habían registrado anteriormente un significativo desarrollo económico del tipo denominado "hacia adentro".

Esa progresiva apertura se ha presentado con diferentes grados de profundidad y amplitud. De una parte, con una tonalidad menor, están aquellos países donde ella ha significado principalmente una participación activa en el comercio mundial —sobre todo a través de la expansión de sus exportaciones no tradicionales— y una mayor importancia relativa de la inversión extranjera y del financiamiento externo en la expansión de sus economías. Ello no obstante, en estos países, entre otros rasgos de la política económica, la política de aranceles aduaneros (o de subsidios, o de ambas cosas a la vez) ha seguido siendo un instrumento de trascendencia para proteger la actividad productiva nacional, principalmente la manufacturera; la política de precios internos ha continuado siendo orientada por los gobiernos y se ha manejado con cierta independencia —no total, por supuesto— de lo que ha acontecido en los mercados internacionales. Brasil y México son tal vez dos ejemplos representativos de esta clase de internacionalización.

De otro lado están los países más claramente internacionalizados —entre los cuales Chile y, en menor proporción Uruguay, parecen ser los ejemplos más genuinos—, que han acentuado las cualidades identificadas en el párrafo anterior y que han aminorado o están reduciendo a niveles muy bajos la protección aduanera, a la vez que han hecho casi absoluta la política de libertad de los precios internos.

En esta última opción, la característica fundamental ha pasado a ser el progresivo

acercamiento —o un significativo grado de fusión— entre el mercado interno de los países que experimentan este fenómeno y el mercado internacional. Con ello, los precios internos de las mercancías que se transan tienden a asemejarse a los precios internacionales, lo que se acentúa mientras más intensa y perdurable sea la internacionalización y menores los costos de transporte, y de internación y comercialización de las mercaderías importadas y exportadas.

Esa semejanza de precios —que, por supuesto, no es igualdad de ellos y admite diferencias entre los distintos países— afecta a las mercaderías y a ciertos servicios que normalmente se comercian en el ámbito internacional, y se proyecta primordialmente: sobre los *niveles* de precios nacionales e internacionales; sobre los *sistemas o estructuras* de precios vigentes en los ámbitos interno y externo, respectivamente; y, por último, sobre las *fluctuaciones* de los precios internacionales —de ciertas mercaderías o más generalizados—, que tienden a repetirse, con similar intensidad, en los países de la región internacionalizados.

La mayor parte de las cuestiones que se plantean en este artículo, así como de las reservas que se esbozan en él, son más pertinentes para los países latinoamericanos relativamente industrializados en los que la internacionalización es más abierta y profunda. Sin embargo, algunos de los temas que se examinan más adelante también tienen cierta validez para las economías latinoamericanas cuya internacionalización ha sido más moderada, es decir, aquellas del primer tipo descrito. Y con mayor razón para algunos países que se hallan en una condición intermedia respecto de los dos casos extremos configurados y, además, para otros que en la actualidad pueden estar adoptando políticas orientadas a aumentar la apertura de sus economías.

La preocupación central en esta oportunidad es la de presentar ciertas secuelas o tendencias que con frecuencia surgen en las economías que han experimentado o que están viviendo un proceso de internacionali-

zación. Se desea destacar aquí los efectos que parecen haber recibido menos atención y que, vale la pena adelantarlos, suelen ser los que tienen connotaciones de carácter negativo.

Esas connotaciones constituyen, en buena medida, el "costo" de la internacionalización y, por lo tanto, no llevan directamente a decidir si el proceso mismo es aconsejable o no, sino que tan sólo a evaluarlo más equilibradamente. Naturalmente, la internacionalización también da origen a efectos favorables de importancia y determina consecuencias de otro tipo —que cabe incluir en la evaluación del fenómeno—, pero ellos no serán examinados en estas notas,² ya que la literatura sobre esos aspectos es muy abundante.

Es posible clasificar en dos grandes grupos los aspectos adversos derivados de la internacionalización. De un lado se distinguen aquellas consecuencias que se manifiestan en el comportamiento de las variables de carácter más genérico, primordialmente macroeconómicas. En este grupo se examinarán las tendencias que se pueden generar en materia de orientación del proceso de desarrollo, y de evolución y composición de la demanda y oferta internas. De otro lado, en el segundo grupo se analizarán los problemas que surgen al modificarse las estructuras de los precios internos y de las remuneraciones de los factores productivos, así como las relaciones existentes entre precios y remuneraciones.

II

Internacionalización y encauzamiento del desarrollo de los países latinoamericanos

1. *¿Una nueva frontera de las economías industrializadas?*

Una manera de concebir la internacionalización es considerarla como parte de un fenómeno más amplio y de mayor perspectiva histórica, en el que los países industrializa-

dos de economía de mercado efectúan una suerte de "corrimiento de fronteras" de su propio sistema económico. Así, los países en desarrollo que se internacionalizan, entre ellos los latinoamericanos, pasan a constituir una nueva frontera de los países desarrollados, con lo que llegan a representar externamente lo que para los Estados Unidos pudo

²Así, por una parte, no se analiza si el fenómeno de internacionalización, de manera individual o en conjunto con otros elementos, ha incidido apreciablemente sobre el ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos que lo han experimentado. Tampoco se consideran, o se inician integralmente, los múltiples efectos que sobre la asignación de los recursos productivos internos ha tenido la operación de mecanismos nacionales de precios claramente vinculados al mercado internacional. Asimismo, no se revisan de un modo sistemático las repercusiones derivadas de la internacionalización que inciden sobre aquella categoría de análisis que responde al concepto de "beneficio del consumidor".

Por otra parte, también se ha dejado sin examinar lo que se refiere a los factores o medios principales que influyeron en el proceso de internacionalización y, además, la identificación y evaluación de las medidas de política económica aplicadas por los

gobiernos de la región para alcanzar los fines perseguidos. En cuanto a los medios, tendría que haberse destacado la trascendencia que ha asumido el mayor flujo de recursos de capital externos a varios países de la región y la creciente participación de las empresas transnacionales en los sistemas productivos nacionales. En lo que se refiere a las políticas instrumentales, es indudable que les corresponde un papel crucial a aquellas más directamente relacionadas con el comportamiento del sector externo. Aunque esta omisión sería —porque hay una interacción entre la mezcla de medidas de política económica empleadas y el tipo de internacionalización que se materializa, así como su intensidad—, creemos que ello no invalida la naturaleza de las principales cuestiones que se identifican más adelante.

significar “la conquista del oeste” a fines del siglo pasado.³

Intrínsecamente quizás no haya nada de objetable en esa forma de dinamización del crecimiento y de relación centro-periferia, pero lo que sí cabe reconocer es que ella lleva a que el estilo de desarrollo de los países que se internacionalizan tienda a ser severamente influenciado por aquel vigente en los principales países de los centros (Estados Unidos y, en menor escala, Alemania occidental, Japón, Francia, Italia y el Reino Unido). Naturalmente, la influencia dependerá de la amplitud, antigüedad e intensidad de los procesos de internacionalización experimentados por las economías latinoamericanas.

De esa forma, y a pesar de las enormes diferencias existentes en los ingresos por persona y los patrones de distribución del ingreso entre el centro y la periferia, los países internacionalizados han empezado a encontrar y a enfrentar prematuramente características y problemas propios de las economías industrializadas.

La manifestación más clara de ese vínculo entre los estilos de desarrollo del centro y la periferia, es la inclinación cada vez mayor que se observa en las economías latinoamericanas a alcanzar sistemáticamente niveles y pautas de consumo similares a los de las naciones industrializadas. La internacionalización facilita, legitima y acentúa el efecto-demonstración⁴ —de origen anterior, principalmente como resultado de la influencia de los medios de comunicación— que a la vez es materializado por la demanda de los grupos de ingresos altos y medios-altos de la región, generalmente a precios comparativamente más reducidos que en el pasado.

Una ilustración clara de lo anterior puede ser la penetración excesiva que la

³Otra aproximación sería la de destacar que la internacionalización corresponde a una etapa esencial de un proceso más amplio —y generalmente aceptado— de integración económica mundial. Sin embargo, aun en ese planteamiento más positivo, sería necesario distinguir entre los países en desarrollo que efectivamente se integran a la economía mundial y aquellos

“civilización” del automóvil privado, con vehículos cada vez más refinados, ha tenido en América Latina como símbolo del progreso material y como medio de transporte ideal a que aspira la población; una manifestación adicional de esa tendencia es el creciente número de familias latinoamericanas, de ingresos altos y medios-altos, que son propietarias de dos o más automóviles. Así, además de la discutible orientación de recursos —incluido el consumo de combustibles— que significa el rápido crecimiento del parque de automóviles, ello ha exigido concentrar una importante fracción de las inversiones nacionales en realizar y mantener la infraestructura necesaria para la circulación de automóviles privados. Por ello, cuando se observa y se sufre la angustia automovilística que viven numerosas ciudades latinoamericanas, surge la inquietud de si otros esquemas de transporte urbano —basados más en vehículos utilitarios o medios de transporte más simples, como la bicicleta, de amplio uso en algunos países europeos altamente industrializados— no son opciones más aconsejables.

La tendencia a seguir de cerca los esquemas de consumo de los países centrales —que incluyen, por ejemplo, televisión en colores, motocicletas de alta potencia y complejos equipos de sonido, y de los cuales podrían darse ilustraciones adicionales— tiene otras connotaciones. De un lado significa incorporar prematura e intensivamente a

otros que más bien se constituyen en apéndices, dependientes pero no apropiadamente incorporados, de esa economía.

⁴Cabe recordar que ya alrededor de 1950 se formuló esa tesis que proyecta al plano internacional el efecto-demonstración schumpeteriano. Véase, Ragnar Nurkse, “Some International Aspects of the Problem of Economic Development”, en *Proceedings, American Economic Association*, reunión de Boston, 1951, pp. 571-583, y *Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped Countries*, El Cairo, 1952, especialmente pp. 36-52 y, del mismo modo, Raúl Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, segunda edición para la serie conmemorativa del veinticinco aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973, p. 4 (primera edición, 1952).

los países en desarrollo problemas o preocupaciones, como los de calidad de la vida y del medio ambiente, que en las naciones industrializadas se han ido presentando al ir alcanzando elevados niveles de ingreso por persona —en la práctica, no hace mucho tiempo— y a los cuales están ahora tratando de hacer frente. De otro, implica aceptar las limitaciones dinámicas de un modelo de desarrollo que se apoya, en buena medida, en la expansión rápida del consumo y no se asienta, o sólo lo hace en menor escala, en una aceleración del ritmo de inversión. Mayor aún puede ser esa limitación cuando haya incorporación indiscriminada de bienes de consumo diseñados en el centro y no en los propios países en desarrollo.

2. Algunas asimetrías generadas por la internacionalización

Una segunda característica del patrón de desarrollo fomentado por la internacionalización es la existencia, y aun la promoción, de asimetrías que conviven con tal proceso de crecimiento.⁵

De una parte, como lo ha señalado el Dr. Prebisch,⁶ es meridiano que la internacionalización ha contribuido mucho a la rápida e intensa modificación y modernización de la estructura de la demanda y del consumo en los países latinoamericanos, lo que no ha ocurrido con igual rapidez y profundidad en la composición de la oferta y de la producción interna.

Esa asincronía es consecuencia, en ele-

vada proporción, de lo hecho por las empresas transnacionales respondiendo a sus propios criterios de orientación de las inversiones y de la producción. Pero la gestión de tales empresas no lo explica todo, y tampoco es condición suficiente para que tenga lugar este desequilibrio entre la composición de la demanda y de la oferta nacionales.

En verdad, a medida que se amplía e intensifica el proceso de internacionalización es evidente que se van generando o restableciendo los requisitos favorables para el funcionamiento del esquema tradicional de división internacional del trabajo y de ventajas comparativas, en el sentido ortodoxo. De ahí surgen las fuerzas dominantes en la determinación de las estructuras de la oferta y la demanda, que pueden ser aprovechadas, en diferentes grados, tanto por las empresas nacionales como por las extranjeras. De cualquier manera, ello ocurre conforme a las conocidas potencialidades y limitaciones que reviste esa opción de política económica.

Por otra parte, es natural que esa manera de encauzar el crecimiento acentúe las asimetrías existentes en los grados de avance que pueden alcanzar las técnicas de producción en las diferentes partes del sistema económico. Así, en las distintas ramas productivas, y también dentro de un mismo sector, la difusión del progreso técnico tiende a acelerarse principalmente en las actividades productivas que ofrecen ventajas comparativas “naturales” y que, por lo tanto, dan origen al comercio de exportación. En cambio, el ritmo de avance tecnológico es francamente más lento, o nulo, en las áreas de producción que proveen al mercado interno, de las cuales algunas desaparecen a consecuencia de la internacionalización o nunca llegan a instalarse.

Estos aspectos vinculados a la concentración del progreso técnico y a la heterogeneidad estructural en el desarrollo latinoamericano han sido considerados extensamente y con mayor autoridad en otras ocasio-

⁵Lo que se analiza a continuación no implica desconocer la posibilidad de que hay tipos de desequilibrios —transitorios y sobre todo sectoriales— que permiten acelerar el ritmo de desenvolvimiento, como lo ha planteado A. Hirschman en *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

⁶Véase Raúl Prebisch, *El nuevo orden económico internacional y los valores culturales*, versión mimeografiada, octubre de 1977, p. 21. En los países grandes de América Latina (Argentina, Brasil y México) se observa, sin embargo, una mayor similitud entre las estructuras de la demanda y de la oferta internas.

nes,⁷ por lo que no parece necesario abundar en el tema. Cabe reiterar, eso sí, que la creciente internacionalización y apertura de las economías de la región debería dar renovada actualidad y gran significación al examen de esos problemas y de sus efectos.

3. *Repercusiones sobre el relacionamiento externo*

Especial interés revisten ciertas asincronías que la internacionalización puede propender a profundizar en el comercio exterior de los países de la región.

En tal sentido se aprecia, en primer lugar, que las modalidades de internacionalización adoptadas por algunas economías latinoamericanas conducen, en buena medida, a incentivar la importación, generalmente de manera indiscriminada, con el propósito de ir aproximándose al grado de apertura que se persigue y, asimismo, de absorber la afluencia de divisas generadas por las exportaciones y la entrada de capitales. Lo que suele prevalecer en la política económica correspondiente es la conveniencia *per se* de las importaciones, al considerarlas indispensables para “purificar” la competencia en el mercado interno y para acrecentar el denominado beneficio del consumidor.⁸

De conformidad con tales lineamientos, la preocupación central de ese enfoque reside en la evolución del nivel de importaciones, sin una consideración paralela, de similar peso, de cuál es la composición de ellas que se irá gestando. Así, son las fuerzas derivadas de la demanda interna y de la distribución del ingreso las que dominan en los cambios que

va teniendo la estructura de importaciones, particularmente cuando son relativamente bajos y parejos los aranceles aduaneros, y de poca monta las diferencias existentes en los impuestos internos que gravan el consumo.

En otros esquemas de política económica, por el contrario, se tiende a considerar más equilibradamente la evolución del monto y de la composición de las importaciones. Una definición anticipada de qué tipos de bienes son los que provocan efectos económicos y sociales más deseables lleva a darles prioridad para su importación y, asimismo, a estimar provechoso el incremento de las importaciones preferentemente en la medida en que esos bienes vayan aumentando su participación en el total. Como contrapartida, la necesidad y la urgencia de exportar y de recibir capitales extranjeros dependen, también, de la cantidad de divisas que se precisen para traer montos aconsejables de esas importaciones prioritarias.

Por lo demás, conviene recordar, aunque sea de pasada, que el fenómeno de internacionalización acentúa la presencia de ciertas características tradicionales y preferentes del intercambio entre países en desarrollo e industrializados. Mientras mayor es el grado de apertura de las economías en desarrollo, y menores (y más parejos) sus aranceles aduaneros y subsidios a las exportaciones, se refuerza la tendencia a que sus exportaciones consistan principalmente en productos primarios, en los que son más limitados y lentos los posibles avances en la tecnología de producción y en la magnitud del valor agregado en el proceso productivo.⁹ Además, en algunos casos importantes, los bienes exportados pueden ser no renovables, como el petróleo y otros minerales.

A su vez, la desigualdad del intercambio se manifiesta en que las importaciones de esas economías van siendo constituidas cada

⁷Véase Aníbal Pinto, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano” y “Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina”, reproducidos en el libro del mismo autor, *Inflación: raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 38 a 140.

⁸No obstante, con frecuencia, el productor nacional trata de enfrentar la competencia externa dedicando más esfuerzos a hacer semejantes a los importados —y más complejos— los bienes que fabrica, que a mejorarlos o abaratarlos.

⁹Las exportaciones de manufacturas que han crecido o pueden crecer significativamente en las condiciones señaladas son fundamentalmente de bienes que resultan de una elaboración relativamente simple de productos primarios internos o importados.

vez más por productos industriales y otros de elevado y ascendente contenido tecnológico y valor agregado correspondiente. A ello se agrega que por lo general se trata de bienes renovables, cuyo grado de esencialidad es variable.

4. *El difícil camino para la integración*

Es indudable que en los últimos diez a veinte años la integración económica de América Latina y, más concretamente, los diversos esquemas subregionales en funcionamiento, han desempeñado un papel de trascendencia en la determinación del ritmo y la modalidad de crecimiento de los países de la región. Son numerosos los antecedentes disponibles que pueden darse y que permiten verificar esa aseveración, pero no parece ésta la oportunidad para hacerlo.¹⁰

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, también es verdad que son varios los signos que dejan traslucir una eventual crisis de la integración, y particularmente de ciertos acuerdos subregionales. Paradójicamente, ello ha ocurrido pese a que el potencial productivo de América Latina y su diversificación y flexibilidad han evolucionado hacia un estado superior que parece ofrecer mejores condiciones reales que en el pasado para consolidar y profundizar el proceso de integración.

¿Por qué, entonces, esa inclinación a la crisis? La respuesta parece residir, en parte significativa, en que al acentuarse la internacionalización de las economías latinoamericanas se movilizan fuerzas antagónicas a la integración que perjudican su dinamismo.

La primera de ellas nace de la oposición conceptual que existiría entre las justificaciones y orígenes teóricos e históricos de la integración, de una parte, y aquellos ele-

mentos conducentes hacia la creciente libertad de comercio que trae consigo el proceso de internacionalización, de otra. Al suponerse en las economías internacionalizadas que la libertad de comercio en igualdad de condiciones con todo el mundo, sin diferenciar entre países desarrollados y en desarrollo, es claramente favorable para sus posibilidades de crecimiento, lógicamente van perdiendo la fe y el interés en los movimientos de integración. Ello puede ocurrir independientemente de que esa suposición sea correcta o equivocada y aunque en la práctica tal vez no haya contradicciones de fondo o insalvables entre lo que significa la internacionalización y las condiciones mínimas que requiere el funcionamiento de los acuerdos de integración.

Como segundo impulso negativo puede señalarse que, a consecuencia de la internacionalización, se han ido socavando las bases de un mecanismo incorporado en ciertos convenios subregionales existentes, que fomentaba y facilitaba el movimiento hacia la integración de esos mercados subregionales y, potencialmente, de toda América Latina.

En efecto, en el Mercado Común Centroamericano, primero, en el Grupo Andino después, ha sido un instrumento de fundamental importancia la operación simultánea de un arancel externo común con el resto del mundo, y de una desgravación arancelaria automática y progresiva entre los países miembros de las subregiones, hasta alcanzar aranceles aduaneros intrarregionales cercanos a cero, o relativamente bajos. En América Central este proceso se realizó y completó normalmente, en tanto que en el Acuerdo de Cartagena se ha estado avanzando en la desgravación, al mismo tiempo que se ha venido progresando con cierta lentitud en las negociaciones destinadas a determinar y aprobar un arancel externo común.

Como es natural, si la internacionalización ha llevado, y continuará llevando, a que varios países latinoamericanos establezcan aranceles aduaneros para todo el mundo relativamente bajos y parejos —por ejemplo, si casi todos los aranceles descendieran a alrededor

¹⁰Solamente como ilustración, vale la pena anotar que en 1975 el comercio intrarregional representó entre 16% y 18% del comercio total de América Latina. Así lo señaló el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en conferencia de prensa celebrada en Santiago de Chile el 21 de diciembre de 1977 (versión mimeografiada, p. 11).

de 25% *ad valorem* o menos—, el concepto mismo de arancel externo común que garantice una protección mínima pierde significado y dimensión. Además, ante esto casi no queda espacio o radio de maniobra suficiente para que funcionen esquemas de desgravación intrarregionales que puedan tener algún impacto de trascendencia en la creación de comercio dentro de las subregiones.

Por otra parte, cabe agregar que ese freno a la integración no sólo reviste importancia para el eventual avance de los acuerdos subregionales. También, si se reflexiona mirando hacia el futuro no muy lejano, es probable que también constituya un obstáculo de consideración que dificulte materializar la antigua y atractiva aspiración de establecer un mercado común único y plenamente integrado para toda América Latina, objetivo que curiosamente pareció más cercano cuando fue sancionado en la Conferencia de Presidentes realizada en 1966, en Punta del Este.

Por último, puede sostenerse que la internacionalización ha atraído cada vez más a la región capitales extranjeros cuyas características no fomentan particularmente el comercio intrarregional y la integración, pero sí, en mucho mayor medida, el intercambio entre el Norte y el Sur. En los años recientes los créditos externos provenientes de los bancos privados internacionales han representado cerca de 70% de los préstamos externos totales, proporción que dobla la registrada alrededor de 1965.¹¹

Paralelamente, han ido perdiendo importancia relativa —y, en ocasiones, absoluta— los préstamos oficiales bilaterales y multilaterales de contenido integracionista, que se vinculaban de alguna forma a la movilización del comercio regional y a la

realización de proyectos de inversión conjuntos entre dos o más países latinoamericanos. Como ilustración de ello, puede tenerse en cuenta la evolución restringida de la actividad crediticia de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos y, en menor escala, la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recordando que los préstamos con fondos especiales que concedían estas dos instituciones tenían condicionada su utilización a que las importaciones que financiaban provinieran de los Estados Unidos o de los países de América Latina.

Es cierto que esas fórmulas de préstamos “atados” tenían inconvenientes y, asimismo, que no puede atribuirse principalmente a la relativa abundancia de préstamos privados bancarios el decaimiento registrado por la asistencia oficial recibida por América Latina. Sin embargo, lo que también parece claro es que la integración requiere para su avance de la existencia de mecanismos financieros imaginativos y discriminatorios que la apoyen.¹² Complementariamente, como hipótesis de trabajo puede aceptarse que la región ha estado mejor dispuesta a soportar una menor afluencia de préstamos oficiales en la medida que ha tenido acceso, con cierta facilidad, al financiamiento bancario privado.

5. *Los problemas actuales de la economía mundial: sus efectos sobre los países internacionalizados*

Durante unos diez años, entre mediados del decenio de 1960 y 1973, la economía mundial —y especialmente la de los países

¹¹Véase Carlos Massad y Roberto Zahler, *Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de solución*, E/CEPAL/1041, 14 de julio de 1977, pp. 23 a 26. (Reproducida en la obra de los mismos autores *Dos estudios sobre financiamiento externo*, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 19, Santiago de Chile, 1977.)

¹²Dicho sea de paso, ya a fines de 1974 en el ámbito de la CEPAL se sugirió la idea de que Venezuela podría incentivar la integración de la región, si para pagar compras “adicionales” que efectuaría en América Latina emitiera “cartas de crédito” que sirvieran, a su vez y en sucesivas oportunidades, para cancelar nuevas compras en otros países de la región, inclusive en la propia Venezuela, caso este último en que se iría cerrando la operación financiera de las distintas cartas de crédito emitidas.

centrales— tuvo un desarrollo satisfactorio. El producto interno conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se incrementó a una tasa media anual de 5.5%, a la vez que no hubo recesiones de trascendencia y la expansión fue relativamente estable; la inflación interna en los diferentes países fue moderada, inferior para el promedio de la OCDE al 5% anual; y se evolucionó hacia una mayor libertad de comercio, mientras que paralelamente las naciones industrializadas aprobaron esquemas de preferencias aduaneras para las importaciones de bienes provenientes del Tercer Mundo. En otros términos, la economía mundial, que constituye el escenario principal para la internacionalización, reunió un conjunto de condiciones favorables para facilitar ese proceso y para impedir la incorporación de ciertos desajustes foráneos en los países de la periferia.

En la actualidad, la situación ha variado apreciablemente. Las economías industrializadas no han logrado recobrar ritmos de crecimiento suficientemente dinámicos y sostenidos; después de cierta recuperación en 1976, el producto conjunto de la OCDE aumentó solamente 3.5% en 1977, y se ha estimado un incremento similar para 1978.¹³ Asimismo, las perspectivas para lo que queda del decenio de 1970 y para años posteriores no son favorables, porque las políticas que esos países están adoptando no han logrado aún conciliar el objetivo de expansión económica con las restricciones que imponen las marcadas tensiones inflacionarias—que se mantienen, como promedio, en cerca del 10% anual—, los altos índices de desempleo y los desequilibrios financieros de distinto orden, así como el nuevo y más elevado costo del petróleo y, en general, de la energía.¹⁴

¹³Véase OCDE, *Economic Outlook*, París, julio 1978.

¹⁴Al respecto conviene hacer mención especial de la tesis sustentada en su último informe anual por una fuente tan insospechable como el *Bank for International*

Por otra parte, hay signos claros de que se ha producido un vuelco importante en la anterior tendencia progresiva hacia el libre comercio mundial. Como lo ha señalado el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, “ante la persistencia de los problemas que afectan la economía mundial y la ansiedad que les suscita el futuro curso de los acontecimientos, los países desarrollados se encuentran ante presiones cada vez mayores en favor de la opción proteccionista”.¹⁵ Al respecto, pue-

al Settlements (BIS), cuyo párrafo pertinente se traduce aquí: “No obstante, hay indicios de que es muy posible que la inflación, o el temor a que ella aumente, no sea la única causa de la desaceleración del crecimiento en algunas de las principales economías industrializadas. Puede sostenerse que, independientemente de una baja mundial de la demanda, se ha producido un quiebre en la tendencia de crecimiento de esas economías. Hay varias razones por las cuales es plausible suponerlo. Ha declinado la participación de las utilidades en el ingreso nacional y en varios países esta declinación se inició antes de la recesión. El volumen de gastos en capital fijo dejó de crecer hace varios años. En determinadas industrias —la siderurgia, los astilleros, las industrias textiles, las de fibras artificiales, las de algunos productos petroquímicos básicos, etc.— se ha producido un gran excedente de capacidad, sea como consecuencia de anteriores bonanzas sincronizadas en materia de inversiones, sea a raíz de la exitosa industrialización de varios países en desarrollo. Incluso la naturaleza de las innovaciones tecnológicas, que en la actualidad tienden a la mecanización y al ahorro de mano de obra, parece ser básicamente diferente de la clase de innovaciones que en el pasado dieron lugar al auge de las inversiones en las industrias eléctrica, automotriz y petroquímica. Este desajuste deja entrever la posibilidad de que, al cabo de varios decenios de crecimiento acelerado casi ininterrumpido, se produzca una baja como la descrita por Kondratieff. Sin embargo, la atenuación mundial de la actividad económica hace extremadamente difícil evaluar la naturaleza verdaderamente estructural de estos acontecimientos. No hay duda de que algunos de ellos pueden atribuirse simplemente a que la economía mundial, y en especial la del mundo industrializado occidental, está funcionando muy por debajo del uso óptimo de sus capacidades. En estas circunstancias, es muy fácil que problemas fundamentalmente cíclicos parezcan ser de índole estructural. Con todo, hay tantos indicios que apuntan hacia verdaderos desequilibrios estructurales, que sería una torpeza que los que toman decisiones los pasaran por alto, pretendiendo alcanzar tasas de crecimiento análogas a las de los años setenta.” Véase *Bank for International Settlements, Forty-Eighth Annual Report*, Basilea, 12 de junio de 1978, p. 8.

¹⁵Véase la conferencia de prensa ya citada, 21 de diciembre de 1977, p. 8.

de anotarse que las medidas para restringir importaciones aprobadas en los últimos dos años por las economías centrales han incidido sobre varias categorías de productos (principalmente carne, textiles, vestuario, calzado, acero, material de transporte y un conjunto de artículos eléctricos y electrónicos). Tampoco se ha continuado progresando satisfactoriamente en la puesta en práctica de los sistemas de preferencias.

Por lo tanto, la internacionalización y la creciente apertura de las economías latinoamericanas se desenvuelven ahora en una situación diametralmente diferente a la de hace algunos años. Y éstas, por la vía de sus relaciones externas, quedan claramente expuestas, más que en otras épocas, a los desequilibrios que están experimentando las economías centrales.

Así, la región recibe ahora con mayor intensidad las repercusiones derivadas del

lento e inestable crecimiento de los países centrales, y debe soportar un mayor grado de inflación importada.¹⁶ Además, las crecientes medidas proteccionistas que se han descrito arriesgan las posibilidades de desarrollo de varias actividades particularmente dinámicas y con una gran potencialidad de expansión y, en general, ponen en jaque la factibilidad misma de la trayectoria hacia una mayor libertad del comercio mundial.

En suma, la situación descrita parece comprometer en gran medida el funcionamiento eficaz del esquema de internacionalización que ha estado en marcha. Por lo demás, el Tercer Mundo continúa teniendo una limitada participación política en los diferentes foros internacionales, donde corresponde aprobar soluciones que permitan superar los diversos problemas que están afectando el funcionamiento de la economía mundial y su estructura.

III

La internacionalización y su efecto en el nivel y las relaciones de precios de las economías latinoamericanas

Como se señaló anteriormente, la internacionalización lleva consigo un grado cada vez mayor de aproximación entre los mercados internos de los países en desarrollo y el mercado en que se desenvuelve el comercio mundial. A su vez, atendiendo a que las condiciones prevalecientes en el mercado internacional responden fundamentalmente a las situaciones de precios de los bienes y servicios y de remuneración de los factores productivos existentes en las economías industrializadas, se establecen, como resultado, ciertas vinculaciones entre los precios y remuneraciones de los países en desarrollo y de los desarrollados. A continuación se examinan algunas de esas vinculaciones y, lo que es más importante, las consecuencias

probables y más visibles que de ellas derivan.

1. *Los precios nacionales e internacionales: posibles diferencias y modalidades de acercamiento*

Por una parte, los precios nacionales de los bienes —salvo los que constituyen excepcio-

¹⁶Sobre el tema de la inflación importada en América Latina puede verse CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1974*, publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.76.II.G.1, Primera Parte; y Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, "La inflación reciente en América Latina". *Revista de economía latinoamericana*, Caracas, 1977, número extraordinario 50, pp. 9 a 78.

nes por ser aptos sólo para ser consumidos internamente— tienden a acercarse a sus cotizaciones en los mercados internacionales, con márgenes de variación causados principalmente por los costos de transporte; por los impuestos a las importaciones, a las exportaciones, o a ambas cosas; y por las utilidades de los importadores y exportadores. En la práctica, por la vía del comercio exterior, los precios de los bienes en los países en desarrollo —y en los países de la región, en particular— son afectados por las más amplias y expeditas posibilidades de exportar e importar que la creciente internacionalización permite.

En los precios de los servicios esa tendencia al acercamiento es menos general que en los de los bienes, porque en numerosos casos, como es lógico, son limitadas las posibilidades para el intercambio de servicios.

Las tendencias que se generan cuando se considera la remuneración o rentabilidad de los factores productivos en los países en desarrollo que se internacionalizan no son igualmente claras, principalmente porque dicha remuneración depende en diferentes sectores o áreas de la producción de los mejoramientos o empeoramientos de los precios relativos de los bienes, generados por la creciente apertura de la economía.

En cualquier caso, son los factores productivos relativamente más escasos los que tienen mejores y más rápidas posibilidades de acrecentar en mayor proporción sus ingresos reales, coincidiendo con las variaciones de los precios que están teniendo lugar. En esa situación se halla el factor capital en los países en desarrollo, bajo la forma de maquinarias y equipos, de recursos financieros, o de tierras y otros tipos de activos inmovilizados.

A la inversa, la mano de obra, que es el recurso comparativamente más abundante, tiende a beneficiarse menos o más lentamente del proceso de internacionalización. Sin embargo, al comparar los sueldos y salarios en las economías desarrolladas y en las en desarrollo, se observa que la diferencia

preexistente en la remuneración del factor trabajo es generalmente mayor que la correspondiente al capital. En tal sentido, la poca movilidad internacional de la mano de obra desempeña un papel importante. Así, sólo algunos grupos de trabajadores, con calificaciones muy particulares, pueden reunir características suficientes para mejorar claramente sus ingresos reales.

Si las tendencias descritas se dan efectivamente, lo normal es que la internacionalización tienda a influir en la distribución funcional del ingreso, disminuyendo la proporción de los sueldos y salarios, y aumentando la de las remuneraciones del capital. Por supuesto, la puesta en práctica de un conjunto de medidas de política podría contrarrestar (o intensificar) esta inclinación.

Este proceso en que los salarios van quedando marginados de la internacionalización, por lo menos en cuanto a la velocidad de crecimiento, podría generar alguna compensación a mediano plazo para los ingresos absolutos de los trabajadores, sólo si la mayor participación de las utilidades y otras rentas del capital en el ingreso nacional se aprovechan para elevar el coeficiente de ahorro-inversión y, como consecuencia, el ritmo de crecimiento económico.

2. Clases de bienes cuyos precios tienen un mayor margen de internacionalización, y efectos derivados

Si se examinan las características de los mercados internos de los países latinoamericanos y los precios en ellos vigentes, particularmente al iniciar su camino hacia la internacionalización, es factible, y sería útil, identificar los casos o la naturaleza de los bienes cuyos precios nacionales eran o son claramente inferiores a las cotizaciones internacionales respectivas.

Una investigación especial sobre esta materia tendría gran interés y prioridad y, a la vez, permitiría aclarar plenamente el punto. Sin embargo, hay algunas cuestiones sobre las cuales en esta ocasión se puede adelantar una hipótesis, aun sin disponer de

información estadística que la sustente plenamente.

Parece evidente que en los países de la región los productos tradicionalmente más baratos —y, en varias ocasiones, excesivamente, por lo que se ha desalentado su producción— han sido los alimentos para el consumo interno, respondiendo así, en buena medida, a los niveles relativamente bajos de los ingresos personales y de sus costos de producción. Entre esos alimentos destacan numerosos cultivos agrícolas principales y varios rubros pecuarios, siendo muy notorias y elevadas las diferencias existentes entre sus precios internos en los países industrializados y aquellos en desarrollo, respectivamente. Esas discrepancias pueden verse acentuadas debido a que en el Norte los precios internos de los alimentos son, con frecuencia, artificialmente altos, como consecuencia de las políticas que allí se aplican para proteger el ingreso de los agricultores.

Una vez iniciada la creciente apertura de las economías, el encarecimiento relativo del precio de los alimentos se va produciendo a través de dos vías principales. De un lado, los bienes que pueden ser exportados y que son consumidos en el país experimentan alzas de sus precios internos que los equiparan con las cotizaciones internacionales (deducidos los eventuales impuestos a la exportación y los costos de transporte), ya que en caso contrario sería más rentable exportar toda la producción y dejar sin abastecimiento el mercado interno. Las prohibiciones para exportar o el establecimiento de cuotas de exportación son poco efectivas —e incluso pueden estar contra la ideología del sistema— cuando las economías están siendo abiertas hacia el exterior.

Por el contrario, y valga la digresión, entre los productos comparativamente más caros en los países latinoamericanos han figurado tradicionalmente los bienes de consumo durable. Por este motivo, en los precios internos de esos bienes la internacionalización provoca una reducción relativa y, a veces, absoluta. Se favorece así la evolución

del poder de compra real de los grupos de ingresos más elevados.

De otro lado, una excesiva inclinación hacia un modelo agrícola exportador y el correspondiente uso de la tierra cultivable, puede llevar a desatender la producción para el consumo interno, acarreamo problemas serios de escasez de alimentos, con la consiguiente alza de precios. Al respecto, en un estudio inédito del profesor José Mendonça de Barros, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de São Paulo,¹⁷ se señala que en el caso del Brasil habría habido un progresivo abandono de cultivos agrícolas para el consumo interno —entre ellos, porotos, arroz y mandioca—, generando dificultades de abastecimiento y de precios, para dedicar más tierras a la producción de algunos bienes exportables, como soja y azúcar.

El precio real cada vez más alto de los alimentos en la fase de la internacionalización de las economías latinoamericanas es un fenómeno que puede ser apreciado, aunque parcial e indirectamente, a través del examen de otros antecedentes complementarios.

Por ejemplo, en un estudio sobre la inflación en América Latina,¹⁸ se observó que durante el período 1970-1975 en casi todos los países de la región el rubro alimentos del índice de precios al consumidor subió persistente y significativamente más que el índice general. Como es lógico, ese cambio en el sistema de precios respondió a varios factores —que no es del caso discutir—, pero de cualquier manera resulta sintomática la clara y repetitiva tendencia registrada durante un período de creciente internacionalización.

También vale la pena hacer referencia a un estudio comparativo del precio de los alimentos en Chile y los Estados Unidos que

¹⁷Citado en el diario *Gazeta Mercantil*, de São Paulo, 10 de diciembre de 1977, p. 9.

¹⁸Véase "La inflación reciente en América Latina", *op. cit.*, cuadro 6.

se efectuó en el segundo semestre de 1976. Se comprobó en esa oportunidad que aparte de la carne de vacuno y de una que otra verdura o fruta, en Chile los precios de los alimentos eran equivalentes a los precios norteamericanos y, en muchos casos, los superaban apreciablemente. Entre los casos más notorios en este último sentido estaban los pollos y huevos, y prácticamente todos los productos alimenticios con algún grado de elaboración.¹⁹

Pues bien, si se logra confirmar la hipótesis de que la mayor apertura llevó o presionó hacia un encarecimiento relativo de los precios internos de los alimentos en los países de la región,²⁰ sería importante medir, asimismo, el curso seguido por la proporción de los ingresos que ha pasado a representar la subsistencia básica de la población. Tal evaluación sería particularmente pertinente para aquella población que percibe sueldos y salarios, que es la que

¹⁹Véase "Los precios en el ascensor", *Ercilla*, Santiago de Chile, 3 de noviembre de 1976, pp. 21 y 22.

²⁰Recientemente se ha publicado un artículo de Irving Kravis, Alan Heston y Robert Summers, "Real GDP per capita for more than one hundred countries", *Economic Journal*, junio de 1978, pp. 215 a 242, que da un antecedente adicional sobre la materia, al permitir comparar información de dos países en desarrollo no latinoamericanos. Comentando ese artículo en *The Economist*, 22 de julio de 1978, p. 70, se dice, al parecer con cierta extrañeza, lo que se traduce a continuación:

"Si se comparan dos países que tienen similar producto interno bruto per cápita nominal, los precios generalmente son más bajos en aquel que se encuentra más aislado del efecto de los precios mundiales. Mientras más abierta sea la economía, mayor probabilidad hay de que los precios se vean izados a niveles mundiales. Este segundo supuesto por cierto sorprende. Era de esperarse lo contrario, porque la protección ¿no eleva acaso los precios internos? No es así, ya que los resultados del proyecto de comparación internacional indican que en los países grandes y pobres, los precios efectivamente son más bajos que en los países pequeños, más abiertos, y con niveles de ingreso per cápita similares. Por ejemplo, en la India, en 1970, los precios correspondían al 30% de los Estados Unidos, y en Kenia, al 47%. Ambos tenían aproximadamente el mismo producto interno bruto per cápita, pero la India era una economía mucho más grande y menos abierta."

Probablemente, la diferencia identificada se debe fundamentalmente al comportamiento del precio de los alimentos.

probablemente ha visto moverse con mayor lentitud sus ingresos.

Cabe agregar que, a diferencia de lo que ha ocurrido en los países industrializados, en las naciones en desarrollo no han tenido lugar con suficiente intensidad algunos avances tecnológicos que permiten abaratar el costo de producción de cierta clase de alimentos. Los productos relativamente baratos en los países centrales—como la carne de ave y de cerdo y sus subproductos, los huevos, y la leche y sus subproductos—están entre los más caros en los países subdesarrollados. Ha faltado en nuestros países, por lo tanto, esa compensación en el costo medio de la alimentación que caracteriza al mundo industrializado.

3. Los precios internacionales y la inestabilidad de las relaciones de precios establecidas

Cuando se reflexiona sobre los movimientos de precios que la internacionalización determina dentro de las economías en desarrollo, y las nuevas relaciones de precios que así se establecen, generalmente se supone, como corolario, que las nuevas señales de precios tendrán cierto grado de estabilidad y orientarán sin fluctuaciones erráticas hacia una más favorable asignación de recursos. Sin embargo, lo verdadero es que en el caso de muchos productos agropecuarios sus precios internacionales han sufrido y probablemente continuarán sufriendo fuertes fluctuaciones.

Para la agricultura, dado que en la mayoría de los productos agrícolas los períodos de producción son a lo menos anuales, se introduce de esa forma un importante elemento decisorio de alta variabilidad que influye en las determinaciones de los diferentes bienes que conviene cultivar en cada período. A ello se agrega que, aun siguiendo estrechamente las oscilaciones de los precios internacionales, puede haber una alta proporción de incertidumbre en los resultados económicos logrados, porque los flujos de producción se materializan un año (o más)

después de adoptada la decisión sobre qué producir, y para esa fecha es factible que las señales de precios hayan cambiado de dirección.

En los últimos años han sido numerosos los ejemplos de productos básicos que han experimentado considerables fluctuaciones de sus cotizaciones internacionales. Así, como ilustración, interesa recordar lo ocurrido con los precios de la soja, del trigo, del maíz, de la remolacha azucarera y del azúcar. Siguiendo las variaciones de esas cotizaciones, en algunos países de la región la composición de la producción agrícola registró modificaciones de trascendencia que no siempre resultaron favorables, en términos de la normalidad del abastecimiento interno, o de los ingresos por exportaciones, o de ambas cosas.

Ante esos efectos probables de la inter-

nacionalización y los mayores costos sociales que pueden derivar de ellos, cabe evaluar si no sería preferible que la agricultura estuviese sujeta a guías relativamente más estables que la sola consideración de los precios internacionales.

Como es natural, no se trataría de establecer precios internos absolutamente desvinculados de lo que sucede en los mercados internacionales. Más bien, lo que se sugiere estaría en la línea de operar con un intervalo de precios máximos y mínimos que tuviera como punto de referencia la cotización internacional del producto agrícola correspondiente. Complementariamente, los movimientos de los precios internos podrían ser orientados por las autoridades mediante la utilización de un sistema de impuestos y subsidios.²¹

IV

Un intento de recapitulación

En este artículo se ha insinuado que la internacionalización es algo más que una modificación en el grado de apertura de las economías latinoamericanas, particularmente para aquellas en que el proceso ha sido más profundo. Más bien el concepto implica una diferente modalidad de desarrollo, en la que tiene una importancia esencial el progresivo acercamiento o superposición entre el mercado interno de los países en desarrollo y el mercado en que tiene lugar el comercio mundial.

Generalmente se hacen ver los aspectos positivos derivados del fenómeno de internacionalización. En esta oportunidad se ha intentado lo contrario, es decir, identificar y examinar sus efectos primordialmente desfavorables, de manera que sea posible una visión más equilibrada de lo que ha estado ocurriendo en los procesos de crecimiento de varios países de la región.

Para ese propósito se examinaron, de un lado, las tendencias generadas por la internacionalización en cuanto a orientación del desarrollo, y a la composición de la demanda y oferta internas. Dentro de este enfoque se hizo notar, primeramente, que los países en desarrollo internacionalizados han empezado a enfrentar, antes que su nivel de ingreso por persona lo justifique, problemas y características que han sido y son propios de las economías industrializadas, dado su elevado ingreso por habitante.

En segundo lugar, se consideraron algunas asimetrías que pueden introducirse en el patrón de desarrollo que es fomentado

²¹ Sin ir más lejos, en Colombia la política de precios que se sigue para el café responde esencialmente a la idea y a la necesidad de moderar en la economía interna las fuertes y periódicas fluctuaciones de las cotizaciones internacionales de ese producto.

por la internacionalización. Una de ellas se refiere a que la modernización inducida en la estructura de la demanda y del consumo no ha sido acompañada por una mutación similar en la oferta y la producción internas. Otra asimetría se presenta en los distintos grados de avance que pueden alcanzar las técnicas de producción en las diferentes partes del sistema económico. Además, varias asincronías pueden gestarse en la composición y el funcionamiento del comercio exterior de los países internacionalizados.

Tercero, se destacó que la internacionalización puede haber movilizó fuerzas antagónicas al proceso de integración latinoamericano y que perjudican su dinamismo. En tal sentido se distinguieron tres factores: i) la oposición conceptual que parece existir entre los fundamentos básicos de la integración y los planteamientos en materia de creciente libertad en el comercio exterior que la internacionalización implica; ii) la pérdida de efectividad del mecanismo de arancel externo común en el nuevo contexto comercial de la región, y iii) la disminución observada en la afluencia hacia América Latina de préstamos externos oficiales que alienten la integración.

En cuarto lugar pareció de interés señalar que, por su apertura cada vez mayor, las economías latinoamericanas reciben ahora con más intensidad las repercusiones derivadas del lento e inestable crecimiento actual de los países centrales, así como de las presiones inflacionarias que los están afectando.

De otro lado, se consideraron los problemas que surgen cuando, como consecuencia de la internacionalización, se modifican los niveles y las estructuras de los precios internos y de las remuneraciones que perciben los factores productivos existentes en los países en desarrollo. Desde este ángulo se

comentó, en primer lugar, que los sueldos y salarios constituyen probablemente el principal precio o remuneración del sistema económico que no tiende a ajustarse a corto y mediano plazo a los niveles internacionales o, en caso de hacerlo, ello ocurre de manera selectiva y relativamente lenta.

Segundo, se sugirió la idea de que en los países en desarrollo los productos tradicionalmente más baratos han sido los alimentos para el consumo interno y que, por lo tanto, sus precios son los que tienen un mayor margen de alza a causa de la internacionalización. De esta forma, se habría dado origen a un encarecimiento de la subsistencia básica de la población y a un aumento de la proporción del ingreso que ésta representa en los grupos que han visto cambiar lentamente sus remuneraciones.

Finalmente, al examinar las indicaciones para la asignación de recursos que dan los precios internacionales, se ha sostenido que ellas pueden ser erráticas y oscilantes, sobre todo en el caso de los productos agropecuarios. En efecto, en los últimos años varios productos básicos han mostrado marcadas modificaciones en sus cotizaciones internacionales, con lo que se ha introducido un factor de inestabilidad en las decisiones periódicas sobre composición de la producción agropecuaria en los países de la región más abiertamente internacionalizados.

En suma, son varias las reservas al proceso de internacionalización que se han hecho notar en esta revisión, que, por supuesto, dista de ser exhaustiva. De ser valederas, será útil tenerlas en cuenta para la evaluación del propio proceso y, eventualmente, para la elaboración de medidas de políticas que pudieran aminorar algunas de las secuelas derivadas de su manifestación.

Política económica: ¿ciencia o ideología?

(Primera parte)

*Carlos Lessa**

Es tan grande la diversidad de criterios utilizados para definir la naturaleza de la política económica que al analizarlos el autor cree estar en medio de una maraña tropical. La tarea que se propone, sin embargo, consiste en presentarlos de una manera sistemática, ordenada, para ayudar sobre todo a quienes se aventuran por primera vez en sus entrañas.

No es una misión fácil ni siquiera cuando, como en el caso de este artículo, sólo se procura ordenar aquellos criterios que el autor clasifica bajo el rótulo de 'ciencia oficial', pues esta última no constituye un cuerpo teórico claro y delineado, sino uno pleno de variaciones y matices. Variaciones causadas no sólo por los virajes propios de una prolongada historia intelectual, sino también por las adaptaciones a que la obligaron los grandes cambios económicos y políticos.

En el inicio de la primera parte de este artículo —la segunda y última aparecerá en el próximo número— el autor presenta y critica el enfoque de L. Robbins, que expresa, a su juicio, el punto culminante de un proceso de 'asepsia' de la economía política iniciado en la segunda mitad del siglo pasado. El análisis crítico de los varios intentos teóricos de transposición y reformulación de la 'fórmula robbinsoniana' con el fin de aplicarla a la política económica constituye el núcleo del artículo; con abundancia de citas, el autor aclara posiciones dentro de la 'ciencia oficial' y establece semejanzas y diferencias entre ellas sobre problemas claves tales como la naturaleza y funciones del Estado, los fines y los medios de la política económica y sus aspectos técnicos y políticos, el papel de los economistas y su pretendida neutralidad ética, y otros.

*Ex funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de la CEPAL y actual profesor de la Universidad de Campinas (Brasil).

Introducción

*"Lasciate ogni speranza, voi
ch'entrare".*

(Dante)

Procuraremos reconstruir en estas páginas la controversia contemporánea sobre el concepto de política económica. No pretendemos llevar a cabo una reconstitución integral ni una sistematización exhaustiva. Por lo que sabemos, ésa sería una tarea irrealizable. Sin embargo, creemos que sí es posible identificar las corrientes principales para permitir su análisis, lo que al menos tendrá el mérito de mostrar la confusión imperante en esa materia. Tal es la finalidad de nuestro trabajo.

Entramos en un bosque tropical: oscuridad, árboles y arbustos llenos de plantas parásitas y cubiertos de enredaderas, ausencia de sendas seguras. Exuberante, caótica y resistente es la maraña conceptual y epistemológica de la economía política, la teoría económica, el análisis económico, la ciencia económica, la política económica, la ciencia deductiva y/o empírica, positiva y/o normativa; la economía ¿taxonomía o teoría?; la metateoría; el tratamiento lógico formal y/o dialéctico (¿cuál es la deducción instrumental válida?); la economía reducida a política económica; la economía y la política económica miradas como territorios colindantes o superpuestos, o como países distantes con lenguas diferentes; la ideología y/o la ciencia; la política económica mirada como economía aplicada, como arte o simplemente como política; la política económica racional, científica, empírica; modelos de diversos tipos, etc.

Los textos proliferan, los autores se superponen, las bibliotecas se atiborran. Ya en 1891 Keynes padre (parafraseando a Voltaire, "noventa por ciento de las discusiones se resuelve con un diccionario") sostenía que el problema de si la economía política puede considerarse una ciencia positiva, una ciencia normativa o un arte, o bien una combinación de las tres, es hasta cierto punto tan sólo un problema de nomenclatura y

denominación.¹ Adoptaba así una posición escéptica mucho antes de que se produjese la confusión terminológica actual.

Buscando la salida, caminaremos en círculo; desorientados, volveremos sobre nuestros pasos, pisaremos en terreno blando, tropezaremos con raíces, sentiremos crujir el sedimento en nuestro andar vacilante. Para buscar el rumbo tendremos que trepar al árbol más alto. ¿Pero cuál es el árbol más alto? Nos internamos en la selva movidos por la curiosidad del viajero ingenuo y seducidos por la belleza de la floresta vista de lejos. Ahora, en su interior, percibimos el moho, la humedad, la falta de luz. ¿Dónde ha quedado la perspectiva grandiosa?

Cosas viscosas, terreno traicionero y resbaladizo, insectos que zumban y pican. Estamos en la selva. Inexpertos, no sabemos buscar alimento; hambrientos, aprovechamos tan sólo una pequeña fracción de lo que se nos ofrece. No nos hemos graduado en un curso de supervivencia en la selva. Por el contrario, se nos había hablado de un bosque bucólico y agradable.

Los seres que habitan ese bosque, criaturas zumbadoras, blandas y peludas, pican, aturden, irritan, amedrentan e incomodan. En realidad, penetramos en la floresta con la *Introducción a la economía* del profesor Samuelson y con la buena voluntad del explorador que acampa bajo el recuerdo de Baden-Powell. Y en ella estamos.

Retroceder o avanzar es una opción sin sentido. La selva tropical, con su rápido proceso de reconstitución, apaga el ruido de nuestras pisadas. La búsqueda de un claro en el bosque o de un terreno mejor nos estimula a caminar, y la esperanza siempre renovada mantiene el ánimo. Gradualmente, y a duras penas, adquiriremos experiencia como exploradores, encontraremos mejores alimentos; en la penumbra se nos aguzará la vista; los zumbidos y las picadas molestarán menos. La vivencia de matices, olores y ruidos adquirirá significación para nosotros.

¹J. N. Keynes, *Scope and Method of Political Economics*, McMillan, Londres, 1891, p. 36.

Es muy posible que no encontremos la salida del bosque, aunque haya varias. La hipótesis no nos amedrenta. Si se produce en nosotros la metamorfosis, tenemos un sistema para orientarnos en la selva y sabremos subsistir. Nos ubicaremos bien y con mirada experta veremos árboles soberbios, y siempre nos quedará la posibilidad de subsistir como exploradores y quizá de encontrar algún día una de las salidas.

El esfuerzo por captar el debate conceptual sobre la política económica podrá resultar injusto con un determinado texto. Sin pretender aminorar nuestra responsabilidad, atribuimos la culpa a los mismos autores, que a menudo no se preocupan de dejar en claro sus posiciones y hacen gala de un eclecticismo a veces desorientador, o bien ni siquiera exponen explícitamente sus puntos de vista. En el bosquejo que se intenta aquí, las referencias a los autores se incluyen más bien como un primer esfuerzo por ilustrar las posiciones en el 'mercado', que con la idea de encuadrar al autor en una determinada posición después de haberla evaluado exhaustivamente.

Trataremos de ofrecer una primera aproximación a la clasificación de las distintas posiciones adoptadas ante el concepto de política económica, situándolas en relación con un marco de referencia. Este marco se buscará dentro de la 'ciencia oficial', entendida como el conjunto de elaboraciones intelectuales encaminadas a servir ideológicamente, como apología o bajo ropaje científico, a la defensa del *statu quo*, o a proponer una modalidad de funcionamiento interno del sistema para aumentar su eficacia. Los límites de esta categoría son bastante imprecisos, ya que incluso abarcan proposiciones y demostraciones relativas a la necesidad de perfeccionar el sistema, sin excluir posiciones reformistas aparentemente radicales. Por otra parte, la búsqueda exagerada de una modalidad de funcionamiento puede hacer que partes de la 'ciencia oficial' queden en cierto modo desvinculadas de un determinado sistema. Finalmente, y esto es bien sabido, la posición de la 'ciencia oficial'

cambia al son de las transformaciones experimentadas por el sistema al que sirve en su evolución histórica.

La elección de la línea de la 'ciencia oficial' como principio organizador de nuestra tentativa de evaluación no establece, con todo, un cuerpo central claro y rígidamente delineado. La 'ciencia oficial', adornada por oropeles, en verdad está plagada de dudas. Para estabilizar la historia como promesa de cambios se ve obligada a realizar prodigiosos malabarismos, y tropieza con serios problemas para conciliar sus dos cometidos; lo apologético suele no ser compatible con lo operativo; el mundo académico es una nave codiciada y su tripulación muy competitiva; ningún sistema es homogéneo, sus grupos dominantes acusan diferencias y dan lugar a variaciones en el contenido de la 'ciencia

oficial'. Como la historia no se detiene, las realidades y exigencias del sistema imponen revisiones periódicas del acervo científico oficial.

La 'ciencia oficial' demora en reaccionar ante estas modificaciones y se resiste a frecuentes revisiones y ajustes. Al querer estabilizar la historia choca con su marcha, produciéndose temblores y terremotos en el campo oficial. La simple sucesión de denominaciones: economía política, ciencia económica, teoría económica y análisis económico, muestra en las transposiciones semánticas la inquietud de la 'ciencia oficial'. Estas 'revoluciones' del diccionario reflejan modalidades de desempeño de esa ciencia frente a su doble objetivo, y son de gran significación como cambio del criterio para abordar las cuestiones económicas.

I

Robbins: Promesa de tranquilidad epistemológica o vacío

"Nada contribuye tanto a la paz del espíritu como no tener opinión que expresar".

(Lichtenberg)

Para los fines de la presente sección, Robbins ofrece un marco de referencia de suma utilidad en el cual ubicar los conceptos de política económica en boga. En el tercer cuarto del siglo XIX la 'ciencia oficial' atravesaba por una etapa de ajuste. En el diálogo se daban al mismo tiempo el pensamiento clásico y el neoclasicismo, el primero en honroso proceso de retirada y el segundo, conquistando los títulos de la excelencia académica.

En 1875, en su obra *The Character and Logical Method of Political Economy*, Cairnes propone una delimitación del objeto de la economía y del programa de trabajo científico que conserva algo de la tradición clásica al expresar: "Lo que la astronomía sirve para los fenómenos de los cuerpos

celestes; lo que la dinámica sirve para los fenómenos del movimiento; lo que la química sirve para los fenómenos de las funciones de la vida orgánica, la economía política sirve para los fenómenos de la riqueza: propone las leyes según las cuales estos fenómenos coexisten y se relacionan unos y otros; es decir, expone las leyes de los fenómenos de la riqueza".² En 1874, Walras, en su obra *Eléments d'économie politique pure*, al formalizar su sistema de equilibrio general, síntesis del neoclasicismo, dice que: "en esencia, la economía pura es la teoría de la determinación de los precios, en un régimen hipotético de competencia absolutamente libre". Punto y contrapunto: la búsqueda de las leyes que regulan la producción y la distribución de la riqueza, y la

²Citado por W. Stark en *Historia de la economía en su relación con el desarrollo social*, F.C.E., Buenos Aires, 1961, traducción de Rubén Pimentel y José Manuel Sobrino, pp. 86 y 87.

asepsia de la determinación de las condiciones de equilibrio.

Marshall, el maestro del equilibrio parcial, publica en 1890 su obra *Principios de economía*, que, en sucesivas ediciones revisadas por el autor, será la biblia del neoclasicismo hasta comienzos de los años veinte. En su octava edición (1920) inicia el texto expresando que: "La Economía Política o Economía es el estudio de las actividades del hombre en los actos corrientes de la vida; examina aquella parte de la acción individual y social que está más íntimamente relacionada con la consecución y uso de los requisitos materiales del bienestar". "Así, pues, es, por una parte, un estudio de la riqueza, y por otra —siendo ésta la más importante— un aspecto del estudio del hombre".³ La síntesis de Marshall contiene marcadas reminiscencias clásicas.

El énfasis que pone Cassel en el principio de la escasez y su rechazo de cualquier teoría del valor aparecen en 1918: "La economía es dominada... por el principio de la escasez. Puesto que los medios para satisfacer las necesidades existen sólo en forma escasa, las necesidades deben limitarse y la demanda excluirse de la satisfacción hasta el punto en que los medios existentes basten para satisfacer las necesidades. El principio de la escasez consiste, pues, para la economía de cambio, en la necesidad de coordinar el consumo con un abastecimiento escaso de bienes. Esta es la tarea de la formación de los precios".⁴ La economía política, según Cassel, es una ciencia de las cantidades, de sus recíprocas interrelaciones, y se ocupa de las condiciones de equilibrio concebidas cuantitativamente.

Vemos a la 'ciencia oficial' entrar al siglo veinte llevada por tres vectores: la economía como actividad del hombre que contribuye a

su bienestar material; la economía dominada por el principio universalizante y atemporal de la escasez; la economía orientada a la investigación de los sistemas de fuerzas en equilibrio.

Robbins toma esos vectores y propone una definición para la ciencia económica que, a su juicio, le otorgará una fuerza epistemológica definitiva: "La economía es la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios limitados que tienen diversa aplicación".⁵ Robbins consideró que su definición del campo de reflexión de la economía superaba el difícil problema, implícito en las definiciones de su época, de distinguir entre los actos que contribuyen o no al bienestar material, en torno al territorio 'oscuro' y poco riguroso de la 'riqueza'.

Según este autor, una pregunta a la cual no podía responderse aplicando los conceptos de clasificación disponibles en esa época, que procuraban distinguir entre 'lo económico' y lo 'no económico', es la siguiente: "¿cómo se distribuyen el tiempo y los medios entre las actividades 'económicas' y 'no económicas'?" Ella siempre remite al bienestar y, a su juicio, cualquier respuesta colocaría el universo de los actos humanos 'al amparo' de la economía.

Para Robbins, esto parecía una conclusión ineludible en momentos en que el neoclasicismo —'ciencia oficial'— situaba el problema de la utilidad o inutilidad del trabajo, del ingreso, etc., como elemento central para la determinación del equilibrio. Así pues, como todo el conjunto de actos humanos puede ser cuestionado por la economía, no existiría un campo que pudiera clasificarse de económico, sino más bien un aspecto económico que analizar en toda la actividad humana. Conjuntamente con el atributo esencial de la escasez y la búsqueda del bienestar, la riqueza llevaría siempre

³A. Marshall, *Principios de economía*, Madrid, traducción de Emilio de Figueroa, M. Aguilar, editor, Madrid, 1948, p. 3.

⁴G. Stavenhagen, *Historia de las teorías económicas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1959, traducción del alemán por Adolfo von Ritter-Zahony, p. 270.

⁵L. Robbins, *Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica*, versión española de Daniel Cosío Villegas, Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 39.

implícita una vinculación entre medios y fines, la naturaleza y las condiciones para que esa vinculación sea eficiente, he allí el aspecto y la meta científica de la economía. Robbins propone una meta que supone compatible con el deseo de máxima racionalidad en toda acción humana. El hombre siempre opta por la vinculación más eficiente entre los fines y los medios, independiente del tiempo y del espacio. La reflexión sobre lo económico, en el campo al que especialmente se refiere Robbins, le asigna a la economía la misión de satisfacer la 'exigencia' de eficacia inherente a toda acción humana. Esta 'exigencia', que debe ser satisfecha por el análisis económico, se basa en la escasez de medios.

El núcleo de la economía es la 'escasez abstracta', cosa a la vez útil y limitada en relación con las necesidades. Está lejos de alcanzarse el objetivo de revelar las leyes sociales de la producción y distribución de la riqueza.

Hemos elegido la definición estrictamente vacía de Robbins por estimar que es el marco significativo de un largo proceso de debilitamiento y reducción de las ambiciones cognoscitivas de la economía política como ciencia.

Los grandes autores clásicos realizaron difíciles conversiones teóricas con el fin de construir sistemas teóricos que habrían de servir para explicar el capitalismo, dando a conocer su estructura y movimiento. El pensamiento neoclásico liberal desde Nassau Senior hasta Marshall desgastó la construcción, emprobreciéndola, y proponiendo que la economía desempeñe el papel de instrumento para descubrir el conocimiento, y no tan sólo 'por' el conocimiento. El marginalismo renunció a poner de manifiesto las leyes de la producción y la distribución del sistema para construir modelos de equilibrio parcial y general.

En la medida misma en que la historia se negaba a adherir a lo real de sus construcciones, el neoclasicismo proponía un valor heurístico y axiológico para sus modelos, cual era la elaboración de la estructura

formal a partir de supuestos sobre las condiciones iniciales, y a la vez ofrecía axiomas de comportamiento como marco de referencia. Este debilitamiento de la propuesta epistemológica de la economía política encontró su marco en Robbins. No porque en esta época se invirtiese el proceso de corrosión, sino tan sólo porque la obra de Robbins apareció en un momento en que el capitalismo confrontaba su peor crisis. En el momento de máximo desconcierto del neoclasicismo, Robbins propuso el vacío de lo formal y de lo universal. Imposible concebir una más perfecta evasión de lo real.

En la segunda parte de este artículo veremos que el proceso de erosión siguió afectando a la economía, una de cuyas corrientes actualmente acepta una condición precientífica de 'caja negra' de instrumentos teóricos, consolándose con el 'poder de predicción' de los modelos.

Extraño destino el de la economía política como 'ciencia oficial'. A menudo se cree que el desarrollo histórico de una ciencia pasa de los fragmentos a la regularidad empírica y a las construcciones parciales y, finalmente, llega a una teoría como explicación de un sistema u orden de fenómenos. La economía política como 'ciencia oficial' alcanza su gran momento teórico al nacer y va perdiendo posteriormente sustancia a lo largo de dos siglos, hasta encontrarse actualmente reducida a la situación de 'caja de instrumentos'. Triste historia es esta que debemos recordar en nuestra caminata por la selva de la política económica.

Por la vertiente o el vértigo del estudio del equilibrio, el neoclasicismo llega con Robbins a lo universal y estrictamente formal. En toda actividad humana hay un aspecto económico. Cabe analizar este aspecto, esta dimensión. En la vinculación entre fines y medios reside el problema de la elección, de la opción. Siendo racional el hombre, y por añadidura la sociedad, la elección debe ser eficiente. El problema de todo individuo y de toda sociedad es maximizar un resultado determinado, condicionado a una determinada disponibilidad de

medios. Napoleoni, al comentar a Robbins, señala cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para que pueda aplicarse el adjetivo económico: fines múltiples, fines jerarquizados, medios limitados y medios susceptibles de usos optativos.⁶

La opción es considerada ahora el único principio unificador de la economía. Al situar la economía como ciencia de la acción humana, la definición de Robbins trae consigo una serie de derivaciones. Ante todo, el análisis económico es totalmente neutral en lo que toca a los fines; al centrarse en una relación eficiente de los medios, es positiva (dulce ilusión) en el sentido de que está libre de juicios de valor (incorporados a los fines); no se pronuncia sobre ellos y tan sólo los acepta como datos. Segundo, el análisis económico es deductivo; en cuanto investigación teórica, deducirá proposiciones a partir de postulados universales admitidos *a priori*; las proposiciones deducidas serán necesariamente verdaderas y no tendrán contenido empírico. Tercero, se distingue claramente la contribución técnica del aporte del análisis económico; el conocimiento técnico atestigua la idoneidad de los medios para lograr los fines; la economía acepta el testimonio y evalúa los medios en relación con su escasez frente a los fines elegidos.

El formalismo y el apriorismo de Robbins fueron cuestionados de inmediato.

Seligman resume así este tipo de cuestionamiento: "Lo mejor que podía decirse de la presentación metodológica de Robbins era señalarla como un riguroso ejercicio de formalismo económico, pero era una presentación que impedía que el economista hablara de problemas importantes. La elección se convertía en un acto abstracto de comportamiento; no era posible un juicio auténtico, porque no se permitía ningún comentario de cómo estaba condicionada la elección. Tal como una vez señaló Launcelot Hogben, el juicio racional sobre la elección requería

mucho más conocimiento del que los economistas están dispuestos a admitir. Quizás era ésta la razón por la que se definía la elección como elección. El resultado era una formulación tan general de la ciencia económica que el equilibrio era, simplemente, un equilibrio de fuerzas. Y la ciencia económica se convirtió en un tipo especialmente pervertido de escolásticas, una 'desértica dialéctica de la escasez', manifiestamente libre de contenido sustantivo. En resumen, Robbins quiso crear una economía tan precisa en definición y contenido, tan formal, que estaba amenazando su pretensión de status científico".⁷ Esto no impidió que Robbins fuese honrado con el título de par del Reino. Más adelante se darán pautas para resolver este misterio.

En 1937, Morgenstern se manifestó contrario a la posición de Robbins por su contenido empírico: "Los escasos autores que niegan a la economía el carácter de ciencia empírica, en el intento de asignarle el valor 'más elevado' de ciencia *a priori*, se encuentran ante una dificultad poco envidiable: porque de una parte no pueden y no desean negar los progresos de la teoría, pero de otra parte ven en estos progresos un serio desafío a la validez de las inferencias, que se refieren a la política económica trazada sobre el pensamiento de aquellas proposiciones llamadas *a priori*... Una economía teórica *a priori* no existe".⁸

Godelier precisa la crítica al formalismo de Robbins: "La economía ya no es un dominio particular de la vida social, sino que se presenta... como un aspecto de toda la actividad humana a condición de que ésta procure 'economizar' sus medios. Toda la actividad dirigida llega a ser, de derecho, económica o, al menos, ya lo es en esencia;

⁶C. Napoleoni, *El pensamiento económico en el siglo XX*, traducción de Alejandro Pedrós Abelló, Ediciones de Occidente, S.A., Barcelona, 1964, p. 31.

⁷B. B. Seligman, *Principales corrientes de la ciencia económica moderna* (El pensamiento económico después de 1870), Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1967. Versión castellana de Antonio Casahuga Vicardell, José A. García Durán de Lara, Pascual Maragull Mira y Federico Rahola Vicens.

⁸Citado en Ferdinando Di Fenizio, *Economía política*, trad. de Fabián Estapé, Bosch, casa editorial, Barcelona 1958, p. 20.

por lo tanto, ninguna lo sigue siendo en la realidad y la economía política se disuelve en una teoría general de la acción que en nada se distingue de las teorías de lo político, de lo religioso, etc.”⁹ Así, pues, Robbins puso fin a un largo proceso de ‘asepsia’ de lo económico, iniciado en la segunda mitad del siglo XIX.

Pero Robbins no se limitó al campo exclusivamente formal. Al situar a la economía como ciencia deductiva construida en función de postulados universales admitidos *a priori*, impuso que en la selección de los postulados se usara el sentido común. De la teoría del consumidor adoptó como postulado la existencia de preferencias susceptibles de jerarquización, prescindiendo explícitamente del apoyo de una teoría psicológica; de la teoría de la producción admitió, como postulados basados en el sentido común, la existencia de distintos factores de producción y la ley de rendimientos decrecientes. Aunque supusiera adoptar tales proposiciones sólidamente apoyadas en el sentido común y desprovistas de connotaciones axiológicas, al aceptar esos postulados —una dicotomía consumidor/productor, preferencias (indicando los fines), y una trilogía de factores de producción y utilidades decrecientes (como medios)—, Robbins funcionaba en su ámbito esencial, el de la ideología neoclásica.

Pese a que su teoría carece de contenido y fue duramente criticada por sus colegas neoclásicos, hubo, hay y todo indica que seguirá habiendo una legión de robbinsianos. Esto se debe a que, como dijo Lowe: “...sólo existe un conjunto de microobjetivos modales o pautas de acción compatible con los esquemas de acción planteados por la ley de la oferta y la demanda” y “...estos objetivos modales no pueden modificarse por una preocupación por los objetivos finales, sean ellos el prestigio basado en el consumo de ostentación, o el mantenimiento del *statu*

quo en materia de oferta o cualquier otra fuente de ‘satisfacción’”.¹⁰ ¿Cuál es este conjunto? Lowe explica que: “...el rótulo bajo el cual aparecen estos microobjetivos modales (como consenso de la teoría clásica y moderna del mercado) experimentó varias modificaciones —desde el clásico deseo de mejorar la propia situación, al ‘afán de lucro’, al principio de la maximización, etc. ... incluiremos esta doble directriz —maximización y minimización— en el concepto más amplio de ‘principio de los extremos’ (*extremum principle*).”¹¹

Lowe demuestra que el ‘principio de los extremos’ es fascinante debido a su formalismo y porque constituye una base para la determinación de soluciones. (Como es natural, se necesitan además otras condiciones.) La amplia acogida prestada a la definición de Robbins demuestra que, pese a su obvia vulnerabilidad, viene como anillo al dedo a todos los que construyen la teoría económica como un esquema de equilibrio estático. Como es formal y corresponde a una necesidad lógica de muchos pensadores, en la medida en que la economía —como Poncio Pilatos— se lave las manos respecto de los fines, la fórmula de Robbins admite múltiples contenidos y lo tiene todo (o nada) para contentar a griegos y troyanos.

Un archiliberal químicamente puro como Von Mises, que reduce la economía a dos ciencias complementarias —la praxeología, ciencia de la acción humana, y la cataláctica, ciencia que estudia los fenómenos del mercado— es un entusiasta partidario de Robbins.

Von Mises dice: “el objeto de la praxeología consiste en investigar las categorías de la acción humana. Para mentalmente aprehender cuantos teoremas praxeológicos existen, bástale al interesado con percatarse de la esencia de la acción humana... Para cabalmente comprender los aludidos teore-

⁹M. Godelier, *Racionalidade e Irracionalidade na Economia*. Edições Tempo Brasileiro Ltda., Río de Janeiro, sin fecha (traducción del original francés), p. 22.

¹⁰A. Lowe, *On Economic Knowledge: Toward a Science of Political Economic*, Nueva York, Harper and Row, 1965, p. 36.

¹¹*Ibid.*, p. 37.

mas no se requiere acudir a experimentación alguna ...debemos concentrarnos y reflexionar sobre la estructura de la acción humana... Como el lógico y el matemático, el conocimiento praxeológico lo llevamos en nuestro interior; no nos viene de fuera... Es erróneo pensar que existe una vía histórica para abordar el estudio económico, como tampoco hay una economía puramente teórica. Existe la economía, de un lado, y la historia económica de otro. Nunca deben ser confundidas entre sí ambas disciplinas. Todo teorema económico resulta válido y exacto siempre que concurren las circunstancias previstas por el mismo... La praxeología —y, por tanto, también la economía— es una disciplina de índole deductiva. Su procedencia lógica deriva de aquella base de la que parte en sus deducciones: la categoría de la acción...”¹²

En el extremo opuesto, Lange —socialista de corazón y neoclásico por reflexión— también se alista en la legión robbinsiana. Lange nos enseña que: “La actividad económica del hombre es una actividad consciente e intencional... Los estímulos económicos determinan los objetivos de la actividad económica y la reacción a estos estímulos consiste en la adopción de medios que sirvan para lograr estos objetivos. Por lo tanto, la actividad económica consiste en alcanzar objetivos definidos recurriendo a medios determinados”¹³ Después de enseñarnos que, en el capitalismo, la racionalidad microeconómica surgió en el plano de la empresa, Lange expresa que en el socialismo dicha racionalidad se amplía a todo el campo social. Este pasaje —donde expone su elección ideológica— anuncia el predominio del principio de la racionalidad económica, así definido: “Este principio comprueba que para la obtención del fin en su grado máximo, hay que actuar de modo

que se logre para determinado consumo de medios el grado máximo de obtención del fin, o bien, de modo que con un consumo ‘mínimo de medios’ se logre el fin en un determinado grado.”¹⁴ “Como en la actualidad la racionalidad es el rasgo característico de muchos sectores de la actividad humana, surgió un problema: descubrir lo que es común a todos los sectores de la actividad racional. De esta manera nació la ciencia de la actividad racional: la ‘praxeología’ ... que también puede definirse como lógica de la actividad racional.”¹⁵

Robbins, cual comandante de la legión extranjera bajo la bandera del formalismo, recluta y ‘unifica’ tropas que actúan con motivaciones muy diferentes: Von Mises y Lange marchando juntos (fascinante espectáculo).¹⁶

Al hechizo de lo formal se añade el poderoso atractivo de lo operacional; a primera vista la fórmula de Robbins permite ‘profesionalizar’ la reflexión económica. Godelier expresa que la teoría formal ve en los provechosos resultados de la investigación operativa, que tanto ha contribuido en los últimos años a perfeccionar los instrumentos prácticos de gestión económica, el testimonio de su naturaleza apodíctica, pero que la investigación operativa no es una rama de la economía política, sino un conjunto de procesos matemáticos que permiten maximizar o minimizar el valor de una función-objetivo. Según Godelier, los resultados más importantes en materia de administración racional de la empresa han sido obtenidos por economistas, matemáticos o ingenieros que exploraron las posibilidades de análisis que ofrecían algunos instrumentos matemáticos antiguos (cálculo infinitesimal) o más recientes (programación lineal, no lineal; teoría de los juegos, etc.).¹⁷

¹⁴*Ibidem*, p. 155.

¹⁵*Ibidem*, p. 139.

¹⁶En esta obra, Lange declara que no forma parte de la legión robbinsiana, y rechaza todo lo que lo aproxime a Von Mises. (Véase Lange, *op. cit.*, p. 348.)

¹⁷M. Godelier, *op. cit.*, 23 y 24.

¹²Ludwig von Mises, *La acción humana*, Sopec, Madrid, 1968, pp. 97-102.

¹³Traducido de Oskar Lange, *Moderna Economía Política. Principios Gerais*. Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1963, p. 139.

El atractivo que ejerce la operacionalización-profesionalización realizadas bajo la égida de la ciencia robbinsiana no es desdeñable. Permite que el economista se cubra con los ropajes de operador modesto y responsable, con la etiqueta de la ciencia; le permite sentirse ingeniero; le permite eludir fútiles debates o su inquietante alterna-

tiva: tratar de verlo todo; delimita un campo de actuación. A cambio de esto debe renunciar a sus facultades críticas. Muchos estimaron que ello bien valía la pena; en el futuro, ciertamente muchos considerarán que es una gran ventaja. Lord Robbins siempre tendrá un mercado.

II

La ingenua transposición de la fórmula de Robbins

"...Y aunque es verdad que San Juan Evangelista vio en sus visiones extrañísimos monstruos, nunca concibió criatura más horrenda que algunos de sus comentaristas..."

(Chesterton)*

La fórmula de Robbins, que centra lo económico en la articulación racional (eficaz) entre fines y medios, reduce la dimensión crítica de la economía política a una árida 'dialéctica de la escasez'. Lo formal y lo operativo ejercen una poderosa fascinación —el 'buen negocio' es atractivo. Los pensadores giran como mariposas en torno a su fascinación. Aun cuando quemen sus alas con mucha rapidez —hay una trampa en el campo supuestamente neutral de los medios—, eso no impide que la lámpara asesina atraiga continuamente nuevas bandadas de lepidópteros-pensadores.

El diccionario de economía política de Silvio Bocchi dice al respecto que "la política económica es aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados fines". Por lo tanto, según esta definición, la política económica: a) no se distingue conceptualmente de la ciencia económica cuyos métodos de análisis y esquemas lógicos aplica; b) estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida eco-

nómica con el fin de establecer si dichas intervenciones fueron, o serán, aptas para alcanzar los fines que el Estado pretendía o pretende conseguir a través de ellas; c) adopta tales fines como los 'datos' del problema sobre los cuales no cree que deba emitir un juicio moral, político o, en suma, extraeconómico. Así concebida, la política económica es, al igual que la ciencia económica, una 'ciencia de teoremas' o una filosofía de lo 'posible'. Consiste, con más precisión, en un conjunto de uniformidades o leyes relativas a la actuación del Estado.¹⁸

Sin embargo, no tan sólo la lectura de las definiciones de los diccionarios lleva al *harakiri* intelectual. Es propuesto con la mayor seriedad en el manual de los cursos de derecho y de introducción a la economía empleado en las escuelas francesas. En 1956, Raymond Barre propone la siguiente joya del pensamiento: "Si se parte de la definición que sostenemos —la economía política es la ciencia de la administración de los recursos escasos dentro de una sociedad humana—, se puede precisar el campo y el

¹⁸S. Bocchi, *Dizionario de economia politica*, Milán, 1956, p. 1353. La definición de política económica que da el *Diccionario de economia politica*, dirigido por Claudio Napoleoni, Ediciones Castilla, Madrid, 1962, versión española de José Blasco Martín, Adolfo Iranzo González y Pablo Ortega Rosales, es idéntica a la de Bocchi. En Italia, donde la tradición de la cátedra de política económica es más antigua, parece que ésta es la definición oficial. Comparte la misma definición G. Di Nardi, *Lezioni di Economia Politica*, Bari, 1950.

**Ortodoxia*.

contenido de la Economía política. Comprende cuatro series de operaciones 1::: 2::: 3::: 4. La orientación de la política económica se hace en función de ciertos objetivos políticos o sociales. El economista no tiene, como tal, que pronunciarse sobre esos objetivos. Debe tomarlos como datos y puede, entonces, con tanta objetividad e indiferencia como si se tratase de otra materia, formar juicios de concordancia o no concordancia entre un fin y una institución, o de conveniencia o no conveniencia entre este fin y los medios a emplear...¹⁹

Las dos concepciones citadas simplemente trasladan la fórmula de Robbins a la política económica. Esta es la acción del Estado, que por ser un agente persigue fines y dispone de medios. Como cualquier agente, pretende o debería pretender ser racional; por lo tanto se interesa o debería interesarse porque haya una eficiente articulación entre fines y medios. Para eso estamos aquí. Somos especialistas en actuar eficazmente. Como modestos operadores, no nos pronunciamos sobre los fines; sin embargo, tenemos mucho que decir sobre una articulación eficaz.

Hay un pequeño problema, y para ubicarlo recurramos a Torres, otro robbinsiano: "Hemos visto que la naturaleza de las cosas ha escindido horizontalmente la actividad económica pública y creado así una división del trabajo que se manifiesta en dos posiciones netamente distintas: la fijación de los fines, que compete al político, y el descubrimiento de los medios o medidas para conseguirlos, que es tarea del economista. Pero esta escisión no ha formado dos compartimientos estancos; porque, por ser uno el problema económico, debe haber entre aquellos compartimientos al menos ciertas zonas permeables a la influencia recíproca... La teoría de la actividad económico-pública puede elaborarse desde muchos puntos de vista, pero acaso el más directo y entero

¹⁹ Traducido de A. Marchal y R. Barre, *Economie Politique*, París, Presses Universitaires de France, 1958, pp. 31 y 32.

consiste en considerarla como un aspecto, y el más importante, de la coordinación económica. En realidad, los problemas fundamentales que tiene que resolver son problemas de coordinación. De coordinación de los fines y de coordinación de los medios".²⁰

Torres captó, si bien de manera confusa, algo que se escapó a Bocchi y a Barre. El Estado persigue fines y dispone de medios. La articulación entre los fines y los medios en el plano del Estado plantea un problema de 'coordinación' de los fines y de 'coordinación' de los medios.

Robbins, como liberal de antiguo cuño, propuso su definición teniendo presentes a los agentes del ideario microeconómico neoclásico: el consumidor, la empresa, el propietario de los factores de producción, etc. No pensó en la acción eficaz del Estado, pues para él, como liberal a la antigua, el Estado es un mal necesario, cuya actuación en lo económico debe reducirse al mínimo indispensable, si bien su papel como institución encargada de mantener las reglas del juego es vital.²¹ ¿Cuál es el juego por jugar? Respuesta: el juego del mercado, el libre juego de las fuerzas de mercado. En este juego el Estado tiene una pequeña —de preferencia mínima— participación económica directa (su importancia es institucional, como administrador 'de la mano del legislador').

Cuando se transpone ingenuamente la definición a la teoría de la política económica, sin incluir los aspectos que el profesor Knight estima fundamentales: es decir, sin una ética y una sociología adecuadas en un amplio sentido, la economía tiene poco que decir de la política —o sea, sin que se recomiende una mínima intervención del

²⁰ Manuel de Torres, *Teoría y práctica en la política económica*, Madrid, Aguilar, 1961, p. 22. El profesor Torres es decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid.

²¹ Véase Robbins, *op. cit.* y también del mismo autor: *Teoría de política económica*, versión española de Luis Guereca Tosentos, Ediciones Rialp S.A., Madrid, 1966.

Estado, surge el problema de la 'coordinación' de fines y medios.²²

Veamos lo que dice otro robbinsiano, el profesor Taylor, en un párrafo revelador: "Las teorías y normas económicas típicas de los sistemas fascistas apenas pueden interesar a los economistas como tales, porque casi no tienen consistencia o racionalidad desde un punto de vista económico. Los fines esenciales de los regímenes fascistas no son económicos —hacer que los recursos y las energías productivas del pueblo sean usados o aplicados en la forma más eficiente posible para la satisfacción completa y abundante de todas sus necesidades humanas ordinarias—, sino lo son extraeconómicos, políticos, militares y sociales-culturales: hacer que la economía o sistema de todas las actividades económicas o uso de los recursos, estén sometidos a la maquinaria del Estado y a los fines vagos y variables perseguidos por las autoridades en nombre de la voluntad nacional de poder y grandeza".²³

Pensamos que a estas alturas el lector debe estar confundido. ¿Cómo considerar robbinsianos a Knight y Taylor? El primero exige una ética, el segundo invalida los fines del Estado fascista. Si, según Robbins, la economía es neutral en lo que toca a los fines, ¿cómo condenar al Estado fascista por perseguir fines no económicos? Taylor y Knight no son verdaderos robbinsianos. No obstante, Taylor definió la política económica como si lo fuera.

Analizando a Taylor, Knight y Robbins, llegamos a la conclusión de que todos ellos concuerdan en que:

- a) los agentes microeconómicos neoclásicos confrontan un problema 'económico': articular fines y medios

²²F. H. Knight, "Ethics and economic reform", *Económica*, noviembre de 1939, citado por R. Walker en *De la teoría económica a la política económica*, versión española de Ramón Vereá Real, Aguilar, México, 1950, pp. 20 y 21.

²³Overton H. Taylor, *Historia del pensamiento económico*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1965, p. 485. El profesor Taylor pertenece a la Universidad de Harvard.

de acuerdo con el 'principio de los extremos';

- b) la 'teoría', como deducción de proposiciones universales que pueden confirmarse a partir de determinados principios explicativos que no se dan de inmediato, admite que tales agentes son racionales (en el sentido de que exigen eficacia) y la economía puede indicar a estos agentes microeconómicos la manera de lograr, en determinadas condiciones, posiciones 'maximizadoras' de cualesquiera fines que los motiven; los agentes microeconómicos pueden optar por cualquier fin;
- c) desde ya se prevén las condiciones para la maximización de todos y cada uno de los agentes microeconómicos: son las conocidas condiciones de la competencia perfecta;
- d) el Estado es una institución y no un agente económico; como agente alteraría estas condiciones y debe tener básicamente un fin: permitir el libre juego de las fuerzas del mercado.

Por consiguiente, si consultaran a Robbins los osados legionarios que trasladan su definición a la teoría de la política económica, éste les haría una advertencia: cuidado con la 'coordinación' de la acción del Estado, ya que éste no es un agente. Yo no autorizo esta transposición; mi concepto sólo vale para agentes racionales: los microagentes. No es válido para un macroagente: el Estado gigantesco que, aparte de ser potencialmente irracional, con su presencia desmesurada invalidaría la racionalidad microeconómica. No obstante, me temo que muchos de sus seguidores no hicieron la consulta. El lector deberá tener paciencia, ya que más adelante volveremos sobre esta reflexión.

Por el momento concentraremos la atención en otros problemas subyacentes en la difusión de la 'innovación' robbinsiana y en su simple transposición, conservando como marco de referencia las definiciones de Bocchi y Barre.

Ante todo, cabe señalar la insistencia en la división del trabajo político-técnico. El plano político administra el poder y establece los fines. El economista que posee un conocimiento científico especializado en 'economizar' medios cumple la función neutra y objetiva de indicar la 'economicidad' relativa de los medios disponibles. El político, si es racional, acogerá este consejo del especialista y elegirá el medio mejor (miel sobre hojuelas). Así, pues, el plano técnico dotaría a la articulación de fines y medios de una base científico-racional, de tal modo que al político le corresponderían tanto la gloria como la responsabilidad de la decisión. El economista se mantendría neutral y científico y, como Poncio Pilatos, no contaminaría sus limpias manos. La ciencia permanecería pura e inmaculada. Meynaud capta perfectamente el punto "... la determinación de los fines de la actividad gubernamental representa una tarea compleja: ¿está fundado el economista como tal para desempeñar un papel en este proceso?... Podrían algunos ... afirmar que la vocación de la ciencia económica es orientar la acción gubernamental y esforzarse por dar pruebas de ello. Pero, tomando posición como tal, el técnico compromete su disciplina a los ojos de la opinión y de los círculos dirigentes. Corre el peligro de desacreditarla con errores y afirmaciones discutibles; de cualquier modo la convierte en objeto de polémicas. Por consiguiente, el economista tiene un interés cierto en precisar los límites dentro de los cuales, en su conducta individual, puede legítimamente referirse a la ciencia o, en otros términos, invocar una cobertura científica".²⁴

He aquí una ética de extraordinario atractivo: "La doctrina de la separación de los fines y los medios, del divorcio entre la ciencia y la tecnología, por una parte, y la formulación de objetivos y de valores, por la otra". Baran dice: "Abstenerse trasladando a otro campo" es una ética de neutrali-

zación del intelectual como crítico social.²⁵ El *establishment* que sirve de aval acepta un intelectual que se comporta bien; el intelectual, liberado de la incómoda reflexión sobre la racionalidad de todo, alivia su conciencia al sentirse un operador dentro del sistema, preocupado tan sólo de la eficacia del segmento en que actúa. Está con la ciencia que, como antigua vestal, le permite hacer cualquier cosa que se le exija sin que nada venga a enlodarlo. Snow, citado por Baran, dice: "aquellos que desean salvarse dicen: nosotros producimos las herramientas. Nos detenemos aquí; a ustedes, el resto del mundo, los políticos, les corresponde decidir cómo habrán de usarse estas herramientas. Pueden usarlas con fines considerados malos por la mayor parte de nosotros. De ser así, lo sentimos. Pero, como científicos, no nos concierne".²⁶

No puedo evitar evocar la imagen del "maximizador" alemán que, en 1942, inclinado sobre su mesa de trabajo, trataba de minimizar el uso de vagones/día para una operación de transporte de judíos a Treblinka. Esa noche, dominó cualquier vacilación —soy técnico y como tal 'neutral y objetivo'— y se durmió tranquilo porque la Vestal velaría su sueño: la maximización de la racionalidad parcial y la maximización de la irracionalidad global, conciliadas.

Esta ética se conjuga con la lobotomía del análisis. Delimitando un campo para la reflexión, cuidadosa y juiciosamente desconectado de los demás dominios del hombre, el economista, con el análisis económico, permanece ciego a la historia, a la transformación, al total en que está inserto.

Nuevamente, Baran muestra por qué la lobotomía no es dolorosa: "En nuestras sociedades, los trabajadores intelectuales, obligados a no ser identificados como trabajadores manuales, tienden a atribuir existencia real a su propia posición; a exagerar la

²⁴Jean Meynaud, *La elaboración de la política económica*, Editorial Tecnos, Madrid, 1961. Versión española de Jorge Petit Fontseré, p. 122.

²⁵P. Baran, "A Missão do Intelectual", *Monthly Review*, febrero de 1961.

²⁶P. Baran, "El compromiso del intelectual", *Trimestre Económico*, vol. 28, N.º 112, p. 654.

dificultad de su trabajo y la complejidad del talento necesario para desempeñarlo; a exagerar la importancia de la educación formal, de los títulos académicos ... el trabajador intelectual ... no está interesado en la relación existente entre el segmento del comportamiento humano dentro del cual suele operar, y los demás segmentos, ni entre aquél y la totalidad del proceso histórico. Su lema 'natural' consiste en no meterse en lo que no le importa ... Acostumbrado a pensar en términos de capacidad, experiencia y habilidad, el trabajador intelectual considera que el estudio de los problemas propios, en relación con el total, es una especialidad entre muchas. Para él, este dominio o campo de acción pertenece a los filósofos, a los funcionarios de la religión o a los políticos, al igual que los asuntos referentes a la 'cultura' o a los 'valores' corresponden a los poetas, a los artistas y a los sabios".²⁷

La propuesta de división del trabajo político-técnico se basa directamente en la idea de la neutralidad de los medios; en la idea de que la opción política asume la responsabilidad de arbitraje en el plano conflictivo de los procesos político-económicos: la elección de los fines. Reconoce que la elección de un fin entraña un arbitraje absoluta o relativamente favorable respecto de unos y desfavorable respecto de otros. No obstante, una vez establecido el fin, supone la existencia de consenso en cuanto a la conveniencia de que haya máxima eficacia en su consecución. Como el técnico es un especialista en medios, actuaría por lo tanto en un plano no conflictivo. Este supuesto es sumamente precario.

Sin profundizar más en la materia, hay que tener presente que la elección del fin corresponde tan sólo a una declaración de intenciones, ya que la definición y la efectiva aplicación de los medios es lo que da fundamento al fin (si bien no necesariamente). Las declaraciones de intención suelen ser vagas o muy amplias, de suerte que

obtengan el máximo de consenso.²⁸ En realidad, el 'pierde o gana' se define al aplicar los medios. Desde el punto de vista objetivo, el técnico que garantiza determinados medios, aunque la elección sea formalizada por el político, está —al contrario de lo que supone (si bien a menudo lo descubre tan pronto participa en procesos político-económicos)— muy próximo al plano más conflictivo de la política económica.²⁹ La neutralidad de los medios sólo existe en los textos de política económica.

Para la acción político-económica del Estado, la transposición ingenua del binomio fines-medios de Robbins es motivo de gran confusión. Desde el punto de vista microeconómico, el agente neoclásico tiene un objetivo (fin) y dispone de recursos (medios). Por ejemplo, el consumidor supuestamente pretende maximizar la satisfacción (fin) y dispone de medios (ingresos y activos ya acumulados). Cuando se transpone ingenuamente la fórmula robbinsiana a la acción del Estado, el binomio fines-medios contribuye a una prodigiosa confusión semántica. Los fines del Estado no son microeconómicos: se refieren al funcionamiento del sistema económico en su conjunto; a la conveniencia de obtener resultados de la interacción de comportamientos individuales complejos. Uno de los componentes de este comportamiento global es la responsabilidad ejecutiva directa del Estado, otro

²⁸ "...la mayoría de los programas (político-económicos) se reducen a simples declaraciones de intención ... Los partidos políticos son, en gran parte, responsables de esta confusión, en la medida en que la voluntad de atraer el máximo de electores les conduce a buscar fórmulas bastante vagas para no desechar a nadie ... meros *slogans*: prosperidad general, justicia social" (alivio de la inflación; aceleración del desarrollo económico y social, etc.). Meynaud, *La elaboración de la política económica*, *op. cit.*, p. 129.

²⁹ "El político limita de buen grado sus preocupaciones a los títulos de los capítulos (del proceso político-económico) o a los pequeños detalles de importancia electoral. El especialista se encuentra evidentemente mejor capacitado para dar a estas preferencias (del político) un contenido operativo." Meynaud, *ibid.*, p. 130. Si bien no estamos totalmente de acuerdo con lo que dice Meynaud, no hay duda que el técnico está en medio de la contienda.

²⁷ *Ibidem*, pp. 652 y 653.

deberá ser el resultado del comportamiento de los demás entes sociales inducidos, y obligados, o lo uno o lo otro, por las medidas adoptadas por el Estado, a comportarse de manera de contribuir a los resultados deseados. Con esto queremos señalar que, a los efectos de la política económica, el comportamiento del Estado es un medio, tal como lo son también los comportamientos de los demás entes sociales.

Aceptando, por ahora sin discusión, la idea de que el Estado es el ente-sujeto de la política económica y los demás actores sociales sus entes-objetos, resulta fácil descubrir el motivo de la confusión. Sólo hay que usar el binomio fines-medios cuando se trata de un ente aislado. El Estado, concebido como un ente aislado, podría tener un fin robbinsiano. Por ejemplo, minimizar el gasto fiscal (medios) de un determinado nivel de prestación de servicios públicos (fin). Sin embargo, cuando se habla de maximizar el bienestar material de la sociedad, no se habla de un fin en el sentido que le atribuye Robbins. Se habla de un vago objetivo político-económico, que se desdobra en una compleja red de subobjetivos para cuya consecución convergerían el comportamiento del Estado y de todos los demás entes del sistema económico y social.

El comportamiento directo del Estado y su acción inductiva, directiva y coercitiva, sobre los demás entes sociales, contribuiría a perseguir el vago objetivo global, a través de toda la red de subobjetivos. Los medios de que dispondría para ello serían los instrumentos de la política económica. Y estos instrumentos político-económicos no son los medios de la fórmula de Robbins. La simple transposición no muestra que (con menor ilegitimidad y en la mejor de las hipótesis) la expresión "medios" sólo podría aplicarse al comportamiento del Estado y de los demás entes sociales, junto con utilizar la expresión "fin" aplicada a las realizaciones que se desea lograr para el sistema en su conjunto.

El instrumento político-económico no es el medio robbinsiano. Para Robbins, como buen neoclásico, los medios de que

disponen los microagentes (consumidores, empresas, propietarios de los factores, etc.) son "propiedad legítima" de quienes los detentan, que los obtuvieron a través del libre juego de las fuerzas de mercado en el pasado y en el presente. Los instrumentos de que dispone el Estado son arbitrios con los cuales se ha dotado a esta institución. Su posesión por parte del Estado no deriva del juego de mercado. Es producto de un complejo y conflictivo proceso social, por el cual fue históricamente "equipada" la institución de instituciones, el Estado. Es resultado de un determinado esquema de organización social. La composición del conjunto de instrumentos político-económicos, la forma en que operan, los límites de su aplicación, son materia de controversia y, en sí, son el resultado siempre transitorio de procesos político-sociales.

En síntesis, trasladado a la política económica, el uso del binomio fines-medios, que para Robbins tenía un sentido preciso, adquiere gran imprecisión y origina confusiones de tremendas consecuencias bibliográficas. Páginas y más páginas reflejan el esfuerzo de los ingenuos robbinsianos por buscarle una salida a la trampa terminológica. A menudo se tropieza con el angustioso problema de la causalidad, del huevo o la gallina: medio como fin, fin como medio. Creemos que el uso del binomio objetivo-instrumento evitaría la lectura de aquellas páginas de ingentes y estériles esfuerzos. Objetivo político-económico serían las realizaciones que se desea lograr para el sistema económico como un todo susceptible de desdoblamiento en una red de subobjetivos. Instrumentos político-económicos serían los arbitrios de que dispone el Estado para llevar a cabo sus acciones directas, o inducir, dirigir o coercionar a los demás entes sociales para que actúen conforme a los subobjetivos elegidos. Sin embargo, existe una tendencia a conservar el binomio fines-medios, y renuencia (en los manuales de política económica) a utilizar el binomio objetivo-instrumento. ¿A qué se debe la preferencia por esta terminología confusa? (¡inercia de lo

vernáculo, quizá!). Para algunos, resulta cómodo estar con la tradición. Sin embargo, pensamos que existe una razón de fondo. El binomio fines-medios facilita la venta subliminal de la idea de legitimidad en sí, demostrada por la ciencia económica, de ciertos fines y de ciertos medios. Principalmente, de ciertos medios (instrumentos). El punto de vista liberal abona la legitimidad científica de un conjunto determinado de instrumentos en que sobresalen los de acción por inducción, de preferencia a los directos, de dirección y de coerción. Además, tiende a dar más legitimidad a los de aplicación no personalizada o personalizable. En estos términos, los instrumentos monetarios y fiscales siempre aparecen como los más legítimos. El concepto de instrumento tiene el defecto de esclarecer demasiado el carácter convencional y operativo de los arbitrios en poder del Estado. Es útil para la dimensión operativa de la 'ciencia oficial', pero algo incómodo para su apologética.

La legitimidad, ideológicamente otorgada por la 'ciencia oficial' a los instrumentos monetarios y fiscales (únicos que merecen cátedras especializadas de política monetaria y fiscal en los currícula de la carrera de economía); la desconfianza y los prejuicios académicos acerca de los instrumentos de acción por dirección o coerción, para no referirnos a la acción directa del sector público (nunca he sabido de un curso sobre política de las empresas estatales), se basan en la antiquísima proposición ética liberal que distingue entre libertad (autorizada) y licencia o arbitrariedad (condenada). En su obra *Two Treatises of Government*, Locke afirmó, en la segunda mitad del siglo XVII, que la libertad significa tan sólo no estar sometido a otro poder que el establecido por consenso social; significa estar sometido a las leyes no impuestas desde arriba; significa no estar sujeto a la voluntad arbitraria, inconstante, desconocida, incierta y discrecional de otros, o del Estado. Si se manejan de acuerdo con las reglas del juego fijadas consensualmente, los instrumentos de ac-

ción por inducción no personalizados ni personalizables permiten que los agentes microeconómicos operen en libertad, en el sentido que Locke le atribuía a este término, mientras que los demás instrumentos (directos, de dirección o coerción, o de ambos tipos) someten a las personas a la 'arbitrariedad' del Estado limitando su libertad; restringiendo la 'libre iniciativa'.

En autores como los citados, conmueve su ilimitada confianza en los modelos construidos por el análisis económico, en lo que toca a su representatividad del funcionamiento de parte o la 'totalidad' del sistema económico. A través de la identificación como fin (a ser elegido por el político) de una variable dependiente del modelo, el economista puede indicar el medio o medios más eficientes (variables independientes del modelo, bajo el control del Estado). El modelo construido por el análisis económico "consiste simplemente en un grupo o juego de relaciones económicas, cada una de las cuales comprende por lo menos una variable que también aparece por lo menos en otra relación que forma parte del modelo".³⁰ Las relaciones económicas del modelo pueden ser: a) de comportamiento, que reflejen la articulación teórica propuesta para variables económicas; b) restricciones institucionales, que reflejen el marco institucional; c) técnicas, que reflejen el marco tecnológico, y d) identidad o definiciones contables tautológicas.

Para que admita solución, el modelo teórico debe reunir varios requisitos matemáticos, entre los cuales el más general consiste en que el número de relaciones (ecuaciones) sea al menos igual al de variables (incógnitas). Este modelo trasladado a la política económica con arreglo al enfoque ingenuo se convierte o puede convertirse en los modelos de decisión. Según su 'inventor', el premio Nobel Ragnar Frisch, el modelo de decisión se plantea de la siguiente

³⁰ Ackley Gardner, *Teoría macroeconómica*, versión española de Manuel de I. Fernández Cepero, México, Uthea, 1965, p. 13.

te manera: "La labor de la economía política consiste en considerar que los datos entre los cuales se incluyen los medios de la política económica son conocidos, y que los fenómenos económicos y las variables que comprenden los fines de la política económica son las incógnitas. El problema de la política económica es considerar los fines como dados y los medios como incógnitas o, al menos, parcialmente como incógnitas."³¹ Un modelo de decisión no necesita cumplir con la condición de solución antes señalada. Si el número de ecuaciones del modelo m es inferior al de variables n , desde el momento en que $n - m$ variables, denominadas grados de libertad del modelo, pueden controlarse a voluntad del Estado, el modelo admite solución. (¡Cuánto placer siente el economista al manejar un modelo con $n - m$ grados de libertad!)

Una digresión: cierto tipo de análisis que se encuentra en las obras de los economistas me trae a la memoria la imagen de los sabios de Bizancio discutiendo acaloradamente acerca del sexo de los ángeles. A manera de ejemplo puede citarse la naturaleza del contenido lógico de los modelos de decisión explicativos (del análisis económico) y normativos (de la política económica). Grave problema: ¿se trata de la misma lógica o son acaso diferentes?

He aquí dos sabios frente a frente, en el calor de la discusión. Koopmans afirma la identidad: "La distinción entre aplicación descriptiva y normativa es ajena al modelo. El hecho de que una proposición concluyente, obtenida de los postulados del modelo, se utilice de manera descriptiva o normativa, no depende del contenido lógico de la proposición, sino del grado en que las opciones consideradas por el modelo estén sometidas a la influencia de quien utilice el análisis".³² "La misma serie de raciocinios

puede servir a la teoría económica explicativa y a la normativa."³³

En el extremo opuesto de esta emocionante controversia encontraríamos a Hans Jurgen Seraphim: "...incumbe a la teoría económica averiguar las condiciones de los fenómenos económico-sociales, es decir, dedicarse a la investigación de causas... Este enfoque causal —lo llamamos teoría económica— se caracteriza por el hecho de que algo determinado, indistintamente de la concepción de su contenido, se hace objeto de la investigación. Este dato es nuestro objeto epistemológico... Tal enfoque, que parte de lo dado e investiga ... sus modalidades, en nuestra interpretación, y en el sentido más amplio de la palabra, es un enfoque teórico causal. Ahora bien, la política económica adopta un enfoque teleológico propuesto por Englis: ... 'el enfoque teleológico, que metodológicamente calificamos en sentido formal de económico-político, nunca puede ser una inversión de la teoría causal, siendo más bien un modo de ver racional de arraigo propio...' "³⁴ De esta manera, la ciencia se sitúa en el modo de pensar del sujeto que actúa, el que pondera todas sus intervenciones posibles en el mundo causal exterior, escogiendo una. La ciencia quiere comprender esta selección; desea comprender por qué el sujeto quiere una intervención y no otras, por qué la considera más útil. De esta manera nace un orden de contenido propuesto en el pensamiento; los ordenadores son los fines, los ordenados los medios. La idea del fin propuesto se convierte en causa del acto. De ello se deduce que el estudio teleológico de una materia experimental exige una construcción lógica de los conocimientos que le sea propia, o sea, distinta de la específica del estudio causal. La diferen-

³¹Regnar Frisch, "The responsibility of the econometrician", en *Econometría*, enero de 1946. Tinbergen, otro premio Nobel, en *Economic Policy, Principles and Design*, North-Holland, 1956, p. 9, convierte el modelo de decisión de Frisch en pilar de su monumento.

³²T. C. Koopmans, *Three Essays on the State of*

Economic Science, Nueva York, McGraw-Hill, 1957, p. 64.

³³*Ibidem*, p. 144.

³⁴Englis, Karel, *Teleologische Theorie Der Staatswirtschaft*, citado por H. J. Seraphim, *Política económica general*, trad. de Guillermo G. Arnold, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, *passim*, p. 3.

cia entre la forma de los conocimientos causales y teleológicos consiste en que la primera considera que el contenido del conocimiento es simplemente existente y la última, que tal contenido es propuesto. La política económica consistiría en un complejo de postulados ordenados de acuerdo con el principio medio-fin y dominado uniformemente por una finalidad original común”.³⁵

Asistimos fascinados a este interesante debate.

No obstante, debemos referirnos nuevamente a aquella confianza que depositan en los modelos los ingenuos autores político-económicos de tradición robbinsiana. En cambio, nada tenemos que decir sobre la representatividad de los modelos, salvo señalar que algunos autores, que siguen la corriente de Robbins, incorporan simultáneamente el paso ideológico señalado en párrafos anteriores.

Cuando se percatan del “problema Torres”,³⁶ pueden defender la transposición de la fórmula robbinsiana, siempre que introduzcan en su enfoque de política económica la propuesta neoclásica sobre la restricción de la acción del Estado (circunscrita básicamente a la mantención de las reglas del juego). Es verdad que, en este caso, la innovación es apenas un neologismo. No somos en absoluto contrarios a las innovaciones idiomáticas, porque reconocemos la necesidad de ‘revitalizar’ las viejas imágenes. En el presente trabajo se considerará que los autores que se encuentran en esta línea son neoliberales. Es importante señalar que muchos otros autores cambian inadvertidamente el sentido de la fórmula robbinsiana, quitándole las limitaciones. Estos caen sea en la confusión comprobada por Taylor, o bien, al pretender ampliar la fórmula robbin-

siana, en la problemática coordinación de Torres.

De lo contrario, abandonan la fórmula indiferente a los fines y, a través de procedimientos científicos, pasan a investigar aquellos que, para la economía en su conjunto, deberían orientar la acción del Estado. Cabe observar por último que la expresión neoliberal es ambigua, puesto que comprende autores de la escuela de Robbins y de la economía del bienestar. Además, el propio prefijo es cuestionable, puesto que, en muchos casos, sólo tiene de ‘neo’ la formalización adoptada. Más adelante, en la medida en que vayan surgiendo las variantes, llamaremos la atención sobre algunos puntos.

Entretanto, antes de proseguir nuestra caminata por la selva tropical, cabe formular una observación sobre la ingenuidad de la posición neoliberal químicamente pura y su conmovedora confianza en los modelos de política económica obtenidos a través de la inversión de silogismos neoclásicos. (¿Cuál es el nivel de abstracción?) En el plano histórico concreto, ¿pueden aplicarse modelos fluctuantes en la atmósfera enrarecida de unos pocos postulados obtenidos por ‘sentido común’? Al parecer, el problema del plano atmosférico no asusta a nuestros ingenuos neoliberales. Les estaríamos atribuyendo demasiada ingenuidad si supusiésemos que, desprovistos de manómetro o embriagados por la altura en que se encuentran, sus funciones cerebrales habrían de estar debilitadas y no desconfiarían del fenómeno histórico concreto. Como no quiero creer en esta hipótesis, admito con mayor facilidad que optaron por la altura, huyendo de algo que descubrió el profesor Steiner, de la Universidad de Illinois, cuando desempeñaba un alto cargo en la administración estadounidense.³⁷

Escuchemos lo que dice el profesor Steiner dando a conocer su descubrimiento: “A menos que se utilicen numerosas abstrac-

³⁵H. J. Seraphim, *Política económica general*, op. cit., pp. 2-4.

El profesor Seraphim dicta clases en la Universidad de Munster y su obra es de 1955; en su traducción española fue el texto básico adoptado por la cátedra de política económica de la Universidad de Buenos Aires para los cursos de los años sesenta.

³⁶*Ibidem*.

³⁷El profesor Steiner fue Director del personal de elaboración de políticas de la administración de producción para la defensa.

ciones y amplias generalizaciones, resulta inevitable perderse en la selva impenetrable de los hechos concretos de las políticas económicas.” No obstante, en la presente obra se hace todo lo posible por respaldar las abstracciones con hechos concretos aplicables, a fin de que no carezcan de sentido. Las abstracciones son instrumentos útiles, a través de los cuales pueden explicarse detalles complejos. El simple hecho de suponer que las abstracciones traen consigo estos útiles esclarecimientos significa que deben basarse en la realidad concreta. Sin embargo, cuando alguien llega a la realidad en el campo de la política económica, la considera descorazonadoramente compleja. Como dice Orton: “Mientras más nos aproximemos a la realidad, más debemos reconocer que nos encontramos ante innumerables corrientes de tendencias que siguen cursos paralelos, se mezclan, se contraponen, chocan violentamente, a cuyos orígenes no siempre podemos remontarnos y que nunca salen totalmente a la superficie.”³⁸

La situación que encuentra el profesor Steiner es realmente espantosa, y agregaríamos que es también ‘espantosa’ la interrelación entre abstracción y realidad que hace en su obra.

A mi juicio, y ésta es mi explicación, bien hacen nuestros neoliberales en mantenerse ingenuos en las alturas.

En esta materia conviene señalar además la interesante posición adoptada por nuestro conocido Seraphim: “la política económica nos interesa exclusivamente como ciencia. No nos movemos en el mundo del político militante. Nuestra tarea no está en el terreno de los actos y decisiones personales de naturaleza política, sino en el del adelanto del conocimiento, donde el opinar es subjetivo, las ideologías e idiosincrasias deben eliminarse en la medida de lo posible; y

tiene que ser así, o por lo menos debemos ubicarlas en un plano precientífico. Nuestro procedimiento debe tener tal naturaleza que los resultados a que lleguemos sean válidos en el sentido de que toda persona que acepta las condiciones previas de las cuales hemos partido ha de llegar a los mismos resultados. Pero estas condiciones no deben adoptarse arbitrariamente. Debe ser posible corroborar que fueron propuestas con razón”.³⁹ (Aristóteles concuerda, Kant aprueba.)

Veamos hacia dónde se va Seraphim: “Sólo una teoría de modelo que renuncie terminantemente a la aplicación práctica, y que por su carácter hipotético, ni abierta ni clandestinamente, ni con deliberación o sin ella, ni directa o indirectamente, ha de servir de fundamento al juicio sobre la economía real, puede apartarse del conflicto de los juicios valorativos”;⁴⁰ y sigue: “Si el hombre de ciencia tuviese que abstenerse de juicios valorativos propios, es decir, si incorporara a sus modelos teóricos las respectivas decisiones tomadas por el político como datos iniciales con igual jerarquía y valor, ello significaría, *de facto*, que se estaría fundando en la ideología dominante, momentáneamente válida. Con ello se rebajaría él mismo, haciéndose propagandista de corrientes de voluntad política; y tarde o temprano caería en justo desprecio, es decir, lograría precisamente lo contrario de lo que anhela conseguir mediante el rechazo de una posición independiente para el juicio valorativo”.⁴¹ Al científico de la política económica sólo le cabe una posición: rodearse de un cordón profiláctico y aislarse en una torre de marfil. En estas condiciones, produciría una teoría de política económica fundada en la razón e insospechable *urbi et orbi*, dada la austeridad de anacoreta de nuestro científico, y de esta manera se vencería la barbarie de la ideología y de la política.

Una última observación sobre nuestros

³⁸G. A. Steiner, *Government's Role in Economic Life*, McGraw-Hill Book Company Inc., Nueva York, 1953, p. 16. La cita de W. A. Orton proviene de su obra *The Economic Role of the State*, Chicago University Press, Chicago, 1950, pp. 15 y 16.

³⁹H. J. Seraphim, *Política económica general*, op. cit., p. 1.

⁴⁰*Ibidem*, p. 49.

⁴¹*Ibidem*, p. 50.

“neoliberales”. ¿Qué es el Estado en sus ideas sobre política económica? Un personaje tan abstracto como los demás sujetos (consumidores, empresas, etc.); tiene fines y es racional, luego busca economía de medios. Nuestros liberales no se preocupan mucho de la especificidad de este sujeto y en ello difieren mucho de los economistas de la escuela clásica inglesa. Del Estado ideal que anhelaban los economistas clásicos ingleses, el neoclasicismo derivó la asepsia de que disfrutamos. Robbins dice en una obra de su madurez: “Por teoría de la política económica entiendo el cuerpo general de principios de acción o inacción gubernamental —la agenda o nonagenda del Estado como las llamó Bentham— con respecto a la actividad económica”.⁴² Este Estado tenía al menos alguna materialidad propuesta por el utilitarismo inglés. No era el fantasma abstracto de las trasposiciones político-económicas derivadas del joven Robbins por un neoclasicismo mal aconsejado. Bresciani-Turroni habla del fantasma: “Sociedad, Estado, no son sino abstracciones —en realidad, no hay sino individuos con sus necesidades, esfuerzos, pasiones, ideales”.⁴³

Finalmente cabe observar que los liberales, que aman el formalismo y se interesan por los esquemas simétricos, ciertamente deploran no haber descubierto la trascendental clasificación propuesta por Di Fenizio: la micropolítica, que investigaría modelos normativos para el consumidor y el productor, y la macropolítica, que consideraría modelos normativos para el Estado.⁴⁴

En la selva tropical (textos y manuales de política económica) en que nos debati-

mos, los árboles no son homogéneos. Cada persona adquiere forma específica y ramaje y rugosidades especiales. El árbol crece por fotoorientación, compitiendo con muchos otros seres vegetales. Si falta la luz solar, se atrofia: pero nunca sin antes haber tratado de echar brotes por cualquier resquicio promisorio. Así, pues, no debe sorprendernos que cada autor sea algo diferente del otro. Tienen que diferenciarse y confundirse. En verdad, cada obra difiere de la otra por algún brote o pliegue singular. No es preciso conocer todos los árboles y arbustos del bosque, ello sería imposible y tremendamente monótono; sin embargo, conviene presentar algunos ejemplos. Con este fin, volvemos a examinar la obra del profesor Torres, autor de dos arbustos.⁴⁵

Después de repetir el planteamiento de Robbins, Torres nos ofrece *la siguiente variación*: “Aunque pueda parecer una paradoja, los economistas que trabajan en el sector público tienen mayores posibilidades de utilizar, con precisión, su ciencia que aquellos que trabajan en una empresa”. Para Torres, la posibilidad de diagnóstico y operación de la política económica es más fácil en el plano global que en el parcial y ello por las siguientes razones:

- a) Los fines son privativos de lo político y no tienen contenido específicamente económico. En su elección pesan consideraciones sociales, técnicas, etc. El fin económico está subordinado a la política general. Sin embargo, el economista ve mejor que el profano las incompatibilidades entre los fines y se puede solicitar su ayuda para la “homogeneización de los fines de la política económica con aquellos de otras ramas de la política. Sin su ayuda resulta imposible realizar una selección racional de los bienes.”⁴⁶

⁴²L. Robbins, *Teoría de política económica*, versión española de Luis Guereca Tosantos, Rialp, Madrid, 1966, p. 16.

⁴³C. Bresciani-Turroni, *Einführung in Die Wirtschafts Politik*, Berna, 1948, p. 30. Citado por Seraphim, en *Política económica general*, op. cit., p. 33.

⁴⁴F. Di Fenizio, *El método de la economía política y de la política económica*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1961. El Profesor Di Fenizio desempeña la cátedra de economía política de la Universidad Comercial L. Bocconi de Milán.

⁴⁵M. de Torres, *Teoría y práctica en la política económica*, op. cit., e “Introducción” en R. Walker, *De la teoría económica a la política económica*, op. cit.

⁴⁶M. de Torres, “Introducción”, en R. Walker, op. cit., pp. XIX y XX.

- b) Para indicar los medios adecuados es imprescindible el economista. "Aquí todo es técnica y economía, salvo el pequeño margen de decisión política que consiste en la opción entre medidas alternativas ... e incluso en esta situación, el señalamiento de los medios y [la] descripción [de sus probables efectos] es algo que sólo el economista puede conocer".⁴⁷
- c) A la pregunta de para qué sirve el economista como auxiliar del gobernante en la ejecución de la política económica, responde Torres: "...es evidente y claro: la principal función del economista es recordar las verdades elementales y sencillas, las verdades olvidadas [y dormidas] en los últimos y recónditos senos de la memoria. Recordar la verdad y hacer que la verdad mantenga su dominio; que la verdad campee con el atractivo y la belleza de una bandera desplegada".⁴⁸

Aquí, el profesor Torres considera al economista imprescindible para una compatibilización (coordinación) racional de los fines, casi omnipotente en cuanto a los medios y guardián de la verdad. Y pese a que estemos algo en desacuerdo con la percepción estética del profesor Torres, ¡qué bella es esa misión!

(La posición es de naturaleza ingenua y se trata de un arbusto más atrevido; bajo el sol de España crece la misión del economista: garantizar la compatibilidad racional — la coordinación— de los fines.)

Sin embargo, no fue una figura literaria de tradición meridional lo que dio lugar a la autosatisfacción de Torres. En otras latitudes, cuyo 'pathos' cultural es más austero, otro autor elogia con entusiasmo la misión y el resultado concreto de la acción del economista en materia de política económica. Billy afirma textualmente: "Los notables resultados logrados por la economía holan-

desa de posguerra se deben, en parte, a los trabajos de Tinbergen".⁴⁹

Otro ejemplo de elogio entusiasta: Heller, profesor de la Universidad de Minnesota (y presidente del consejo de asesores económicos en los gobiernos de Kennedy y Johnson), expresa: "La economía ha entrado en su mayoría de edad en los años sesenta. Dos presidentes han reconocido y considerado la economía moderna como fuente de fuerza nacional y poder presidencial. Su voluntad de usar, por vez primera, el conjunto completo de los instrumentos de la economía moderna nace de la expansión ininterrumpida de Estados Unidos desde principios de 1961; expansión que, en sus primeros cinco años, creó más de siete millones de nuevos empleos, dobló los beneficios, incrementó el producto nacional real en un tercio y colmó la diferencia de 50.000 millones de dólares entre la producción real y la producción potencial de la economía norteamericana en 1961".⁵⁰ "Parte de la fuerza política del economista radica, pues, en una ampliación de la base de la teoría económica, la estadística y la investigación. Pero su influencia sobre los que elaboran las decisiones —ya sea en la Casa Blanca o en el Pentágono— también se deriva de su particular enfoque analítico. Los problemas de elección son su pan de cada día. En cualquier caso, sus puntos de vista deben definir los problemas y encontrar soluciones en términos que claramente indiquen al que elabora las decisiones cómo se puede conseguir un objetivo a un coste mínimo..."⁵¹ (¡Otro robbinsiano!)

"La elevación del papel del economista político viene también motivada por el creciente consenso profesional. Es verdad que las voces estridentes de grupos minoritarios, los duros debates respecto de objetivos sociales y las diferencias en la elección de

⁴⁹J. Billy, *La política económica*, trad. de Solange Amelot, EUDEBA, Buenos Aires, 1964, p. 16.

⁵⁰W.W. Heller, *Nuevas dimensiones de la economía política*, trad. de Salvador Condominas, Nueva Colección Labor, Editorial Labor, Barcelona, 1968, p. 15.

⁵¹*Ibidem*, p. 18.

⁴⁷*Ibidem*, p. XXI.

⁴⁸*Ibidem*, p. XXIII.

instrumentos pueden oscurecer su tarea de cuando en cuando.” “Las principales funciones del asesor económico, tales como las he visto y conocido, son analizar, interpretar y prever; dar asesoramiento político, educar, adaptar y descifrar. Felizmente para el asesor económico, la política y la economía están a menudo en armonía más bien que en conflicto. Para él, la felicidad estriba en que una necesidad política pueda ser complementada por medio de un bien económico.”⁵²

Hay economistas que se sienten orgullosos de su aporte a la política económica. Sin profundizar el análisis, escuchemos lo que dice Meynaud: “Como todos los demás especialistas, el economista contribuye directa o indirectamente a la formación de las ideologías... Por otra parte, cabe observar sin originalidad que las autoridades de todas clases tienden a dirigirse a los especialistas que profesan una ideología análoga a la suya

y, por consiguiente, favorable a los proyectos previstos. De tal manera que en muchos casos resulta concretamente difícil separar una opinión sobre los instrumentos de una apreciación de los objetivos”.⁵³ Para que la observación no se atribuya a un politólogo escuchemos a un economista totalmente imparcial, el profesor Smithies, de la Universidad de Harvard: “Al elegir un asesor, el presidente da por sentado que las ideas sobre política económica de su consejero son compatibles con las suyas propias y no obtendrá mucha ayuda si su consejero (economista) no desea comprometerse con los problemas de la política”.⁵⁴

El regocijo de Torres y Heller es auténtico, pues parece que confunden el éxito de sus carreras como economistas con el aporte del economista a la política económica. Insignificante y casi imperceptible error de apreciación.

III

Una vez más el formalismo - círculo vicioso

“No cabe, por ende, esperar de nosotros una historia completa ni una elaborada teoría del juego de abalorios; ni autores más dignos ni hábiles que nosotros podrían lograrlas. Esta labor queda reservada a épocas venideras, si las fuentes y las premisas espirituales no llegan a perderse antes. Tampoco aspira nuestro ensayo a ser un manual del juego; tal manual jamás podrá escribirse. Las reglas del juego se aprenden solamente por el método normal y preestablecido, que requiere varios años de estudio, y ninguno de los iniciados podría nunca tener interés en tornar más fáciles para el entendimiento las mentadas reglas.”

(Hermann Hess)*

La obra *El método de la economía política y de la política económica*, del

profesor Di Fenizio, es ejemplo de la larga discusión en el vacío que se ha mantenido por generaciones a lo largo de más de un siglo, y todo indica que continuará estimulando a cierta clase de economistas. Escogemos a este autor, entre varios equivalentes, primero, porque su obra es reciente (la tercera edición revisada apareció en 1960) y, por lo tanto, recoge toda una serie de elaboraciones del debate sobre el tema, y segundo, porque es un texto didáctico por el cual puede felicitarse doblemente el autor: ante todo, por la claridad con que presenta su argumentación y, luego, por la conmovedora sinceridad con que se lanza de frente y sin vacilaciones a analizar cuestiones en que la

⁵³J. Meynaud, *La elaboración de la política económica*, op. cit., p. 128.

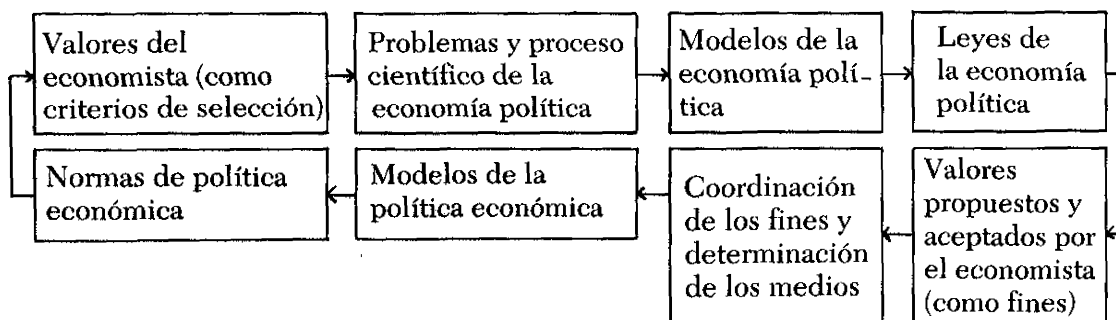
⁵⁴A. Smithies, “The welfare economics and policy”, en *Economics and Public Policy*, Washington, The Brookings Institution, 1955, p. 14.

⁵²*Ibidem*, varios lugares, pp. 20, 26 y 27.

*De *El juego de abalorios*.

prudencia ha recomendado discreción a otros autores de la misma categoría.

En su obra, Di Fenizio sintetiza el resultado de sus especulaciones en un gráfi-



Escuchemos lo que dice el autor sobre su gráfico: “El amplio análisis realizado sobre las diversas etapas del procedimiento científico en la física y en la biología nos permitieron establecer las distintas etapas tanto del método de la economía política (ciencia positiva) como de la política económica (ciencia normativa). Como conocemos las relaciones entre las dos ramas, positiva y normativa, de la ciencia económica, convendrá abarcar en una visión global un proceso de investigación referido típicamente a estas dos ramas del saber. Supóngase que algunas observaciones económicas superficiales sobre la realidad circundante provoquen en el investigador un estado de insatisfacción en cuya base se encuentren sus propios juicios de valor; así, pues, el economista tendrá ante sí un problema, y utilizando algunos valores como principio de selección, realizará una investigación de economía positiva. De esta manera, logrará elaborar modelos de economía política y formular leyes económicas; podrá proseguir sus investigaciones sin abandonar el campo de la ciencia económica; adoptará algunos valores como fines por alcanzar; utilizará los modelos y las leyes establecidas con el propósito de determinar los medios adecuados para alcanzar tales fines, y, finalmente, sugerirá las normas que considere adecuadas a las finalidades propuestas. De esta manera, su trabajo estará terminado y se comprobará que las dos ramas de la ciencia

co, que nos permitimos reproducir: Un procedimiento ‘típico’ en la ‘ciencia económica’

económica —positiva y normativa— constituyen un todo bastante compacto”.⁵⁵

“La economía política a menudo elige sus valores por indicación de la política económica y establece uniformidades adecuadas para mostrar lo que es en una determinada situación de hecho; en cambio, la política económica utiliza las uniformidades de la economía política para alcanzar otros valores o fines y, en consecuencia, aspira a modificar lo que es, proponiendo normas en torno a lo que debe ser”.⁵⁶

Este es un maravilloso circuito manejado por un sabio, el economista: leyes y modelos, desde lo que es hasta lo que debe ser, de los fines a las leyes, de las leyes a los fines, tal como el que dirige el proceso de creación científica señala a su alumno, la sociedad, el buen camino. Ante todo, cabe señalar que en las palabras recién transcritas se divisan con bastante claridad las rigurosas reminiscencias del positivismo comtiano, cuyo origen histórico —el capitalismo de la primera mitad del siglo XIX— fue el mismo del neoclasicismo.

Los seis volúmenes de la obra *Cours de philosophie positive* se publicaron en el período transcurrido entre 1830 y 1842. La primera edición de *An Outline of the Science of Political Economy*, de Nassau Senior,

⁵⁵F. Di Fenizio, *El método de la economía política y de la política económica*, op. cit., pp. 363 y 364.

⁵⁶*Ibidem*, p. 354.

apareció en 1836 y la segunda en 1850. La voluminosa obra de Comte y Littré coincide con la producción de la escuela de Viena. Stuart Mill, militante del positivismo, estableció los hechos síquicos como estados elementales a cuya unión se atribuye un carácter sustancial, no siendo procedente investigar el fundamento de esta sustancia porque el observador debe atenerse exclusivamente a las relaciones entre los estados mentales elementales y a la formulación de las leyes pertinentes. De inmediato queda de manifiesto este aporte a la construcción del neoclasicismo. Por lo demás, la trayectoria académica de ambos movimientos es idéntica en lo que toca a duración y adaptabilidad a mutaciones parciales, y subsiste hasta nuestros días. Prueba de esta longevidad y adaptabilidad a 'modificarlo todo sin modificar nada' es la 'actualidad' de obras tan divulgadas como la de Di Fenizio.

El análisis de las reminiscencias del positivismo comtiano que se encuentran en la obra de este autor y la complejidad de sus reflexiones, servirán para explicar una forma muy frecuente y recurrente de abordar el concepto de política económica. Ante todo, se realiza de manera ritual un esfuerzo continuo por conducir la economía como conocimiento, en el lenguaje comtiano, al estado de ciencia positiva. Los manuales de economía repiten hasta la saciedad este tema, consumiendo apreciable tiempo del lector en demostrar que la economía es ciencia.⁵⁷ La maldición comtiana de la ordaña del conocimiento (la trilogía de la ley de las tres etapas: teológica, metafísica y positi-

va) exige esta demostración de parte del economista 'oficial'. Por otra parte, como mejor prueba de la madurez de su ciencia, también repite hasta la saciedad la cantinela de los equilibrios. Por una convicción circular, la construcción neoclásica es definitiva, y como es la prueba de un estado positivo de la ciencia económica (que en el positivismo es definitiva) sirve, pues, *ad infinitum* como permanente demostración de su 'naturaleza científica positiva'.

Di Fenizio expresa que: "La ciencia (economía) procura decir algo sobre la realidad tal cual es: accesible a la percepción, presente ante nuestros sentidos".⁵⁸ Así, pues, la economía política es una ciencia que pertenece al grupo empírico y no al grupo formal (lógica y matemática). Asimismo, Di Fenizio esclarece cuál es su aspiración: "La (economía política) trata de decir algo respecto del mundo existente y, más concretamente, de explicar y predecir los acontecimientos, a fin de dominarlos (fin último de las ciencias empíricas)".⁵⁹ Las ansias de legitimación científica alcanzan también a la política económica. Disponible de inmediato o meta de reflexión de los sabios, existe o existirá, una teoría de la política económica. ¿En qué se diferencia de la economía política? Respuesta: en que es normativa. Escuchemos una vez más a Di Fenizio: "Dado que la política económica no tiene por objeto averiguar lo que es, sino estimular el logro de algo que se estime 'bueno', 'justo', 'viable' o algo similar, no es una ciencia positiva, sino una ciencia normativa. Es decir, no se limita a aceptar valores como elementos

⁵⁷ Esto puede hacerse de muchas maneras. Por ejemplo, es característica la afirmación que se encuentra en el manual introductorio de J.R. Hicks y A.G. Hart, *Estructura de la economía: introducción al estudio del ingreso nacional*, versión española de R.A. Zúñiga T., Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 11: "La economía—tema que vamos a estudiar en este libro y en los sucesivos que, espero, algún día le seguirán— es una ciencia, una de las ramas de ese gran estudio sistemático del mundo en que vivimos y en el cual escribimos Ciencia con C mayúscula". Esta es la primera frase de un manual que pretende ser el primero. Después de señalar en la página 12 que la "economía es la ciencia que se ocupa de los asuntos comerciales" (trueque y

distribución), da muestras de orgullo profesional (en la página 13) cuando expresa que: "La ciencia económica intenta estudiar esas actividades científicamente; en realidad, en la aplicación de métodos científicos al estudio de la conducta humana ha logrado mayores progresos que las otras ciencias sociales". Llama la atención sobre la semejanza con las demás ciencias: "El método de la investigación económica moderna es el mismo que el de todas las ciencias".

⁵⁸ F. Di Fenizio, *El método de la economía política y de la política económica*, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 18.

selectivos de su campo de investigación, como criterios de elección, sino que los acepta como punto focal de las normas y de los preceptos que desea ver adoptados o que, en todo caso, sugiere”.⁶⁰

Es preciso esclarecer el sentido del fin último de la ciencia empírica: el dominio. “Este dominio de la ciencia sobre la realidad es de naturaleza compleja. Incluso puede ser estético o intelectual, y no significa tan sólo, como muchos creen, la posibilidad de modificar los acontecimientos”.⁶¹ Este dominio es distinto del programa de la ciencia normativa, que tiene la otra misión: “Esta se denomina política económica y procura, ya sea con la ayuda de las leyes y de los modelos establecidos por la economía política, dictar normas sobre cómo debe comportarse, por ejemplo, la unidad de consumo o la unidad de producción cuando desea alcanzar ciertos fines (micropolítica) o trata de elaborar preceptos (normas, consejos relativos a lo que debe ser) sobre cómo deben conducirse los grupos dotados de poder cuando se desea que, en el ámbito del sistema económico en cuestión, se logren otros fines determinados (macropolítica o política económica en el lenguaje corriente)”.⁶²

La ‘ciencia oficial’ reconoce abiertamente la aspiración de construir la teoría de la política económica. Escuchemos al profesor Smithies: “La economía ha estado siempre relacionada con la política. La mayor parte de los economistas han actuado movidos por el deseo de promover lo que consideraban que era una mejora social. Cournot, Walras y Schumpeter pertenecen a un grupo que constituye una escasa y eminente excepción y cuyos nombres vienen inmediatamente a la memoria. Adam Smith, Ricardo, Mill, Marshall y Keynes pertenecen en cambio al grupo de economistas con fuertes motivaciones políticas. El sistema de equilibrio general de Walras, por ejemplo, puede considerarse tanto un instrumento explicativo

como una prescripción de una norma económica para la sociedad. Su teoría proporciona un sólido apoyo al punto de vista de que una sociedad individualista puede lograr resultados armoniosos y económicamente deseables”.⁶³ La lectura de este párrafo de Smithies, es convincente, puesto que incluso los no políticos contribuyen al trabajo de los economistas políticos.

El economista como sabio —científico positivo— dicta normas y establece preceptos (como es natural, fundados en premisas de valor) a las microunidades y a los grupos dotados de poder. ¿En qué se basa? Respuesta: en la ciencia. “Hablando en términos generales, toda la investigación en materia de política económica se manifiesta, en primer lugar, en un análisis de las relaciones existentes entre los diversos fines económicos propuestos por la política; a continuación, y éste es el aspecto más evidente de la investigación, en la indicación de los medios aptos para alcanzar tales fines”.⁶⁴ “...para lograr esto, se vale de las leyes y de los modelos elaborados por la economía política como ciencia positiva. Al proponer medios para alcanzar los fines deseados por ciertos grupos dotados de poder, utiliza precisamente las uniformidades que ofrecen los economistas”.⁶⁵

En segundo lugar, cabe subrayar la identificación del economista con el sabio. Las citas de la obra de Di Fenizio revelan claramente cuál es la aspiración del economista que maneja la teoría de la política económica: dictar normas y formular preceptos basado en la seriedad de sus conocimientos científicos positivos; la posición que pretende ocupar en la jerarquía social: aconsejar, con la dignidad y con la calma de sus blancas barbas, a los consumidores, a los dueños de las unidades de producción, y a los grupos dotados de poder. Este papel de sabio forma parte de la ética científica del

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 348 y 349.

⁶¹ *Ibidem*, p. 18.

⁶² *Ibidem*, p. 24.

⁶³ A. Smithies, “El bienestar económico y la política” en *Economía y Política*, Madrid, Rialp, 1968, p. 11.

⁶⁴ F. Di Fenizio, *El método de la economía política y de la política económica*, op. cit., pp. 349 y 350.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 351.

positivismo comtiano. En las primeras etapas de su evolución el positivismo fue una doctrina de apacible reforma social: reflejando la 'operación limpieza' que los nuevos grupos dominantes del capitalismo en sus momentos tranquilos (primera mitad del siglo XIX) se propusieron hacer de lo que quedaba del antiguo régimen, la ideología positivista predicaba como doctrina moral una norma para la sociedad y reglas de vida para el hombre. En materia política adhirió a la antigua doctrina del derecho natural. Como doctrina funcional del conocimiento en relación a la sociedad, partió de una doctrina del saber. De ésta derivaría la norma para la sociedad y la regla para la vida del hombre. La etapa positiva no es tan sólo una forma y etapa de la organización de las ciencias, sino también la 'productora' en una etapa positiva para la sociedad. En el punto culminante del desarrollo del conocimiento, ésta dispondrá de una sociología positiva donde prevalecerán los valores del pacifismo, el orden y la jerarquía. "El amor como principio, el orden como fundamento y el progreso como fin"; y en esta jerarquía, el poder espiritual corresponde a los sabios y el poder temporal a los industriales. Demostrada la etapa positiva de la ciencia económica, el economista es elevado a la posición de sabio, el neoclásico recibe la parte que le corresponde del poder espiritual. Se comprende, pues, el valor que revisten los 'equilibrios' para el economista —es su credencial para el poder.

Asimismo, se comprende el tono benévolo y doctoral de una teoría de la política económica. Se revela la significación semántica precisa de la expresión 'fines de la política económica', de uso tan frecuente. Fin no es sinónimo de objetivo; fin es el consejo del 'venerable y benévolo barbas blancas'. Fin es el deber ser, la norma. El objetivo económico pertenece a otra categoría. Volvamos a Di Fenizio para dilucidar: "La acción económica no es una ciencia como rama del saber generalizadora. Es una actividad realizada por el gobierno de determinada comunidad, o por grandes grupos

económicos dotados de poder, para alcanzar determinadas finalidades prácticas, utilizando para estos fines tanto las leyes de la economía política como los preceptos de la política económica".⁶⁶

En épocas tranquilas la posición del sabio es tranquila. Encerrado en la cátedra de la 'ciencia oficial' aconseja, con su poder espiritual, a quienes detentan el poder temporal. En épocas de tormenta el cuadro es diferente: la 'ciencia oficial' queda desconcertada, puede optar por una línea 'pragmático-operativa', descender de la cátedra, arremangarse, vociferar encomios e inventar tecnicismos; sin embargo, al hacerlo sufre una 'crisis de dignidad académica' —es lamentable arrastrar sus blancas barbas en la 'acción económica'—. El otro camino es inclinarse al absurdo, cuya posición límite es la de nuestro ya conocido profesor Seraphim. (Por lo demás, la tradición del absurdo tiene precedente en la propia evolución del positivismo comtiano: el culto a Clotilde de Vaux, la religión de la humanidad en el pasado, en el presente y en el futuro, como Ser Supremo, etc.; la crítica idealista de la religión del positivismo inicial convertida en religión secularizada por el positivismo en su etapa avanzada. Tenemos bastantes pruebas de que la economía también puede convertirse en objeto de culto.) En el siglo XX veremos a la 'ciencia económica oficial' dividirse en estos dos caminos con obvias repercusiones en lo que toca a concepciones distintas de la política económica.⁶⁷ Sin embargo, por el momento no nos anticiparemos al tema.

En tercer lugar, recordemos que el positivismo es una teoría del saber que se niega a reconocer otra realidad que no sean los

⁶⁶*Ibidem*, p. 363.

⁶⁷Seligman, comentando el discurso pronunciado por el profesor Samuelson como presidente de la *American Economic Association*, en 1961, dijo: "(Samuelson) aseguró que existía una dicotomía entre la lógica interna de la ciencia y sus implicaciones para el hombre de la calle, dicotomía a la que él parecía dar la bienvenida. De hecho, el buen economista político solía ser un analista indiferente y el buen analista no tenía por qué preocuparse por el estado del mundo". (B. B. Seligman) *op. cit.*, pp. 525 y 526.

hechos; se niega a investigar otra cosa que no sea la relación entre los hechos. Acepta el hecho como significación empírica de la afirmación de la existencia. El hecho como objeto del conocimiento positivo solamente se da a través de las informaciones de los sentidos. Por lo tanto, la tarea del científico consiste en captar los hechos en el plano en que le son dados, tal como se le aparecen —plano de apariencia— y articular sus relaciones.

Así, pues, el positivismo pretende atenerse a lo dado por los sentidos y no salir jamás de lo dado. El rechazo de todo conocimiento *a priori*, de la intuición directa de lo inteligible y del método deductivo, y la reducción de la filosofía a los resultados de la ciencia, etc., pueden derivarse del enunciado del positivismo en épocas tranquilas. En tiempo de tormenta, bajo la forma de positivismo lógico, se olvida de alguno de estos distingos y con distintos malabarismos echará mano a algunos procedimientos que en su etapa tranquila condenó como precientíficos.⁶⁸ Sin embargo, volvamos a su primer planteamiento. No corresponde al científico responder al qué, al por qué, y al para qué (estaría recurriendo a la metafísica o quizás a la teología), sino explicar cómo se articulan las relaciones interfactuales. El profesor Popper expresa que: “No interesan preguntas tales como ¿qué es la energía?, ¿qué es el movimiento? o ¿qué es el átomo? Por el contrario, el físico moderno formula preguntas tales como: ¿cómo puede utilizarse la energía solar?, ¿cómo se mueve un planeta? ... y a los filósofos ... que por desgracia no pueden dar respuestas exactas a las preguntas que comienzan por un “¿cómo?” sin

⁶⁸Resulta bastante sintomático que T. W. Hutchison, que fue el primero en introducir el criterio de verificación del positivismo lógico en el estudio, haya publicado su obra *The Significance and Basic Postulates of Economic Theory* en 1938, año del máximo desaliento respecto de lo económico y del panorama internacional. Esta discusión continúa hasta nuestros días: Machlup, Friedman, Koopmans, Rotwein, Gordon, Schoeffler, Buttrick, y otros, son algunos de los que han participado en la controversia sobre el positivismo lógico en economía.

antes haber contestado las preguntas que se formulan mediante la expresión ‘¿qué?’, el científico responderá que prefiere el modesto grado de exactitud a que puede aspirar con sus métodos antes que la presuntuosa confusión que ellos lograron con los suyos”.⁶⁹ Este criterio favorece el análisis y rechaza la crítica, puesto que lo real en el plano de la apariencia siempre nos aparece fragmentado.

La economía como análisis que da preferencia a algunos fenómenos, que busca sus relaciones formulando hipótesis y verificándolas, sistematizando estas hipótesis bajo la forma de teorías (o modelos) coordinados; la economía como análisis empírico de lo aparente: éste es un nivel al cual el neoclasicismo en sus versiones ingenuas cree llegar.⁷⁰ (¡Atroz problema residual el de verificar las hipótesis!)⁷¹

Finalmente, una de las constantes del positivismo en sus múltiples y sucesivas versiones y del neoclasicismo en sus reediciones, y su corolario, es la posición ‘historiofobia’. La historia se acepta apenas como crónica, porque ‘por su naturaleza, apunta a lo individual, a lo único, a lo particular’.⁷² La historiofobia rechaza de plano toda y cualquier posición que en sus propios términos haga de la ‘sociología la historia teórica’,⁷³

⁶⁹K. Popper, *The Open Society and its Enemies*, Princeton University Press, 1950, p. 62, citado por Di Fenizio, *op. cit.*, p. 26. Hay versión española, con el título *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Paidós, 1967 (traducción de Eduardo Loedel).

⁷⁰Nuestro conocido Robbins es un apriorista radical que sostiene que la teoría económica es un sistema de deducciones a partir de una serie de supuestos no susceptibles de verificación empírica. La posición contraria sería la de ultraempirismo, que pretende partir de hechos y no de supuestos. La ‘ciencia oficial’ ha oscilado entre estos dos extremos.

⁷¹Sobre las dificultades y falta de brillo de la construcción deductiva del neoclasicismo para la comprobación de las hipótesis existe abundante literatura. Recomendamos a los interesados consultar las secciones 3 a 6 del capítulo II de la obra de A. Lowe, *On Economic Knowledge - Toward a Science of Political Economics*, versión brasileña, Río de Janeiro, Zahar, 1969, pp. 55 a 73.

⁷²F. Di Fenizio, *El método de la economía política y de la política económica*, *op. cit.*, p. 18.

⁷³K. R. Popper, *The Poverty of Historicism*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1957.

clasificando en el grupo de las posiciones que denomina 'historicistas' las que adoptan las doctrinas que se conocen como escuelas histórica, nacional-económica e institucionalista. En el mismo grupo historicista se sitúa al marxismo. Para el positivista, la sociología del conocimiento aparece como una jugarreta y Mannheim como un irreverente. Cualquier consideración que acepte la historia como movimiento, es metafísica o preciencia.⁷⁴ La ciencia positiva es necesariamente generalizadora: de la masa de hechos tiene que extraer relaciones interfactuales universales y atemporales.

El amor a lo universal, a lo atemporal y a lo general tiene una clara derivación en la posición de la teoría de la política económica como ciencia normativa, del neoclasicismo que, a falta de mejor denominación, llamo 'recetalismo' abstracto. Señalar el deber ser, sin prestar atención al problema de la viabilidad de la recomendación. Claro, puesto que ello remitiría al incómodo particular histórico concreto.⁷⁵ Existen manuales enteros de recetas político-económicas que, perdonando la falta de respeto, siempre me trajeron a la memoria los libros de arte culinario.

Rectifico, encuentro una diferencia. Es legítimo que un Brillat Savarin recomiende cómo preparar un manjar apetitoso. La viabilidad no le interesa: si el que adquiere su libro dispone de una buena cocina y de recursos para adquirir los insumos recomen-

⁷⁴A los que se interesan por conocer los mejores argumentos contrarios al historicismo, aconsejamos la lectura de la obra de Popper, *Ibidem*, así como su *The Logic of Scientific Discovery*, Londres, 1959. Hay versión española, con el título *La lógica de la Investigación Científica*, Madrid, Ed. Tecnos, 1967.

⁷⁵En sus mejores versiones, los manuales que dan recetas elaboran tipologías de situaciones históricas concretas. El texto de J. E. Meade, *The Stationary Economy*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1965, es un excelente ejemplo de lo mejor que puede obtenerse. Un esquema de la posición se encuentra en H. G. Johnson, "The taxonomic approach to economic policy", *Economic Journal*, 1951, vol. LXI: "La teoría económica puede emplearse con más utilidad en los problemas de la política económica ... dentro del marco de un problema específico que se desarrolla en un medio ambiente igualmente específico".

dados, y puede pagar el sueldo del *cordón bleu*, el tratado le será de gran utilidad.

Distinto es el destino de los millones de textos que recomiendan como objetivos político-económicos el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio del balance de pagos, etc. Volúmenes y más volúmenes que, basándose en la teoría de la política económica y luego de analizar el crecimiento económico como si éste dependiese de la tasa de formación de capital y de la productividad del capital, concluyen triunfalmente por recomendar que se aumente la tasa de ahorro interno y que se amplíe la productividad de las nuevas inversiones. Textos que recomiendan con mayor o menor énfasis que aumenten las inversiones en el factor humano. Pomposos consejos que se expresan de la siguiente manera: la inflación es el mal; su solución consiste en estabilizar los precios y para ello hay que detener el incremento de la demanda global y atenuar las presiones de los costos. Solemnes informes con recetas político-económicas para acelerar el desarrollo económico, que recomiendan realizar una reforma agraria para aumentar la productividad de la tierra, o el trabajo, o ambos, o dinamizar el consumo interno, o las dos cosas simultáneamente, etc. Reconozco que me cuesta justificar esta clase de texto.

En bien de la verdad hay que destacar que algunos autores de la 'ciencia oficial', más atinados, advierten como Morgenstern, citado por Di Fenizio: "En el punto culminante de todos los posibles errores que puede cometer el economista profesional se encuentra la identificación de la teoría económica con alguna forma particular de aplicación ... La economía es una ciencia empírica aún embrionaria, bastante más alejada de los hechos de lo que debería estar".⁷⁶ En cambio, la política económica "en la mayor parte de los casos, es política en el sentido real".⁷⁷

⁷⁶Morgenstern, citado por Di Fenizio, *op. cit.*, p. 119.

⁷⁷*Ibidem*, p. 131.

Otros, como Walker, son más agudos: "La distancia que separa la teoría económica de la política económica es debida, en parte, a la tremenda complejidad de los problemas prácticos que se refieren a la política económica y a los obstáculos que se oponen al empleo del método científico. Cada rama de la ciencia tiene sus propias limitaciones externas de esta clase. Pero existen también las limitaciones que los economistas, conscientes de la posición independiente de su

ciencia, se han impuesto mediante sus definiciones de la extensión y método de la ciencia económica. En los últimos cien años la tendencia ha sido de estrechar cada vez más estos límites, con la intención de delimitar un campo dentro del cual los postulados de la ciencia económica serían tan indiscutibles como las teorías comprobadas de otras ciencias reconocidas".⁷⁸

⁷⁸R. Walker, *op. cit.*, p. 5.

El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad

*Germánico Salgado**

Es el propósito de este artículo aportar algunos elementos de juicio a una redefinición de los objetivos, métodos e instrumentos de la integración latinoamericana, replanteamiento que el autor considera indispensable para devolverle vitalidad. A su juicio, las concepciones latinoamericanas sobre la integración se han ceñido demasiado, infortunadamente, a teorías de escasa validez en nuestras sociedades, y han seguido muy de cerca experiencias de países industriales alejadas de la realidad del subdesarrollo. Con base en las propias vivencias y en ideas más claras de lo que es posible pedir a la integración, puede preguntarse qué modalidades convienen técnicamente y cuáles pueden ser viables para América Latina.

Con ese fin, comienza con un rápido repaso a las concepciones originales de la CEPAL sobre la integración latinoamericana, al que sigue un análisis de la evolución de las ideas en el curso de las negociaciones que llevaron a crear las primeras agrupaciones de integración en América Latina. Se presentan luego, en forma muy sintética, los problemas que realmente encontraron en su camino los empeños de integración, tanto en América Latina como en algunas experiencias del resto del mundo en desarrollo, para terminar señalando algunos de los elementos significativos que explican los problemas por los que ha pasado la integración, para deducir de ellos criterios que ayuden a apreciar las modalidades e instrumentos de una integración viable. A modo de recapitulación final, se contrastan esos conceptos con los que sirvieron de fundamento a la construcción de las fórmulas en que hasta ahora se ha apoyado la integración latinoamericana.

*Consultor de la CEPAL.

Las tesis de la CEPAL en el origen del mercado regional latinoamericano

Mucha agua ha corrido bajo los puentes desde que la CEPAL, en el *Estudio Económico de América Latina* de 1949, comenzó de modo sistemático a promover la integración latinoamericana. Hubo que esperar algo más de 10 años para que ese trabajo diera fruto y nacieran los primeros sistemas formales de integración. Su evolución fue esperanzadora, primero, luego azarosa y vacilante. Otras agrupaciones se sumaron después a las originales, con sus propias concepciones y fórmulas. Ellas han pasado también de la fase inicial plena de acción a etapas de conflicto e incertidumbre. Algunos de esos sistemas han superado los peores problemas; otros continúan sumidos en el estancamiento. La experiencia hasta ahora cosechada señala una ruta difícil, con bastante menos logros que los esperados y muchos más sinsabores. No obstante, la integración latinoamericana sigue siendo una aspiración de nuestros pueblos; una suerte de respuesta intuitiva a algunos de nuestros más arraigados problemas, cuya lógica pocos discuten. Las experiencias han dejado, eso sí, un escepticismo sobre la viabilidad de algunos de los objetivos y de los métodos que hemos elegido hasta ahora y una conciencia de las dificultades del camino. Pero la preocupación por el tema sigue estando viva en las nuevas generaciones de latinoamericanos, como lo estuvo, al comenzar el año 1950, en la generación que entonces empezó a asumir responsabilidades en la vida de sus pueblos.

Es por eso, porque existe esa preocupación y hay ahora una experiencia, que hace falta volverse críticamente hacia el pasado y esforzarse por encontrar los rumbos que necesita esa motivación hacia la integración, ahora en gran medida maniatada por fórmulas inadecuadas. Esa visión crítica evidentemente ha de comenzar por las ideas originales de la CEPAL sobre el tema, porque en ellas están los gérmenes del movimiento que

llevó a los primeros empeños de integración. Y es todo un símbolo de la libertad intelectual que fue y es característica de la CEPAL, que estas páginas contribuyan modestamente a la celebración de sus treinta años de existencia, mediante un análisis que empieza por cuestionar algunas de sus primeras concepciones.

Desde sus principios, la integración latinoamericana fue uno de los elementos esenciales de las tesis de la CEPAL sobre el desarrollo de la región. Se ha mencionado ya como un ejemplo el *Estudio Económico de América Latina*. 1949. En cuanto la ocasión fue propicia, la CEPAL intensificó su acción promotora, que no cejó hasta el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, en 1960.

La oportunidad surgió tan pronto como cesó el período de relativo auge de las exportaciones de América Latina que había acompañado a la guerra de Corea. Como ha sucedido después, los años de bonanza en el comercio exterior de la región habían inducido a una actitud menos alerta ante los problemas internos del desarrollo, y relegado a un segundo plano las motivaciones de la integración. El descenso en el ritmo de crecimiento de las exportaciones que tomó cuerpo en los años 1953-1955 fue la ocasión propicia para plantear políticamente las iniciativas de integración. La Primera Reunión del Comité de Comercio, celebrada en noviembre de 1956, inició una etapa de esclarecimiento y negociación que, como se ha dicho, culminó en 1960 luego de una serie de reuniones de diversos órganos técnicos y políticos, convocadas o, en todo caso, promovidas por la CEPAL.¹

¹Dos reuniones del Comité de Comercio (1956-1959), dos reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, tres reuniones de consulta sobre política comercial (en 1958 y 1959), aparte de las reuniones dedicadas a Centroamérica, las reuniones del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales y las reuniones gubernamentales de negociación que llevaron a la suscripción del Tratado de Montevideo y el Tratado General de Integración Económica del Istmo Centroamericano.

Guiándose básicamente por los documentos existentes, es muy difícil identificar *a posteriori* cuáles fueron las tesis originales de la CEPAL relativas a las modalidades de las fórmulas de integración. Pero no hay duda de que sus argumentos apuntaban a la necesidad de integración. Como éstas fueron reiteradas por la Comisión en múltiples oportunidades, no se volverá a ellas en estas páginas.² Pero las posiciones de la CEPAL sobre las características de la fórmula propuesta, sus objetivos e instrumentos, fueron precisándose a lo largo de las negociaciones, y es lógico pensar que esas tesis reflejaron, hasta cierto punto, el tenor de las deliberaciones, recogiendo elementos de las posiciones nacionales que eran útiles para construir un consenso entre los gobiernos. No obstante, del análisis de la documentación, sobre todo en las primeras fases de la negociación, emergen algunas tesis que creemos representan las opiniones originales de la CEPAL. Esas tesis se presentan en forma resumida a continuación, aunque ellas se refieren básicamente a la fórmula global conocida con el nombre de mercado regional latinoamericano. Cuando avanzaron las negociaciones y el alcance geográfico se restringió, se desembocó finalmente en la actual ALALC. Es pues éste un contexto muy distinto al de la integración centroamericana, en el cual la CEPAL tuvo también una función promotora decisiva, con tesis que pueden diferir en alguna medida de las que aquí se exponen.

²Al respecto, conviene sólo recordar algunas frases de un documento de la CEPAL destinado a motivar a los gobiernos: "América Latina ... no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa de crecimiento que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo". "Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere ... América Latina necesita el mercado común". (CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 59.II.G.4, México, D.F., julio de 1959, p. XI.)

Este trabajo, aunque hace alguna mención a esas diferencias, se ocupa principalmente de las posiciones surgidas alrededor de la negociación de la ALALC, por considerar que ellas tuvieron una importancia decisiva para definir algunos de los parámetros en los que debía moverse después la integración latinoamericana. Las omisiones en que se incurra aquí acerca de la integración centroamericana restan riqueza al contenido de los conceptos, especialmente de la CEPAL, pero ayudan a enfocar la atención en un proceso que originalmente quiso tener las características de una fórmula general para toda la América Latina y que, en ese sentido, tuvo una responsabilidad trascendental en lo que ha sido y ha dejado de ser la integración latinoamericana.

En nuestra opinión, las tesis más importantes de la CEPAL en relación con la fórmula concreta del mercado regional, fueron las siguientes:

1. *La necesidad de realismo y originalidad en la concepción de la fórmula de integración*

La CEPAL se refirió insistentemente a la conveniencia de avanzar poco a poco, de acuerdo con las distintas condiciones de los países, y destacó la ventaja de la flexibilidad de instrumentos. Esa actitud se hizo evidente en sus juicios en cuanto al alcance de las fórmulas a que convenía recurrir. Sostenía que no había que perder de vista, como objetivo final, la fórmula del mercado común latinoamericano, pero a la vez afirmaba que “sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables, y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos”.³ También afirmaba: “De ahí ... la con-

veniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimientos y de establecer precisamente cláusulas de escape o salvaguardia en esta etapa experimental”. (*Ibidem*, p. 3.)

Es importante recordar que la fórmula que la CEPAL apoyó para esta primera etapa era, en definitiva, la de una zona preferencial de comercio, y que se declaraba de acuerdo con las metas recomendadas por el Grupo de Trabajo del mercado regional latinoamericano que la secretaría convocó para ocuparse de esos temas concretos. Esos objetivos eran conseguir en diez años una reducción apreciable del nivel medio de los derechos arancelarios, con la eliminación de muchos de ellos, así como la supresión de todas las restricciones arancelarias gracias a un régimen adecuado de créditos y pagos. Propósitos más ambiciosos, como la liberación plena del intercambio y la construcción de un arancel externo común, tendrían que esperar al menos hasta el término de esta etapa experimental.

La tesis de la reducción a niveles medios de los gravámenes, propuesta por la secretaría y acogida por el grupo de trabajo, tenía para la CEPAL la ventaja de la flexibilidad: los niveles podrían ser distintos para diversas categorías de productos, y aun dentro de ellas, en las negociaciones, cada país podría distinguir entre productos según su conveniencia. Permitiría, además, establecer niveles distintos de reducción según las diferencias de desarrollo entre países.

2. *El mercado regional debía abarcar toda América Latina*

Una de las razones para que la CEPAL recomendara un avance prudente era probablemente su insistencia en que la fórmula debía tener alcance latinoamericano. La zona preferencial debería constituirse con el mayor número posible de países de la región y con la apertura suficiente para facilitar la incorporación de los que no participasen desde el principio. La CEPAL se oponía firmemente a toda restricción de acceso que trajera el riesgo de formar agrupaciones

³CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, op. cit., pág. 3. Como en adelante se harán numerosas referencias a esta obra, todas las citas extraídas de ella sólo irán seguidas de un número entre paréntesis que indicará la página en que aparece el texto citado.

exclusivas. Si así fuese, decía, “el núcleo inicial de países tendería a encerrarse en sí mismo y otros países no participantes podrían tratar de formar entre ellos núcleos similares igualmente cerrados. Y en vez de un vasto mercado común latinoamericano, se tendría después de algún tiempo una serie de constelaciones subregionales con tan escasa comunicación entre sí como la que ahora prevalece en la economía de América Latina”. (12) De esa insistencia en la amplitud, sigue el propugnar la aplicación plena de la cláusula de la nación más favorecida. En esa vena, lo ideal sería, como CEPAL la llamó en ciertos pasajes, una cláusula latinoamericana con el mínimo posible de excepciones. Lo que se concebía era una preferencia latinoamericana que se negociaría sin un programa de liberación predeterminado en sus detalles, lo cual implicaba casi necesariamente una negociación producto por producto.

La excepción a la aplicación incondicional de la cláusula de más favor era Centroamérica, al menos temporalmente, y las otras salvedades admitidas eran el tratamiento preferencial a los países más débiles y los arreglos de complementación industrial.

3. La fórmula debía incluir ineludiblemente tratamientos diferentes según las condiciones de los países⁴

La CEPAL fue firme en mantener la necesidad de un tratamiento preferencial para los países de desarrollo incipiente, pero luego acogió una categoría intermedia de países y aun admitió, con reservas, alguna distinción frente a aquellos que tenían un nivel alto de salarios. Comprendía el riesgo de concentrar beneficios en los países más

⁴“El mercado común debería dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales en virtud de sus diferentes grados evolutivos, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común.” (3)

poderosos o más alertas. Para evitarlo, se proponía, por una parte, la consagración del principio de reciprocidad, y por la otra el tratamiento diferente según el grado de desarrollo de los países.

Más adelante se hará referencia al tema de la reciprocidad. En cuanto al segundo, la CEPAL comenzó siguiendo en parte las ideas en boga al postular como uno de sus instrumentos el empleo de grados distintos de desgravación para los países menos avanzados, es decir, la posibilidad de que éstos mantuviesen una protección mayor. Pero enseguida subrayó la insuficiencia de esta clase de preferencia pasiva. De hecho, el mercado común significaría que los países de menor desarrollo tendrían que incurrir en costos de desviación de comercio. Para compensarlos, el tratamiento favorable a sus productos no sería suficiente si también se extendía a otros países con más posibilidades de aprovecharlo. La solución, según la CEPAL, eran las concesiones especiales: “Las rebajas o eliminaciones de derechos que un país más avanzado acordara a uno de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los otros países latinoamericanos, sino sólo a los de desarrollo incipiente. Estos países podrían disfrutar así del creciente mercado de los países más avanzados sin la interferencia de terceros”. (15) Estas concesiones especiales, es decir, sin reciprocidad y exclusivas para los países que se hallaban en la misma condición, que serían el eje del sistema preferencial, constituían sin duda una innovación en las tesis prevalecientes entonces sobre la integración económica.

4. El mecanismo de precios como base del funcionamiento del mercado común

Este es el aspecto en que es más difícil discernir cuáles fueron las posiciones originales de la CEPAL, y la medida en que las modificó la marcha de negociaciones que se inclinaron desde el comienzo por el llamado principio de la ‘libre competencia’. Las tesis de la CEPAL sobre el tratamiento diferente según las condiciones de los países, y sus

consideraciones respecto a la reciprocidad, en cuanto limitaciones a una posible concentración de beneficios, sugieren que si aceptó el principio de la 'libre competencia' fue sólo con el complemento de mecanismos correctores, es decir, de una regulación, atribuyendo gran importancia al establecimiento de mecanismos que ayudaran a conseguir cierta equivalencia cuantitativa y también cualitativa (clase de bienes) en las corrientes de comercio. Al respecto, decía: "si un país importa desde otro país latinoamericano productos que éste recibía del resto del mundo, tenga o no tenga un déficit en su balance de pagos global, es de importancia decisiva para el funcionamiento armonioso del mercado común que pueda pagar esas importaciones con exportaciones adicionales". (16) No se trataba, por cierto, de cualquier exportación: "Es esencial asimismo ... que el país que recibe así estas importaciones industriales, pueda cubrirlas con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias". (16) Como sistema para promover la reciprocidad, la CEPAL proponía acentuar la desgravación de los países con superávit, y disminuir la de los países con déficit, además de brindar la ayuda técnica y financiera necesaria; pero advertía que haría falta también algún mecanismo, de carácter presumiblemente automático, para garantizar que la reciprocidad efectivamente fuese respetada en el funcionamiento del mercado.⁵ No planteaba fórmulas para ese mecanismo, pero en varias ocasiones insistió en su necesidad, infortunadamente en vano.

Como se advierte, si la CEPAL abrazó, en este contexto, las tesis de la 'libre competencia', lo hizo con reservas fundamentales. No obstante, fue más explícita en otro aspecto conexo, el del sistema de asignación de recursos, seguramente siguiendo el curso de la negociación: "La solución concreta a que

⁵"Sin embargo, el solo compromiso de reciprocidad tal vez no sea suficiente para dar a todos y cada uno de los países la certidumbre de que el riesgo de lesionar sus intereses será mínimo en relación con la magnitud de las consecuencias favorables del mercado común." (17)

se ha llegado después de cuidadoso análisis se asienta en este concepto fundamental: los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común..., pero será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en qué países hacerlo y a qué grado de especialización se llegará en ellas". (17) Estas palabras envuelven una aceptación plena de la función del mecanismo de mercado en la asignación de los recursos, si bien con precios condicionados al tratamiento preferencial y a la reciprocidad; significa también, subsidiariamente, un reconocimiento de la función de la empresa privada en el juego de ese mecanismo. En su amplitud, la tesis central contrasta con la posición tomada por la CEPAL en Centroamérica, donde invocó desde el principio la conveniencia de una distribución deliberada de ciertas industrias, en rigor, una especie de programación. Las condiciones reales eran por supuesto distintas, y en el caso de la ALALC existía además el antecedente de negociaciones a las que los países mayores y algunos de los otros llegaron con la premisa inflexible de la 'libre competencia', posición que no dejó latitud para presentar alternativas.

5. El gran instrumento para la creación de la industria de integración eran los arreglos o acuerdos de complementación

Con el tratamiento preferencial, son una de las dos excepciones importantes a la cláusula de más favor que reconocía la CEPAL. Estos arreglos o acuerdos tenían como objetivo el desarrollo de nuevas industrias integradas o la racionalización de las actividades existentes de más importancia. El instrumento previsto eran rebajas de gravámenes más marcadas que las necesarias para llegar a los niveles medios de la zona preferencial.

La CEPAL, junto con anotar el riesgo de esa clase de arreglos —su "generalización podría llevar a agrupaciones excluyentes que obstaculicen en última instancia la

formación del mercado común”—, señalaba también sus grandes ventajas: “se trata de una excepción destinada a favorecer antes que a contrariar los objetivos del mercado común”. (16) Para evitar los riesgos, recogía las recomendaciones hechas por el grupo de trabajo e indicaba que se requeriría aprobación previa del Comité de Política Comercial y Pagos y la sujeción de los arreglos a un plazo definido. La CEPAL veía en estos arreglos de especialización y complementación uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de una industria integrada y ésa es la justificación básica de la salvedad a la cláusula de más favor, salvedad que, como anotaron varios observadores, contrariaba sin duda las concepciones en boga sobre la integración. Posteriormente hicieron mención a estas reservas, especialmente el GATT y el Gobierno de los Estados Unidos.

En nuestra opinión las descritas fueron las tesis más importantes de la CEPAL en materia de integración, pero de ellas derivan algunas otras características operativas que la CEPAL también postulaba:

- a) las propuestas de un mecanismo de liberación basado en promedios de reducción de derechos, en el cual cada país podía distribuir la desgravación según le conviniese, desembocaban en un sistema de negociación detallada producto por producto, que parecía adecuado por su mayor flexibilidad;
- b) los instrumentos para velar por la

equidad (el tratamiento preferencial, especialmente las concesiones especiales, y las disposiciones sobre la reciprocidad) dependían para ser eficaces de la buena disposición de las partes, y no de reglas que se decidieran al establecer el mercado y que funcionaran con cierta independencia de la voluntad de las partes afectadas, aun cuando ya se ha señalado la insistencia de la CEPAL en la necesidad de contar con mecanismos que aseguraran la reciprocidad, presumiblemente de modo más o menos automático;

c) de las tesis sobre la función del mecanismo de mercado, la empresa privada y la competencia (si bien limitada), emanaban de manera lógica las relativas al órgano de integración que; en esas condiciones, no necesitaba estar dotado de otras funciones que las de servir a las negociaciones y desempeñar algunas labores de administración y regulación. No obstante, en este último aspecto, la CEPAL atribuía a ese órgano mucha más trascendencia que la que le concedían algunos gobiernos, empeñados desde el principio en reducir al mínimo sus responsabilidades. A propósito de los múltiples problemas que podían producirse en el curso de las negociaciones, la CEPAL afirmaba: “Sólo un criterio superior de gobierno podrá ir resolviendo esos problemas. De ahí la importancia primordial del Comité de Política Comercial y Pagos como órgano de estas negociaciones y del concurso técnico que requerirá en su funcionamiento”.(11)

II

La evolución de las ideas durante la negociación de la ALALC

La negociación entre los gobiernos que llevó al establecimiento de la ALALC modificó en forma sustancial algunas de las concepciones que, según se ha visto, fueron las tesis de la CEPAL cuando ésta comenzó a promover la integración latinoamericana. Resulta de interés seguir esa evolución de conceptos,

porque ella explica la forma que finalmente tomó el llamado mercado regional latinoamericano.

Basados en los documentos de las reuniones formales,⁶ se pueden distinguir en la

⁶Véase la nota 1.

negociación dos etapas bastante definidas en cuanto a sus características. La negociación comenzó realmente con la primera reunión del grupo de trabajo del mercado regional latinoamericano (1958). El primer período de sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL (1956) respondió más bien a un propósito de promoción de las tesis de la integración en el nivel político, en tanto que la convocatoria al grupo de trabajo permitió iniciar el análisis de los elementos de la fórmula y abrió de hecho una negociación a pesar de que sus integrantes participaban a título personal. En sus dos reuniones, el grupo de trabajo siguió en general las tesis que en la sección anterior se han atribuido a la CEPAL. En realidad, en algunos casos seguramente hubo interacción del pensamiento de la Comisión y el del grupo de trabajo, por lo que sería en realidad arbitrario definir procedencias. En todo caso, en esas dos reuniones se trabajó sobre las concepciones antes mencionadas y, sólo en ciertos aspectos, en la segunda, realizada a principios de 1959, el grupo de trabajo puso de manifiesto cierta tendencia, especialmente en algunos de los países mayores, a acercar las características de la fórmula a modalidades más exigentes de integración, conforme a la definición de las excepciones admitidas por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en su artículo 24. Esa tendencia se reveló poco después plenamente en la reunión de consulta sobre política comercial con participación a título personal de expertos de los países del sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), celebrada en abril de 1958, en la cual se redactó un 'Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio'. Este se separaba decididamente del enfoque gradual, flexible y de generalidad que había prevalecido en el grupo de trabajo, y prescribía una fórmula más exigente y más ceñida a la ortodoxia de la integración clásica. Si bien en el segundo período de sesiones del Comité de Comercio (noviembre de 1959) se expresaron las dudas y temores que inspiraba esa fórmula, ya no se retornó a la concepción anterior, y el modelo

esbozado en el proyecto fue el que se llevó, con alguna flexibilización, a las reuniones de negociación gubernamental que culminarían con el tratado que estableció una zona de libre comercio e instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo, 18 de febrero de 1960).

La citada reunión de consulta sobre política comercial marcó así un decisivo cambio de rumbo con respecto a las concepciones que originalmente inspiraron la integración latinoamericana.

Tras esta reseña de los momentos significativos en la evolución de las ideas, sobre la integración se examinarán los cambios experimentados por ellas siguiendo el mismo orden de la sección anterior.

1. *Objetivos más exigentes en la fórmula de integración*

Se ha anotado ya que las tesis iniciales de la CEPAL no iban más allá de la construcción de una zona preferencial. Sin embargo, en el curso de las deliberaciones el objetivo se tornó más ambicioso, hasta convertirse en la decisión "de establecer una zona de libre comercio" que recoge el artículo 1.º del Tratado de Montevideo.

Ese fue el cambio más notorio que trajo la mencionada reunión de consulta sobre política comercial. Hay una gran diferencia, en ese sentido, entre el texto del proyecto de acuerdo preparado en esa reunión y las bases elaboradas por el grupo de trabajo. El artículo 1.º del proyecto de acuerdo decía: "Las partes contratantes establecen por el presente Acuerdo una zona de libre comercio, que será perfeccionada en un plazo no superior a diez años, contados desde la fecha en que el Acuerdo entre en vigor". En cambio, entre los objetivos señalados en el texto preparado en la segunda reunión del grupo de trabajo, se mencionaba concretamente "la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países". (33)

Parece claro, por lo mismo, que sólo fue en los períodos postreros de las negociacio-

nes, ante el hecho más o menos consumado que significaba el acuerdo de los países del sur, cuando se impuso la tesis de la zona de libre comercio, que finalmente encontró cabida en el Tratado de Montevideo.

En tal cambio tuvo mucha influencia tanto el sistema normativo del GATT como la posición de los Estados Unidos, que no dejó de recordar oportunamente que convenía no separarse de ese sistema. En la síntesis de la exposición del consultor Edmundo Barbosa de Silva, que aparece como anexo I al acta de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur,⁷ consta minuciosamente el análisis de la conveniencia de adoptar la fórmula de la zona de libre comercio para facilitar la aceptación por el GATT, acogién-dose al artículo 24, párrafos 7 al 10, del Acuerdo General. En el segundo período de sesiones del Comité de Comercio, el representante del GATT, luego de expresar que le complacía comprobar que “los puntos de vista de los países latinoamericanos se aproximaban mucho a los sustentados por su organización”, destacó que “en el establecimiento de arreglos preferenciales es necesario garantizar que los intereses de terceros países no sean lesionados, y que tales arreglos sólo se utilicen en una primera etapa, *porque siempre la meta final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones*”. (105)⁸

El Gobierno de los Estados Unidos fue todavía más explícito. En esa misma reunión la delegación de dicho país se pronunció sobre el carácter “en su opinión insatisfactorio” del esquema preparado por el grupo de trabajo. “La creación de un nivel indeterminado de preferencias, sin un compromiso concreto de proseguir la formación de la zona de libre comercio, sería susceptible de

producir un elevado grado de incertidumbre.” (97) Aun antes, en 1958, esa opinión desfavorable había sido transmitida por la Embajada de los Estados Unidos en Río de Janeiro en forma todavía más drástica. Esa iniciativa sería “bien recibida por los Estados Unidos, siempre que tales arreglos se ajusten a las normas establecidas en el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”.⁹

Este cambio hacia un objetivo más exigente, a saber, la zona de libre comercio en lugar de la zona preferencial, fue sin duda la modificación fundamental en los conceptos acerca del programa de liberación regional y, como veremos después, explica en gran medida la suerte de la ALALC.

Las otras características del programa de liberación se precisaron y detallaron a lo largo de las discusiones, pero en el fondo las ideas iniciales de la CEPAL se mantuvieron. El programa debía ser de alcance universal, y de aplicación gradual y progresiva. La distinción entre una primera etapa con el programa de liberación taxativamente determinado, y una segunda de construcción final de la fórmula superior de integración, ya fuese unión aduanera o mercado común, desapareció en el Tratado de Montevideo, que contiene sólo una mención ceremonial al tema en su artículo 54: “Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano”.

La primera etapa del programa de liberación, que finalmente fue la única, se alargó de los diez años previstos en todos los documentos previos, a doce en el Tratado de Montevideo. Por lo demás, las subetapas por las que tenía que pasar la desgravación, así como la distinción entre bienes con sus correspondientes diferencias en las reduc-

⁷ Acta de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, anexo I, citado en *El mercado común latinoamericano, op. cit.*, p. 83.

⁸ El subrayado es de este autor.

⁹ “Memorandum concerniente a la actitud de los Estados Unidos respecto de los acuerdos del Mercado Regional Latinoamericano”, recogido en *El mercado común latinoamericano, op. cit.*, p. 85.

ciones de derechos, que figuran en las bases preparadas por el Grupo de Trabajo en su reunión de México, son sustituidas en el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio que emerge de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, por un sistema al parecer más flexible, y se incorporan formalmente conceptos como lo 'esencial del intercambio', la 'media ponderada' y la 'lista básica', que en el Tratado de Montevideo debía llamarse 'lista común'. El programa y los conceptos básicos de este proyecto pasaron casi sin cambios al Tratado de Montevideo, que incorporó así la idea de excepción del GATT para la zona de libre comercio.

Las excepciones a la aplicación de la cláusula incondicional de más favor, así como el alcance de las cláusulas de salvaguardia, experimentaron también ciertos cambios, más de forma que de sustancia. En general, si se toma como punto de partida las ideas de la CEPAL y del grupo de trabajo, la tendencia predominante fue la de restringir el alcance de las excepciones al tratamiento de más favor y de las propias cláusulas de salvaguardia. Las bases establecidas por el grupo de trabajo acogían cuatro excepciones: a) tratamiento preferencial a países de desarrollo incipiente; b) acuerdos de complementación; c) concesiones preferenciales existentes que requerirían una eliminación gradual, y d) países centroamericanos.

En el Tratado de Montevideo se admiten tres tipos de excepciones a la cláusula de más favor: comercio fronterizo (artículo 19), acuerdos de complementación (artículo 17) y medidas en favor de países de menor desarrollo (capítulo VIII). Al eliminarse la excepción para la integración centroamericana se sancionó el carácter restringido del mercado regional, cuyos primeros síntomas se advirtieron en el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio, de los países del sur.

En cuanto a la existencia de cláusulas de escape o salvaguardia, las ideas originales en general se mantuvieron, aun cuando sufrieron modificaciones, especialmente en los

procedimientos de aplicación, para los cuales finalmente se dieron mayores facultades al órgano administrador: el Comité.

Si alguna conclusión puede desprenderse en general de esta evolución conceptual sobre el alcance y características del programa de liberación, vale decir, de la apertura de mercados de la zona, es la de que durante estas negociaciones las metas se tornaron más ambiciosas y exigentes y que el sistema tendió a encuadrarse más nítidamente en un esquema formal definido sobre todo por las excepciones que admite el GATT en su artículo 24. El sistema ganó precisión operativa, pero perdió amplitud y flexibilidad. Según se verá luego, a partir de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur, la idea de un gran mercado regional latinoamericano pasó a un segundo plano y careció de posibilidades concretas en la fórmula. Esas Consultas y la influencia señalada antes de la ortodoxia del GATT son sin duda los dos hechos determinantes de la evolución anotada.

2. Reducción del alcance geográfico de la fórmula

En el apartado anterior se ha mencionado la evolución de la fórmula hacia una cobertura más restringida en cuanto a países que la abonada originalmente por la CEPAL. Más que a la intención de limitar la amplitud de la fórmula, parece haber sido éste resultado de las exigencias formales de la zona de libre comercio que, finalmente, fue la modalidad elegida. Influyó también el apremio o urgencia que algunos países tenían en la negociación, especialmente los del sur, muy renuentes, además, a reconocer arreglos subregionales, y poco receptivos a tratamientos preferenciales u otro género de excepciones a la cláusula de más favor.

Las tesis de la CEPAL acerca de la amplitud geográfica de la fórmula encontraron eco en la primera reunión del grupo de trabajo, pero en la segunda hizo su aparición una posición más rígida.

En la Base VII para el mercado regional latinoamericano, resultado de esa reunión, el grupo sostuvo todavía que “el mercado común deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos”, pero enseguida admitió la posibilidad de que al comienzo el esfuerzo tenga que hacerse con un “núcleo inicial de países”. (34) Más explícitamente, en los “Comentarios a las normas”, el grupo identificó ese posible núcleo inicial: “El hecho de que el intercambio de siete países del área sur abarque cerca del 90% del comercio total entre los países latinoamericanos (excluyendo el petróleo), hace pensar con frecuencia que podrían constituir el núcleo inicial del mercado común”. (40) Esta tendencia particularista es paralela a una actitud menos flexible en relación con posibles agrupaciones subregionales. En este último aspecto, el grupo siguió las líneas planteadas por la CEPAL, que, como se ha visto, consideraba inconveniente todo intento de subregionalización, con la única excepción de Centroamérica. El grupo consideró “que la constitución de otro tipo de constelaciones de países, mediante arreglos exclusivos, podría obstaculizar la formación del mercado común latinoamericano”. (40)

Como en otros aspectos, el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio negociado entre los cuatro países meridionales antes mencionados, consagró una divergencia definitiva con respecto a las tesis originales de generalidad. Aun cuando en el artículo 40 se establecía que el Acuerdo quedaba “abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos” (88), el hecho real es que constituía una manifestación de un interés de vinculación restringido a una parte del continente. Naturalmente, había razones para que este grupo de países quisiera concretar rápidamente una vinculación de integración; la principal de ellas era el desmantelamiento de los arreglos bilaterales de comercio, que los había afectado especialmente. Pero, aparte de esa urgencia, detrás de esta restricción geográfica estuvo también una apreciación de la importancia

de ese ‘núcleo inicial’ que concentraba gran parte del comercio de entonces en América Latina.

Asimismo, es en este Proyecto de Acuerdo donde consta de modo más claro cierta inflexibilidad frente a posibles agrupaciones subregionales, como manifestación de una actitud más reservada frente a todas las salvedades a la cláusula de nación más favorecida. Durante el segundo período de sesiones del Comité de Comercio esa posición renuente se consolidó aún más, quizás debido a la reacción misma provocada por la iniciativa de los cuatro países del sur. En efecto, en combinación con críticas a esa iniciativa, varias naciones, particularmente Venezuela y Cuba, expresaron su oposición a arreglos parciales de carácter aduanero.

Desde entonces, en las negociaciones que llevaron finalmente al Tratado de Montevideo no volvió a aparecer, sino como un enunciado ritual, la meta de la generalidad de la integración para toda América Latina. Habría que esperar hasta 1967, con la Declaración de los Presidentes de América, para encontrar nuevamente expresiones sobre el alcance latinoamericano de la integración y la posibilidad de convergencia entre esquemas. La verdad es que cuando se firmó el Tratado de Montevideo, la llamada “generalidad” existía sólo como un puro formulismo y en la práctica se había perdido toda flexibilidad para acomodar movimientos subregionales, entre ellos el propio empeño de integración centroamericano. Aun cuando el artículo 58 del Tratado de Montevideo lo declaraba “abierto a la adhesión de los demás Estados latinoamericanos”, era obvio que esa adhesión iba siendo cada vez más difícil para los países más pequeños y más alejados del sur de América Latina, que eran los que principalmente quedaron fuera de la zona de libre comercio.

3. Restricción al contenido del sistema preferencial y la función clave de las concesiones especiales

Las tesis de la CEPAL sobre tratamiento diferente según las condiciones de los países

emergieron de las negociaciones con cambios que limitaron su alcance, pero dejaron intocado su instrumento esencial: las concesiones especiales. Es de interés seguir brevemente la evolución de las ideas al respecto, porque eso permite apreciar la resistencia que estas concepciones despertaron desde el principio, y las propias limitaciones de la fórmula usada.

El grupo de trabajo, en sus dos reuniones fue desarrollando de manera amplia las ideas existentes sobre el régimen preferencial. En la segunda reunión ese régimen se articuló en gran detalle, empleando, como lo había hecho la CEPAL, tres categorías de bienes y de países. No hace falta entrar en una descripción de las bases preparadas por el grupo al respecto, porque ellas reflejan fielmente el pensamiento de la CEPAL sobre el tema. Basta destacar que en ellas constan ya claramente los instrumentos del tratamiento preferencial: niveles medios superiores de protección para aquellas categorías de bienes en que la producción es incipiente, y concesiones especiales exclusivas (34), que hacen su entrada en la fórmula como excepciones a la cláusula de más favor, para constituir posteriormente el instrumento básico del sistema preferencial contenido en el Tratado de Montevideo.

No obstante, las discusiones posteriores de nivel político demostraron cuán controvertible seguía siendo el tema y cuán superficial era la comprensión del problema aun en los propios países interesados: los de desarrollo incipiente o, en general, los países más débiles. Sorprendentemente, según nuestra apreciación actual del fenómeno de la integración, el Proyecto de Zona de Libre Comercio de los Países del Sur no incluyó ningún régimen preferencial. Recuérdese que entre los posibles signatarios de este proyecto estaban Chile y Uruguay, junto con Brasil y Argentina, y que los dos primeros pedirían más tarde un status preferencial dentro de la ALALC.

No es extraño, entonces, que algunos de los elementos del régimen previsto por la CEPAL no hayan sido recogidos en el

Tratado de Montevideo. Así, no se reconocieron ventajas a la categoría de países intermedios—los de mercado insuficiente—ni se acogió la preferencia expresada en una mayor protección para las categorías de bienes cuya producción fuese incipiente en el país favorecido. En realidad, el Tratado no estableció distinciones entre los bienes, por lo tanto deja el nivel de protección librado enteramente a las negociaciones entre las partes.

Sin embargo, como se dijo antes, de las tesis de la CEPAL quedó en pie el instrumento más importante: el de las concesiones especiales, que en el Tratado de Montevideo se convirtieron prácticamente en las únicas preferencias a las que se recurrió. Aun cuando el artículo 39 facultaba también a las partes para permitir a los países de menor desarrollo relativo una protección mayor, así como otras ventajas, el sistema se concentró de hecho en las concesiones especiales, entre otras cosas, porque el mismo estancamiento del programa de liberación restó validez a las preferencias pasivas basadas en la existencia de ritmos distintos de desgravación en diferentes países.

Sin embargo, si se tiene presente el espíritu de los participantes cuando el Tratado se firmó, es significativo que se haya eliminado la distinción que hacía originalmente la CEPAL entre categorías de bienes, porque ella habría sido el elemento objetivo y predeterminado (no dependiente de negociaciones por productos) en el uso de estas preferencias pasivas. La distinción entre bienes desapareció cuando la fórmula cambió de meta—de zona preferencial a zona de libre comercio—, pues con esa modificación se eliminó también este elemento del sistema preferencial. Por las razones indicadas, el hecho no tuvo trascendencia práctica, pero revela una renuencia a reconocer diferencias entre países, que tuvo su más clara manifestación en la supresión de la categoría intermedia a la que se hizo referencia antes.

El instrumento que finalmente permaneció, las concesiones especiales, era el elemento que la CEPAL consideraba esen-

cial para que la integración funcionase de modo equitativo. Constituía, además, la auténtica innovación en las ideas sobre el trato diferente. A pesar de las mutilaciones que sufrió el sistema propuesto por la CEPAL, su esencia fue respetada, por lo cual las críticas que se pueden hacer a la validez del sistema preferencial del Tratado de Montevideo son también aplicables en lo fundamental a las ideas de la CEPAL al respecto y, por ende, a las concepciones predominantes, al llamado 'estado de las artes' respecto de la integración. Cuando más adelante se vuelva a este tema, se recordarán algunas de las características de esa visión, que también se reflejaba en las opiniones de la CEPAL, sobre las negociaciones en el marco de una libre competencia y la aceptación de diferencias cualitativas en la especialización industrial de los países de desarrollo incipiente en relación con los más avanzados, entre otras.

4. Sujeción de la apertura de mercados al principio de la libre competencia, y la función del mecanismo de precios

El período en el que fueron madurando las tesis sobre la integración latinoamericana coincidió con la difusión en el continente de la crítica a la eficacia del mecanismo de mercado frente a las necesidades del desarrollo económico, y con esfuerzos de casi todos los gobiernos por poner en marcha sistemas nacionales de planificación. No obstante, las negociaciones sobre la integración económica se realizaron dentro del más escrupuloso respeto a las tesis liberales sobre las virtudes de la 'mano invisible' del mercado, la libre competencia y la empresa privada en la integración económica.

Una de las razones para esta ambivalencia fue, sin duda, el vigor con que los países mayores de América Latina propugnaron esas tesis como principios básicos de la integración en que estaban interesados; desde el comienzo ellas se plantearon como si fueran reales condiciones políticas para entablar una negociación con visos de materia-

lizarse. Por otra parte, los modelos teóricos existentes sobre la integración económica —y el Tratado de Roma parecía ser la aplicación más importante de ellos— se basaban todos en procesos de liberalización que descansaban en esos mismos principios. Ya sea por convenir a intereses nacionales o por real convicción, lo cierto es que en todos los documentos previos al Tratado de Montevideo esas tesis se consignan una y otra vez como los principios rectores del llamado mercado regional latinoamericano. La única corrección admitida a la 'libre' competencia fue el sistema preferencial para los países de menor desarrollo, ya que no encontraron eco en los negociadores las ideas de la CEPAL sobre las limitaciones al sistema de precios para concretar la reciprocidad.

Desde el primer documento preparado con participación de expertos nacionales, es decir, el informe del Grupo de Trabajo en su reunión inicial, el acatamiento al mecanismo de mercado y la función de la empresa privada aparecen con relieve de principios básicos. La declaración más terminante al respecto consta en la Base V: "La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas..." "No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad..." (25) Se trataba, por lo mismo, de un veto real no sólo a cualquier forma de programación de las actividades en el nuevo espacio, sino inclusive a cualquier negociación explícita de asignaciones industriales, como la que ya entonces discutían los países centroamericanos, y la propia CEPAL, para las llamadas industrias de integración.

Algunos comentarios a la tesis antes expuesta aclaran aún más su sentido: la especialización "debiera ser el resultado del juego espontáneo de intereses, que no es

incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas". (26) Se admitía una orientación a través del financiamiento, pero en ningún caso mediante instrumentos que interfiriesen en la apertura de mercados, es decir, los propios del proceso de integración.

En lógica, de esa posición deriva la concepción del lugar central, teóricamente único a juzgar por las expresiones, de la empresa privada en la integración económica. El mismo informe del grupo de trabajo, al explicar el criterio en que se apoyó al cumplir el mandato de redactar las bases para el mercado regional, afirma: "Al formularlas nos hemos guiado por esta idea primordial: que estas bases sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital..." (24) Al igual que la insistencia en el respeto al mecanismo de mercado, esta apología a la función de la empresa privada responde probablemente menos a motivaciones ideológicas que a razones de interés de los países con una empresa privada más poderosa y dinámica.

Tanto el informe de la segunda reunión del grupo de trabajo como el Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio de los países del sur omitieron toda mención a estos principios, aun cuando estructuraron con cierto detalle un sistema de integración que se basa enteramente en ellos. El tema se trata de manera explícita sólo en uno de los anexos al informe de la Reunión de Consultas con participación de expertos de los países meridionales, que contiene un memorándum de la Embajada de los Estados Unidos en Río de Janeiro; en él se declara que la actitud favorable de los Estados Unidos a arreglos de carácter preferencial dependería de que en ellos "se estimule la asignación eficaz de los recursos sobre una base competitiva..." (85) Es conocida, por otra parte, la

oposición pertinaz del Gobierno de los Estados Unidos al sistema de industria integración del mercado común centroamericano, por considerar que consagraba exclusividades que interferían con la libre competencia.¹⁰ Indudablemente, durante esta etapa de negociaciones las expresiones de los del Gobierno de los Estados Unidos fueron usadas como argumentos poderosos en favor de estas tesis, y según se vio anteriormente, en pro de la fórmula zona de libre comercio.

A medida que progresaban las negociaciones que desembocaron en el Tratado de Montevideo, el principio de la competencia y la importancia de la empresa privada se iban convirtiendo en postulados prácticamente indiscutidos, cuya aceptación se comprendía.

Así, en todos los documentos que contienen los resultados de las discusiones, algunas veces, las posiciones de gobierno y expertos nacionales, solamente aparecieron una ocasión una reserva clara respecto a las virtudes del mecanismo de mercado en general, a la conveniencia de estos principios. Figura en el informe del segundo período de sesiones del Comité de Comercio y corresponde a una declaración de la Delegación de Bolivia en relación con la resolución 6 (11). La delegación expresó "que una condición básica para un efectivo mercado común era la igualdad entre los participantes para poder crear y mantener un equilibrio entre sus economías. El comercio libre tiende a acentuar la disparidad entre los países ricos y los pobres, desde que los últimos están obligados a ofrecer sus bienes a precios anormalmente bajos". (116)

Las negociaciones no cambiaron sustancialmente las otras características originadas por la fórmula. Se mantuvo la concepción de los acuerdos o arreglos de complemento como instrumento básico de la industria integración. Como se ha indicado y

¹⁰Constantine V. Vaitsos, *Crisis in regional economic co-operation (integration) among developing countries*, mecanografiado, p. 25 y siguientes.

grupo de trabajo acogió esa excepción a la cláusula de más favor limitándola formalmente en su duración y estableciendo la necesidad de autorización previa del Comité de Comercio y Pagos. El Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio de los países del sur, en su artículo 15, aceptó dichos arreglos, incluso en el caso de que ellos vincularan una parte contratante con terceros países latinoamericanos, siempre y cuando se negociaren en el Comité. (86) El Tratado de Montevideo, en sus artículos 16 y 17, recogió la esencia de las ideas originales al respecto, declaró que los acuerdos quedarían abiertos a la adhesión de las partes, y estableció una autorización *a posteriori* a través del arbitrio de una declaración de compatibilidad. Ni en este tratado ni en el proyecto de acuerdo se fijan plazos, innecesarios al cambiarse como objetivo la zona preferencial por la zona de libre comercio.¹¹

En definitiva, la excepción conservó toda su importancia. Teóricamente la posibilidad estaba abierta a todos, y especialmente a los países de menor desarrollo relativo, que según reformas posteriores, podían aprovechar los acuerdos sin negociaciones de adhesión. En la práctica, estaban hechos para industrias a cierta escala en las cuales era decisiva la capacidad negociadora de los países mayores y con más adelanto industrial. Su existencia, en un medio en que la competencia era principio básico, aunada a las limitaciones señaladas antes del tratamiento preferencial, inclinaba fuertemente la balanza hacia esos países más poderosos.

En relación con las características de funcionamiento del mercado —en buena medida corolario de las tesis que finalmente primaron en la fórmula, especialmente las relativas al principio de ‘competencia’ como norma suprema de operación—, las negociaciones tendieron a rehuir automatismos y a evitar en lo posible una acción reguladora por parte de los órganos de integración.

¹¹Excepto la posibilidad, muy remota, de la exclusión de los productos comprendidos en dichos acuerdos de los rubros bajo el programa de liberación.

Concretamente, para evitar todo trasunto de influencia comunitaria en las decisiones básicas de la integración, continuó ausente de los sucesivos textos en que se recogían los resultados de las negociaciones lo que pedía la secretaría de la CEPAL para dar vigencia práctica a la reciprocidad. Como manifestación de ese mismo espíritu, se mantuvo también intacto el sistema para abrir el mercado, que dadas las características de la fórmula, se planteaba en una negociación producto por producto.

En ambos casos, la ausencia de compromisos que permitiesen cierto automatismo dejaba librado todo el funcionamiento del proceso de integración, hasta en sus menores detalles, a decisiones gubernamentales y, por lo mismo, a una continua búsqueda de consenso que suponía una permanente buena disposición de las partes. Por otro lado, fue escasa o nula la posibilidad de acción comunitaria que se entregó a los órganos de integración, tanto los de carácter gubernamental, como en especial, la secretaría. Refleja claramente esa actitud la redacción que dio el grupo de trabajo, en su segunda reunión, a sus comentarios sobre el tema ‘medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos’; al referirse a la situación de un país con superávit en sus pagos, dice: “En tal caso convendría que el Comité *le aconsejara* tomar medidas adicionales de liberalización a fin de que al aumentar gracias a ellas sus importaciones pudiera facilitar la evolución de los países deudores”. (42)¹² Era obvio que al menos la posición predominante en ese y otros asuntos era evitar en lo posible reglas que entrañaran un principio de automatismo, y esa posición se mantuvo plenamente en el Tratado de Montevideo.

Los textos referentes a los órganos de integración son igualmente reveladores. La Base XI, emanada de la primera reunión del grupo de trabajo y titulada ‘El órgano consultivo’, dice textualmente: “No creemos que

¹²Las cursivas son de este autor.

nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro. En consecuencia, nos hemos inclinado hacia una organización de tipo consultivo". (28) La función de esta junta consultiva se ilustra luego en casos de controversia, aunque aun en esas circunstancias su opinión sólo sería "un paso previo para que el país que se considere lesionado por medidas tomadas por otros pudiera recurrir a un *fallo arbitral*". (28)¹³

Esta versión sobre las características del órgano superior de integración resultaba tan desvaída que el propio grupo de trabajo, en su segunda reunión, tuvo que ir más allá. La base XI dice: "13. Para administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de sus fines, se constituirá el Comité de Política Comercial y de Pagos integrado por todos los países miembros y en cuyo seno se efectuarán las negociaciones inherentes al Acuerdo". (34)

Con esto se le daba el carácter de órgano administrador y foro de negociación, aunque su acción seguía limitándose todo lo posible.

Las formas de organización que finalmente se recogieron en el Tratado de Montevideo tienen antecedentes en el Proyecto de Acuerdo de la Zona de Libre Comercio de los países del sur. Este incluía disposiciones tanto respecto del Comité, que sería de funcionamiento permanente, como respecto de una Secretaría Ejecutiva; su artículo 28 establecía taxativamente las funciones del Comité, que correspondían en esencia a las de un foro de negociación y de un ente administrador. No había asomos de una función reguladora y menos planificadora, y la proyectada Secretaría Ejecutiva carecía de toda posibilidad de iniciativa, aun cuando el Comité tenía cierta latitud para tomar decisiones sobre ciertos temas,¹⁴ la que se mantuvo, aunque atenuada, en el Tratado de Montevideo.

III

Los movimientos de integración del mundo en desarrollo y sus problemas principales

Aparte de la importancia intrínseca de estos esfuerzos como un fenómeno de cooperación latinoamericana en cuya gestación fue decisiva la influencia de la CEPAL, interesa el análisis de la evolución de las ideas que finalmente se plasmaron en la ALALC, porque ayuda a comprender las características de las modalidades de integración que vieron la luz en el mundo en desarrollo durante los años sesenta.

Cronológicamente, la ALALC, creada en febrero de 1960, fue la primera fórmula de integración entre países en desarrollo. La Comunidad del África Oriental tiene antecedentes anteriores como secuela de la época colonial, pero solamente en junio de 1967

surgió un acuerdo emanado plenamente de motivaciones de países autónomos. La precedencia cronológica de la ALALC no significa que ella haya influido en las características de los otros movimientos de integración, ya sea del continente americano o de Asia y África, pero sí es indicación de las tendencias que entonces prevalecían. Sus rasgos constituyeron la primera manifestación en el mundo en desarrollo de una concepción de la integración económica que había despuntado no sólo en el ejemplo concreto del Tratado de Roma y en las reglas del GATT, sino también en las visiones predominantes

¹³ Las cursivas son de este autor.

¹⁴ Por ejemplo, la posibilidad de eximir temporalmente de obligaciones en materia de reciprocidad a los países de menor desarrollo.

en la teoría de la economía internacional y, más concretamente, en la llamada teoría de la unión aduanera.

Por razones vinculadas más al juego negociador que a los conceptos, la ALALC fue además una suerte de modelo en extremo simplificado de una integración basada en la competencia. Pero algunos de sus rasgos centrales tendieron a reproducirse en los otros esquemas; sólo en 1969, con la creación del Grupo Andino, surgieron claras divergencias en los principios básicos. Estas afinidades en el origen conceptual de los esquemas de integración son, por lo mismo, muy útiles si se pretende asumir una actitud crítica frente a los objetivos y los instrumentos que ellos eligieron, ya que esa crítica no se sustentaría únicamente en la experiencia de la ALALC, sino en todo lo que en ese sentido ha llevado a cabo el mundo en desarrollo desde 1960, enriqueciéndose así considerablemente el campo de observación.

Por estas consideraciones en el presente trabajo no se describirá lo que ha sucedido en cada uno de los movimientos de integración latinoamericana,¹⁵ pero se intentará una generalización de los principales problemas que ellos han encontrado, con la intención de examinar sus causas y conocer mejor los elementos que influyen en la viabilidad de la integración. Sólo entonces, en nuestra opinión, se puede llegar a una visión crítica de esas concepciones, cuyas manifestaciones en la ALALC hemos mencionado en las secciones I y II de este artículo.

¹⁵El autor hace esa descripción en un artículo sobre la integración viable y los problemas de la cooperación económica del mundo en desarrollo que publicará próximamente las Naciones Unidas en la *Revista de la planificación del desarrollo*. Para un análisis más detenido, véase Havelock Brewster, *Current Problems of Economic Integration Agricultural and Industrial Co-operation among Developing Countries*. Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 72.II.D.6; Peter Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1968; Arthur Hazlewood, *Economic Integration: The East African Experience*, Heinemann, Londres, Nairobi, Ibadan, Lusaka, 1975.

A continuación se enumeran las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo que han sido estudiadas con esos fines, en el orden cronológico en que se establecieron y mencionando la sigla por las que son más conocidas. Figuran en esta lista exclusivamente aquellas organizaciones que entre sus objetivos persiguen la integración de mercados en cualesquiera de sus modalidades.

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) Febrero de 1960

Mercado Común Centroamericano (MCCA), con antecedentes inmediatos en el Tratado Multilateral firmado en 1958
Diciembre de 1960

Consejo de la Unidad Económica Árabe (CAEU), dentro de la cual cuatro Estados han adherido al Mercado Común Árabe en vigor desde 1971 Abril de 1964

Unión Aduanera y Económica de Africa Central (UDEAC), con un nuevo Tratado firmado en 1974 y vigente desde 1975
Enero de 1966

Comunidad del Africa Oriental (CEAO), cuyos antecedentes datan de 1917, con el establecimiento de la unión aduanera entre Kenya y Uganda Junio de 1967

Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), transformada en la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973
Mayo de 1968

Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO), agrupación subregional dentro del CARICOM Junio de 1968

Grupo Andino (como agrupación subregional dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) Mayo de 1969

Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (ECOWAS)
Mayo de 1975

Como se ha advertido, no se han incluido aquí las agrupaciones de Estados que no tienen en sus tratados constitutivos mecanismos de integración económica, como el Consejo de la Entente y el Maghreb en Africa, ASEAN en Asia y la Organización de la Cooperación Regional para el Desarrollo entre Irán, Paquistán y Turquía. Tampoco figuran en la lista aquellas que, aun habiéndose propuesto esos mecanismos, no han podido ponerlos en marcha, como es el caso de la Organización Común Afro-Malgache (OCAM) o la Comunidad Económica del Africa Occidental.¹⁶

Sin entrar en detalles, puede afirmarse que la situación de la gran mayoría de tales movimientos de integración es en el presente desalentadora. Únicamente dos de ellos funcionan de conformidad con sus disposiciones constitutivas y con vitalidad política. Son el Grupo Andino y la Comunidad Económica del Africa Occidental (ECOWAS). De ellos, ECOWAS estableció su Secretaría hace menos de dos años, y el primer compromiso relativo a apertura de mercados (la cláusula de *statu quo* arancelario) debía estar en aplicación en enero de 1978; comenzó con decisión y voluntad política, pero se halla en una etapa inicial que no permite comparar su evolución con la de otros esquemas. El Grupo Andino creó su Secretaría en 1970 y sus mecanismos principales, incluso la apertura de mercados, están funcionando a pesar de incumplimientos esporádicos; sin embargo, no ha estado exento de crisis, entre ellas la que culminó con el retiro de uno de sus miembros, Chile; ese conflicto, a más de dificultades de negociación, lo mantuvieron prácticamente estancado entre 1975 y septiembre de 1977, año en que consiguió salir del atolladero, con lo cual se constituyó en el único esquema de integración entre países en desarrollo con unos cuantos años de existencia que haya mantenido su dinamis-

mo, situación que sin duda merece sobria reflexión.

De los demás, la Comunidad Económica del Africa Oriental, el más antiguo de los movimientos de integración si se consideran sus antecedentes en la época colonial, está al borde de disolverse luego del colapso de sus servicios comunes en 1977 y el cierre de las fronteras entre algunos de los países miembros. La Comunidad del Caribe al parecer se halla sumida en una profunda crisis que puede comprometer su existencia misma, así como el futuro del Mercado Común del Caribe Oriental. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano se han estancado y requieren una revisión a fondo de sus instrumentos jurídicos que se ha retrasado hasta ahora. La Unión Aduanera y Económica del Africa Central (UDEAC) sigue teniendo existencia formal, pero las limitaciones a la apertura de mercados y los incumplimientos le han restado vitalidad como sistema de integración. Y por último, el Consejo de la Unidad Económica Árabe puede considerarse una asociación de Estados para la cooperación económica, pero no un movimiento real de integración de mercados; en la práctica, las disposiciones convenidas no se cumplen en su gran mayoría, y el Mercado Común Árabe se halla en etapa inicial, sin visos de materialización; pese a las evidentes posibilidades de este movimiento en la realización de proyectos multinacionales de interés para dos o más Estados miembros, hasta ahora no han sido viables los objetivos de integración.

En resumen, con la excepción del Grupo Andino y de la naciente ECOWAS, en este momento todas las otras agrupaciones de integración del mundo en desarrollo se hallan estancadas y en conflicto —lo que equivale en ese caso casi siempre a la regresión—, o se han desviado de sus objetivos y no pueden ya mirarse como esquemas de integración. Una de ellas, como se ha dicho, ha dejado de funcionar totalmente y corre el riesgo de ruptura final, hecho tanto más lamentable cuanto se trataba de una de las más antiguas y más efectivas vinculaciones.

¹⁶Véase en el anexo la lista de países miembros de las agrupaciones enumeradas, con algunos datos básicos sobre población y producto.

Un balance semejante tiene que ser motivo de preocupación para todos aquellos que tienen interés en el desarrollo del Tercer Mundo. Por mucho tiempo, los especialistas en el tema han estado ocupados con la teoría de la integración económica y el análisis de sus posibles efectos. Los instrumentos de la integración han sido objeto de un examen minucioso y abundan en la literatura especializada las recomendaciones al respecto. No obstante, la vida real de los esquemas de integración ha ido dejando una experiencia de conflictos y fracasos que contrasta con el optimismo distante de las reflexiones científicas sobre este tema.

La observación de las vicisitudes por las que han pasado estas agrupaciones muestra coincidencias notables. Con variantes dadas por las circunstancias peculiares de cada esquema, hay un patrón que prevalece en todos los casos. Por ello, con las simplificaciones inevitables, puede apuntarse un conjunto de problemas básicos cuyo esbozo, como hipótesis inicial, es la pretensión de estas páginas.

Según una definición que atiende más al origen de los problemas que a sus manifestaciones, los principales conflictos que aquejan a los movimientos de integración de los países en desarrollo pueden sintetizarse así:

- i) incompatibilidad de sistemas políticos con la integración en general o con los mecanismos elegidos para lograrla;
- ii) problemas de relación política entre los Estados, frecuentemente con connotaciones territoriales (geopolíticas);
- iii) diferencias entre los países miembros en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado, y su potencialidad o capacidad para un desarrollo de esa índole, cuya principal manifestación es la insatisfacción de algunas de esas naciones con la distribución de los beneficios y los costos de la integración;
- iv) otras diferencias de estructura económica entre los países miembros que afectan al funcionamiento de los mecanismos de integración y, por ende, a sus objetivos.

Como se advierte, los dos primeros de

los conflictos enumerados tienen un carácter primordialmente político; cuando ellos aparecen, la integración carece del marco político propicio y sus consecuencias económicas son en gran medida irrelevantes. Los otros dos problemas tienen relación directa con las motivaciones económicas de la integración y el funcionamiento de sus mecanismos y es a ellos, por lo tanto, a los que dedicaremos principal atención en estas páginas, sin perjuicio de definir antes brevemente el alcance de los dos problemas políticos.

1. *Incompatibilidades de sistemas políticos*

Los dos casos en que este conflicto se ha presentado claramente¹⁷ son una clara ilustración del carácter y la gravedad del mismo. En el Grupo Andino, la posición de Chile al optar por la integración con el mercado mundial como objetivo final de su política económica creó una incompatibilidad esencial con la integración espacialmente limitada del Grupo Andino. El conflicto alrededor del nivel del Arancel Externo Común es una manifestación de esa incongruencia. Sin cambio en las posiciones originales, no había otra solución que la que finalmente se dio al problema: el retiro de Chile.

En el otro caso, el de los problemas provocados por el comercio estatal en la Comunidad Económica del África Oriental, la incompatibilidad de sistemas políticos parece menos obvia, porque, finalmente, tanto Tanzania como Kenya y Uganda recurrieron a organizaciones de comercio estatal que interfirieron, en mayor o menor grado, con los mecanismos de liberalización arancelaria que el Tratado usaba como su principal instrumento. En rigor, sin embargo, fue Tanzania, un país socialista, con su empresa estatal de comercialización (*State Trading Corporation*), el país que comenzó a segregar productos que quedaban reservados al comercio estatal, especialmente en lo que se

¹⁷No se toma en cuenta la situación de la CARICOM con Guyana, porque, según la información disponible, no hay constancia de incompatibilidad de mecanismos, aunque sí de divergencias ideológicas.

refiere a la importación. Con las nacionalizaciones contemporáneas de empresas, la lista creció y la STC se dividió en varias empresas, muchas de las cuales, además de ser productoras, tenían el monopolio de importación de los productos correspondientes.¹⁸ Inevitablemente, los otros países vieron en esa clase de organización un medio de eludir consideraciones de costos y precios y restringir ilegítimamente las importaciones. En gran parte como represalia, Kenya creó la *National Trading Corporation* y Uganda hizo lo mismo.

Aparte de las peculiaridades de cada caso, importa aislar el fenómeno de incompatibilidad que puede presentarse en esquemas de integración que combinan países con economías de mercado —soberanía del consumidor y asignación de recursos a través del mecanismo de precios— y países socialistas, con planificación del comercio exterior y comercio estatal monopólico para gran parte de la producción, y especialmente la importación y la exportación. Ninguno de los sistemas usuales de apertura de mercados puede funcionar en esas condiciones: la desgravación arancelaria es básicamente ineficaz para inducir compras en el país socialista y, por el contrario, si el sistema de apertura se funda en una planificación del comercio, el país con economía de mercado no tiene instrumentos para cumplir realmente con lo programado. Esta incompatibilidad funcional de sistemas se distingue del caso primeramente planteado —la incompatibilidad con el libre cambio a ultranza— en que en este último falta la motivación misma a integrarse, lo que no es un supuesto necesario en la incompatibilidad funcional descrita.

La incompatibilidad esencial se dio en sus formas puras en el Grupo Andino; la funcional apareció desdibujada por el peso de otros problemas en la Comunidad Económica del Africa Oriental. Al menos como diferencia ideológica, parecería también estar presente en la CARICOM. En este

mundo de economías mixtas que es el de los países en desarrollo, lo más probable es que esta contradicción no se dé en formas puras, sino a través de intervenciones parciales y limitadas de empresas estatales que restringen ciertas corrientes de comercio. Es también posible que, como resultado de la evolución histórica, u otras causas que determinan una estructura económica, el ámbito de acción de las empresas del Estado varíe mucho entre los países que se integran; no se podría hablar, en ese caso, de incompatibilidad de sistemas políticos, sino de diferencias de estructura, de heterogeneidades que afectan el alcance y los instrumentos de la integración. Este problema corresponde a una categoría distinta, que se tratará posteriormente bajo la denominación de 'Otras diferencias de estructura económica'.

2. Conflictos en la relación política entre Estados miembros

Esta denominación amplia abarca todo género de conflictos entre Estados miembros que sean provocados por causas ajenas a la integración económica. Es fácil comprender que situaciones de esta clase, cuando son suficientemente graves, anulan la posibilidad misma de la integración. Es lo que sucedió con Honduras en el Mercado Común Centroamericano luego de su conflicto con El Salvador. Aun la simple existencia de situaciones tensas en las relaciones entre Estados se refleja en la integración. Basta recordar el efecto que ha tenido sobre la suerte de la Comunidad Económica del Africa Oriental la imposibilidad de convocar a su órgano máximo, la Autoridad de Jefes de Estado, por la negativa del Presidente Niereere de Tanzania a reunirse con Idi Amin de Uganda.

Problemas de esa clase son posibles en casi todos los movimientos de integración en los países en desarrollo. Se trata de países físicamente contiguos, frecuentemente con disputas territoriales o de otro género de su historia, y que han sido motivados hacia la integración, entre otras cosas, por su deseo

¹⁸ Ver Hazlewood, *op cit.*, pp. 124 y 131.

de encontrar caminos para mejorar sus relaciones y sus posibilidades de resolver tales problemas. Pero, por lo mismo, estos esfuerzos son extremadamente sensibles al tono general de las relaciones entre Estados.

3. Diferencia entre los países miembros en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado y su capacidad para ese desarrollo

Es casi un lugar común el decir que las causas más frecuentes de los conflictos en la integración entre países en desarrollo es la distribución de los beneficios y los costos de la integración. La teoría de la unión aduanera mide esa distribución en términos de creación y desviación de comercio, pero en realidad, el elemento decisivo en la apreciación política de los resultados de esa distribución de beneficios y costos es la medida en que los países participan en la localización de la nueva industria que la integración hace posible.

El desarrollo industrial es la motivación fundamental de la integración entre los países en desarrollo. La evaluación política de los beneficios tiende a hacerse, en primer lugar, guiándose por la eficacia de la fórmula de integración para permitir ese desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a la aparición de nuevas industrias de integración, y en segundo lugar, basándose en la comparación de los resultados conseguidos por cada país participante en el esquema de integración. Puede también pesar en esa evaluación el incremento y el balance de las corrientes de comercio, ya que el deseo de ampliarlas también motiva la integración. Sin embargo, al menos en las primeras etapas de funcionamiento de los empeños de integración, este elemento parece tener una importancia secundaria con respecto a la participación en la industria de integración. Obsérvese que hasta las fórmulas de integración más antiguas del mundo en desarrollo se hallan todavía en esas etapas iniciales en las cuales el propósito es construir una base industrial distinta aprovechando el nuevo espacio. Por

ello, la simple magnitud de las corrientes de comercio no suele tener un lugar central en la evaluación, que, en cambio, atiende más a la proporción de productos tradicionales y nuevos (casi siempre manufacturados) en ellas, que refleja el efecto del desarrollo industrial inducido por la integración.

La insatisfacción con los resultados explica en gran medida el estancamiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; los conflictos y, hasta cierto punto, la regresión del Mercado Común Centroamericano; la ruptura, que tiene todos los visos de ser final, de la Comunidad del África Oriental; el estancamiento de la Unión Aduanera y Económica de África Central y, en gran medida, los problemas actuales de la Comunidad del Caribe. Y hasta el difícil período por el que ha atravesado el Grupo Andino puede atribuirse sobre todo a las dificultades encontradas en la negociación de los programas industriales.

El hecho más importante para explicar tal insatisfacción es la existencia en esas agrupaciones de desigualdades marcadas entre los países miembros en el grado del desarrollo industrial alcanzado o, al menos, en su capacidad para servir de asiento a la industria de integración. En todas ellas algunos países se perfilan como los de mayores posibilidades. En el seno de la Comunidad Económica del África Oriental, la supremacía de Kenya ha sido la semilla de la discordia en sus principales conflictos. En la Unión Aduanera y Económica de África Central, el país mejor dotado y con más ventajas para el desarrollo industrial es Camerún; en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ese lugar lo tienen Argentina, Brasil y México, los tres países mayores; en el Mercado Común Centroamericano, Guatemala y El Salvador; en la Comunidad del Caribe, Trinidad y Tabago y todas las islas mayores, frente a los países de menor desarrollo agrupados en el Mercado Común del Caribe Oriental, y en el Grupo Andino sobresalen Colombia y Venezuela.

La posición dominante en cada agrupación no corresponde necesariamente a una

mayor dimensión económica del país o un ingreso per cápita apreciablemente más alto. (Véase el anexo.) Importa el grado de desarrollo industrial alcanzado, en cuanto significa una mayor capacidad para aprovechar los beneficios de la integración en este campo, característica que se manifiesta en la cuantía y composición del comercio dentro de la agrupación, así como la forma en que algunos miembros de la agrupación perciben las ventajas que otros pueden tener sobre ellos en virtud tanto de sus recursos como de sus políticas.

En resumen, y procurando ir al fondo del problema, la mayor fuente de conflictos en la integración entre países en desarrollo es la heterogeneidad de los países afiliados a esas agrupaciones en materia de desarrollo industrial alcanzado y de capacidad para aprovechar la industria de integración. No es éste un enunciado nuevo, pues aparece en todos los análisis sobre situaciones concretas en los movimientos de integración. Lo extraño es que no se le haya reconocido la significación que tiene en una teoría de la integración que, evidentemente, ha pasado por alto que en el mundo en desarrollo la heterogeneidad puede ser mucho más acusada que entre los países industriales, y que ella está preñada de consecuencias reales o psicológicas para las perspectivas y los instrumentos de la integración.

Por lo que se observa, esta heterogeneidad influye sobre la integración en dos sentidos. En primer lugar, como se comentó antes, lleva al recelo de los más débiles (actitud *ex ante*), o la insatisfacción ante la distribución de costos y beneficios (actitud *ex post*). En conjunto tienden a limitar el alcance de la integración e incluso, como se ha visto, a su regresión. Pero ésa no es la única forma en que esta heterogeneidad puede afectar la integración. Cabe suponerse que, *ceteris paribus*, serán distintas en intensidad las motivaciones¹⁹ para la integra-

ción de un país con un mercado interno relativamente amplio y otras condiciones propicias para la industrialización, y de otro con un mercado interno más pequeño, menor tradición industrial y, en general, una inferior capacidad para el desarrollo industrial, como quiera que ésta se mida. Es dable esperar en el segundo motivaciones más fuertes para buscar formas profundas de integración. Los dos países perseguirán con la integración objetivos distintos, y tendrán preferencia por mecanismos también diferentes. Su participación en la misma fórmula de integración tenderá, ya sea a reducir el alcance de sus objetivos y debilitar sus mecanismos —cuando se impone el parecer del país más grande y de mayor avance industrial, que usualmente es el de mayor poder de negociación— o a concertar objetivos y modalidades de integración que a la postre se revelarán inviables en toda su profundidad.

La primera situación se dio en el caso de la ALALC. En ella los países más poderosos consiguieron excluir cualquier sistema que efectivamente pudiese dar oportunidad a los más débiles en la industria de integración. El resultado fue, como se ha dicho, la insatisfacción continua de éstos y, al final, el estancamiento del proceso. La segunda situación, una fórmula con objetivos ambiciosos pero inviables, parece ser la del Consejo de la Unidad Económica Árabe, que abarca un conjunto extremadamente heterogéneo de países.

Cuando se reflexiona sobre el influjo de las diferencias de capacidad para el desarrollo industrial y de intensidad de motivaciones para la integración que verosímilmente van aparejadas a esa heterogeneidad, cabe considerar también otro elemento: el tamaño económico de la zona de integración

¹⁹El autor está consciente de la simplificación que supone el concepto de motivaciones colectivas al tratarse los fenómenos como la integración, que afectan

de manera diferente a los distintos grupos sociales. La simplificación, sin embargo, es útil en este caso como un recurso metodológico, ya que no se ganaría mucho con extenderse en esta etapa a las complejidades del proceso social y político de gestación y expresión de esas motivaciones.

o, más precisamente, su dimensión como mercado para permitir el cambio de estructura industrial que se busca con la integración. Zonas de integración de escasas dimensiones económicas tienden a reducir la intensidad de las motivaciones, especialmente de los países con mayor capacidad para el desarrollo industrial que forman parte del esquema. Además de otros efectos económicos —por ejemplo, la dependencia cada vez mayor de la importación de materias primas y productos intermedios industriales desde terceros países que se advierte, por ejemplo, en la CARICOM—, es indudable que la pequeñez del mercado ampliado pueda contribuir de por sí a agudizar la insatisfacción y el desacuerdo vinculados a los objetivos y mecanismos. En iguales condiciones, una zona de integración mayor sería menos propicia a conflictos de esa índole.

Sin pretender ir más allá en este análisis, se puede afirmar que la disparidad de desarrollo industrial y de potencialidades para el mismo, la particular combinación de países que participan en cada fórmula de integración, y las posibilidades que ofrece el nuevo espacio, en particular en razón de su dimensión económica, se combinan para crear situaciones más o menos propicias a la integración y al empleo de las distintas opciones instrumentales con las que se conducirá el proceso de integración de mercados. Son éstos aspectos que han permanecido más bien ignorados, y que una teoría de la integración tendrá que sopesar en el futuro.

Desde el ángulo de las políticas de integración, sólo algunos de estos fenómenos nacidos de la heterogeneidad de los países afiliados han sido especialmente considerados en la selección de los mecanismos de la integración: las tendencias a concentrar los beneficios de la integración, especialmente el desarrollo industrial, en los países económicamente más adelantados y más poderosos.

En todas las fórmulas de integración estudiadas se ha intentado establecer en favor de los países débiles tratamientos que

ayuden a compensar sus desventajas en el proceso de integración. Es el caso de las listas especiales de concesiones no recíprocas de la ALALC o del 'impuesto de transferencia' de la Comunidad Económica del Africa Oriental. Particularmente en Africa, la compensación se ha buscado también a través de una redistribución de ingresos aduaneros o fiscales; además, algunas de esas agrupaciones incluyen expresamente en sus mecanismos políticas de industrialización, que entre sus fines se proponen conseguir lo que se califica como un desarrollo 'armónico y equilibrado' o 'equitativo' entre todos los países miembros; en el caso del nuevo Tratado de la UDEAC hasta se habla de programas industriales sectoriales, aunque el instrumento no se define con precisión ni se ha puesto realmente en marcha. Esto último sí ha sucedido en el Grupo Andino, que en ese sentido constituye la excepción.

Con frecuencia se han analizado las razones por las cuales los sistemas preferenciales que se estipulan en algunas fórmulas de integración no han dado resultados.²⁰ En síntesis, la mayoría de ellos han tenido carácter defensivo (como el impuesto de transferencia de la CEAO) o se han limitado a conceder algunas preferencias arancelarias que, por supuesto, no han sido suficientes para contrarrestar las ventajas de la localización en los países más dinámicos. Cuando los tratados han mencionado expresamente políticas industriales con fines de desarrollo equilibrado, lo usual ha sido dejarlas libradas a una casi imposible negociación caso por caso (por ejemplo, el Régimen de Industrias de Integración del Mercado Común Centroamericano o las asignaciones industriales de la Comunidad del Africa Oriental o de la UDEAC), o tratar el tema con tal generalidad que no se ha pasado más allá de enunciados sin trascendencia práctica.

²⁰Véase la nota 15 y también de este autor "Economic integration of developing countries and the role of joint industrial planning", *Journal of Development Planning*, Naciones Unidas, N.º 8, Nueva York, 1975.

El sistema del Grupo Andino, que, como se ha dicho, hasta ahora se muestra adecuado para esas finalidades, es una programación de iniciativa comunitaria que se hace por sectores industriales, y cuya esencia es determinar localizaciones que sirvan como un elemento real de promoción de las inversiones. En ese sentido, pese a las dificultades y conflictos confrontados en la preparación y negociación de los programas, parecería ser un instrumento válido como elemento de compensación parcial ante las diferentes capacidades nacionales para promover el desarrollo de la industria de integración. Habrá que esperar la plena realización de los programas para formular un juicio más definido sobre la eficacia del mecanismo, pero, hasta el momento, por los logros parciales conseguidos, y sobre todo por las expectativas que ha generado, puede afirmarse que ha conseguido evitar en gran medida la insatisfacción y los temores en que hasta ahora han naufragado los empeños de integración una vez transcurridos sus primeros años. Esta apreciación, que toma en cuenta las condiciones de heterogeneidad propias del Grupo Andino, no podría extenderse a cualquier sistema de integración. Es concebible suponer, por ejemplo, situaciones tan extremas de heterogeneidad que harían imposible el funcionamiento de una programación. El tema se tratará más detenidamente en una sección posterior de este trabajo.

4. Otras diferencias de estructura económica

La mención a las diferencias en el alcance y funciones de las empresas estatales que se hizo antes puso de relieve un género de problemas que deriva de las diferencias de estructura económica o social entre los países que buscan la integración. Estas diferencias afectan la motivación para integrarse, o la posibilidad de aplicación y la eficacia de sus instrumentos.

Al examinar las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo resaltan varios fenómenos que ilustran esta clase de

problemas. Por ejemplo, en el Mercado Común Centroamericano, la diferencia entre la estructura económica y social de Costa Rica y la de los otros países miembros parece, a mi juicio, explicar las dificultades con que se ha tropezado para armonizar sus políticas (la cambiaria, por ejemplo). En la ALALC no puede dejar de advertirse las limitaciones impuestas a las posibilidades de armonizar políticas por la existencia en los países miembros de diferencias marcadas entre ciertas características de su economía, como las tasas de inflación, por ejemplo, tan persistentes en ciertos países de América Latina y que reflejan realidades de su estructura económica y social. Diferencias de esa clase, aunque menos marcadas, también parecen haber contribuido en alguna medida a los problemas de la Comunidad Económica del África Oriental.

Podrían citarse otros ejemplos de diferencias estructurales que en la gestación de estos movimientos limitan los objetivos de la integración y posteriormente el avance del proceso. Es importante distinguirlos de otras diferencias de política económica que son normales entre países que se integran, y cuya gradual conciliación es la esencia de las políticas de integración. Cuando la política económica es una opción posible entre varias para conseguir fines irrenunciables de los Estados, como el desarrollo económico o la estabilidad política, y de esas opciones alguna o algunas son más propicias a la integración, se está en un terreno en que pueden fructificar esfuerzos de conciliación, armonización e incluso de unificación de políticas.

Normalmente existe cierta libertad en las políticas económicas que se elaboran para reforzar o contrarrestar ciertos rasgos de estructura económica; por ejemplo, para promover la diversificación de las exportaciones se puede optar entre aranceles uniformemente bajos y subvenciones, y unos u otros, según las circunstancias, pueden ser más propicios para conciliar políticas con miras a la integración. Tal libertad falta cuando se trata de políticas determinadas

por rasgos básicos de estructura económica que, o bien no se busca modificar o, si son adversos, sólo pueden modificarse lentamente. Así, los países dotados de estructuras sociales y económicas más evolucionadas se resistirán a una conciliación de políticas que de algún modo pueda causarles una redistribución regresiva del ingreso y, para citar otro ejemplo, a los países con inflación crónica les será muy difícil aceptar que otros les impongan una armonización de política cambiaria basada en tipos de cambio fijos.²¹ Se pueden multiplicar ejemplos como éstos que emergen de situaciones tan arraigadas que a corto y mediano plazo no parecen ofrecer alternativa. Mientras esos rasgos no se modifiquen, la integración —que puede ser un

camino para cambiarlos gradualmente— tendrá que adaptar sus instrumentos a ellos, o se verá forzosamente limitada en sus objetivos. Más adelante se presentarán las diferencias de estructura que parecen más vinculadas a los problemas de la integración.

Se ha procurado hasta aquí clasificar los problemas observados en las agrupaciones de integración de los países en desarrollo según su naturaleza, con miras a llegar luego a algunos juicios con pretensiones de generalidad. A esto último se dedica la siguiente sección, sin perder de vista que el análisis se basa en ciertas hipótesis sobre motivaciones colectivas que evidentemente suponen una simplificación de las situaciones reales.

IV

Los patrones de una integración viable y sus modalidades

En esta sección se tratará de recoger las conclusiones del examen anterior en un intento de sistema teórico que permite centrar la atención sobre algunas de las variables básicas del proceso de integración entre países en desarrollo. Inevitablemente, en él intervendrán conceptos de naturaleza política y sociológica en los cuales el autor no tiene competencia profesional. Su excusa para incursionar en ellos es que ante los problemas de la integración y sus repetidos fracasos es más importante una visión amplia de la acción social que el rigor del análisis exclusivamente económico. Este trabajo habrá cumplido su objetivo si sirve para destacar elementos que han sido poco estudiados en el análisis de la integración, y si con ello contribuye a dar mayor realismo a las políticas que, con esos fines, conciertan los países en desarrollo.

Para empezar se enunciarán en forma escueta las que, según la experiencia, son las principales motivaciones que llevan a los países en desarrollo a la decisión de integrar sus economías.

Desarrollo industrial y progreso tecnológico. Lo que se busca no es un cambio meramente cuantitativo en la industrialización en general, sino una estructura distinta de la actividad industrial, que, además de sus otros efectos económicos, estimule el progreso técnico y tenga una influencia más profunda sobre toda la actividad económica. Por brevedad, en el texto esta motivación se denominará la del 'cambio de la estructura industrial'.

Expansión del comercio y mejor aprovechamiento de las capacidades productivas existentes. Es la motivación en la que se ha fundado el análisis usual de los beneficios de la integración. La ampliación del mercado mediante la liberalización del intercambio permite la especialización y el uso más eficiente de la capacidad instalada. Lleva consigo también objetivos de industrializa-

²¹ Para un examen más sistemático del tema ver del autor "Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica", *Integración Económica*, Instituto para la Integración de América Latina, Año 2, número 3, Buenos Aires, Argentina, mayo de 1977.

ción, en la misma medida en que el comercio induzca la creación de mayores capacidades y permita la evolución de la estructura industrial hacia una mayor especialización.

Aumento de la capacidad de negociación con terceros. Mejoramiento de las relaciones políticas entre Estados. Las dos últimas de estas motivaciones son muy importantes en la gestación de los movimientos de integración, y especialmente el descuido de la última puede llevar al estancamiento o la ruptura de ellos. No obstante, estas dos motivaciones 'políticas' pesan mucho menos que las dos primeras, a las que llamaremos 'económicas', cuando se trata de establecer los objetivos y las modalidades de la integración. En torno a tales motivaciones económicas se realizará el análisis en esta sección, sin perjuicio de volver después brevemente a la influencia de las motivaciones políticas, o de su ausencia.

Cabe una advertencia sobre estas motivaciones económicas. Ellas expresan los fines inmediatos que la integración económica puede ayudar a conseguir, pero es obvio que en el trasfondo está la aspiración al progreso económico y social, con una serie de objetivos como el crecimiento del producto, el aumento del empleo, la erradicación de la pobreza y otros. La preferencia por la industrialización o la expansión del comercio supone en rigor una relación entre estos fenómenos y el desarrollo general de la sociedad, que vendría a ser la motivación última de la integración. No obstante, para analizar los objetivos e instrumentos de la integración conviene concentrarse en los objetivos que ésta, como política económica, puede lograr directamente, y ellos son en definitiva los correspondientes a las dos motivaciones económicas antes mencionadas.²²

²²En aras de la brevedad no se esclarecen aquí las relaciones entre la integración y el desarrollo de actividades distintas de la industria, como la agricultura. Aun cuando éste está implícito, al menos parcialmente, en los fenómenos a que se refieren las dos motivaciones económicas, el que no se le mencione explícitamente

La distinción entre estas dos motivaciones económicas supone ciertamente alguna simplificación, ya que podrían verse como gradaciones en un espectro continuo. Sin embargo, se ha preferido marcar las diferencias entre la aspiración que supone el desarrollo evolutivo de una base industrial, y la que implica el paso de una estructura industrial a otra gracias a la ampliación del mercado. Ello no solamente responde mejor a las percepciones políticas del fenómeno de la industrialización, sino que también tiene asidero en la posibilidad de discontinuidades en el proceso de desarrollo económico.

De estas dos motivaciones económicas, la relacionada con la expansión del comercio es, a nuestro entender, la que más ha influido en los movimientos de integración que se conciertan entre países industriales, sin que esté ausente la del cambio industrial, ya que aun dentro de esas economías puede haber distintos grados de industrialización, y estructuras más o menos eficientes, en parte como consecuencia de la limitación de los mercados nacionales. De todos modos, podría afirmarse que la expansión del comercio, en el caso de los países industriales, tiene mayor fuerza como motivación que la del cambio industrial. Se diría, con términos que usaremos en su valor descriptivo en el resto de este trabajo, que en esa circunstancia, la primera tiene una 'intensidad' mayor que la segunda y que, por lo mismo, ocupa un lugar de mayor 'jerarquía' entre las motivaciones a la integración.

La observación de lo sucedido en las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo indica, en cambio, que de ordinario la motivación del cambio industrial predomina, lo cual no es extraño dadas las deficiencias y vacíos de sus estructuras industriales. Si bien ambas motivaciones económicas están presentes e influyen en las decisiones de integración, es la primera la

sugiere un juicio sobre la mayor eficacia de la integración, en cuanto política económica, para servir los fines del desarrollo industrial más que los de otros sectores de actividad.

que prevalece, y es decisiva para explicar el origen de la decisión de integrarse; es decir, tiene una mayor 'intensidad' y 'jerarquía' que la segunda. No obstante, en los países en desarrollo con estructuras industriales bastante evolucionadas y eficientes, al menos en ciertas especializaciones, lo que con frecuencia se debe a que cuentan con mercados nacionales amplios, puede bien darse que la expansión del comercio prime sobre el cambio industrial como motivación; esto parece lógico, dadas sus circunstancias, cuando se trata de integración con otros países en desarrollo.

Evidentemente, la intensidad de las motivaciones y la jerarquía que se establezca entre ellas determinarán los objetivos que cada país espera alcanzar a través del proceso de integración. Si en cada uno de los países que se integran coinciden la intensidad y jerarquía de las motivaciones, cabrá esperar también coincidencia en los objetivos que inspiran el proceso, en lo que se exige de él y, en consecuencia, en los principales aspectos de las modalidades instrumentales del proceso de integración deseado.

Pero aun cuando en cada uno de los países que se integran tenga más intensidad como motivación el cambio de estructura industrial que la expansión del comercio, y que, por lo mismo, jerárquicamente la primera prevalezca sobre la segunda —lo cual sería casi la norma entre países en desarrollo—, no hay razones para esperar que la intensidad de motivaciones y la jerarquía consiguiente sean similares en todos los que se integran. Ellas serán distintas si son diferentes las condiciones en cada país; y además, están expuestas a modificaciones en función de la posición relativa que cada uno de ellos tenga dentro del esquema de integración. Esta posición relativa puede incluso alterar la jerarquía de las motivaciones. Así podría suceder, por ejemplo, en un país con mercado nacional mucho mayor que el de otro participante en la fórmula de integración. El primer país puede estar motivado fuertemente por el cambio de la estructura

industrial, y de manera mucho más débil por la expansión del comercio; sin embargo, al ir hacia la integración con el país de mercado menor, podría prevalecer la motivación de la expansión del comercio, porque ese sería el objetivo que tal integración le permitiría alcanzar. Esta alteración de jerarquía no tiene por qué darse en el otro país. En esas circunstancias, es lógico que ambos países difieran en lo que cada uno exige del proceso y en los instrumentos que están dispuestos a usar, lo que, como se ha visto, es la mayor fuente de conflictos en los procesos de integración del mundo en desarrollo.

Conviene, por lo tanto, examinar cuáles son los elementos que influyen en la intensidad y jerarquía de las motivaciones de los países que se integran. El análisis se tornaría demasiado complejo si no se establecieran ciertas hipótesis que supongan dadas ciertas variables que condicionan la acción social desde un entorno externo, o que responden a modificaciones internas en la estructura de poder, con sus correspondientes connotaciones ideológicas. Por ejemplo, una reducción del grado de autonomía tolerada por los centros de poder internacional afectará casi seguramente la expresión política de las motivaciones para la integración; eso puede también suceder si cambios en los grupos dominantes de una sociedad traen consigo una modificación de la ideología prevaleciente, en sentido más o menos favorable a la integración que la situación anterior. Así, la marea libre-cambista que se ha extendido por América Latina en los últimos años sin duda ha contribuido a debilitar la intensidad de tales motivaciones, y los problemas ya mencionados del Grupo Andino con Chile son una ilustración válida de este fenómeno. Efectos similares tendría la difusión del poder de las empresas transnacionales, en la medida en que usen economías en desarrollo como centros subsidiarios para la exportación a los mercados internacionales, lo que sucede ya en los países más adelantados del Tercer Mundo.

Si, para efectos del análisis, se considera que esas variables no se alteran y, por otra

parte, nos limitamos a las determinantes más generales de estas preferencias por la industrialización y la expansión del comercio, haciendo abstracción de otras circunstancias de estructura económica que son propias de cada país, podría afirmarse que en la intensidad y jerarquía de las motivaciones de los países que se integran influyen los siguientes elementos:

i) el grado de desarrollo industrial alcanzado por un país, y la relación existente entre su dimensión económica y la dimensión del mercado que sería necesaria para lograr el cambio deseado en la estructura industrial;

ii) la dimensión económica de la zona de integración en relación con la que sería necesaria para alcanzar ese cambio deseado de la estructura industrial;

iii) la posición relativa del país, en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado, frente a otros países participantes en la integración.

Se está consciente de las limitaciones de los conceptos 'grado de desarrollo industrial' y 'dimensión económica'. Por esta última se entendería la capacidad como mercado de una economía nacional, o de la zona de integración, según los casos. Está implícita la idea de escala proyectada al campo macroeconómico, que no sería, por supuesto, una ni invariable, sino que señalaría más bien una gama de dimensiones que, con la evolución tecnológica, tendería a desplazarse hacia magnitudes cada vez mayores. Por lo pronto, no es propósito de este trabajo examinar las dificultades para medir esa dimensión. Simplemente para basarse en algún indicador de la dimensión de las economías nacionales, en el anexo aparecen, como se ha indicado, cifras sobre el producto nacional bruto total y la población de los países que participan en las distintas fórmulas de integración del mundo en desarrollo.

Más complejo todavía es el concepto de grado de desarrollo industrial. No hace falta pronunciarse aquí por alguno de los índices compuestos que se han propuesto para medirlo. Lo importante es que el concepto comprende, además del elemento de efi-

ciencia, una calificación sobre la mayor o menor interdependencia de las actividades industriales. En ese sentido, tendría una importancia clave el desarrollo de las actividades productoras de bienes intermedios y bienes de capital. Además, en el concepto de grado de desarrollo industrial alcanzado por un país está implícito un juicio sobre la capacidad del mismo para aprovechar las oportunidades industriales que le abre la integración, porque él también representa la aptitud que una sociedad ha adquirido para promover y desarrollar la nueva industria de integración, aptitud que antes denominamos capacidad o potencialidad para el desarrollo industrial. Con estas aclaraciones puede ya analizarse la influencia de esos elementos sobre las dos motivaciones económicas para la integración.

El primero de ellos, que se refiere al grado de desarrollo industrial alcanzado por un país y la relación existente entre su dimensión económica y la dimensión de mercado que se considera necesaria para el cambio industrial (que por brevedad calificaremos en adelante de 'requerida'),²³ tiene un influjo poderoso y directo en las motivaciones. Mientras mayor sea el grado de desarrollo industrial alcanzado por el país y más cerca esté su dimensión económica del tamaño de mercado 'requerido', menor será la intensidad de las dos motivaciones. Sin embargo, estos elementos afectarían más profundamente a la primera motivación, la del cambio industrial, que a la segunda, la de la expansión del comercio, ya que siempre existe la posibilidad de ganar mediante una especialización en el intercambio. Por el contrario, mientras menor sea el grado de desarrollo industrial de un país y más lejos esté su dimensión económica de la dimensión de mercado 'requerida', mayor será la intensidad de las dos motivaciones, especialmente la del cambio industrial. Al jerarquizar las motivaciones cabe, por lo mismo,

²³ Aun cuando ella sea distinta en cada caso según el grado de desarrollo alcanzado y otros elementos.

esperar diferencias apreciables entre los primeros y los segundos, con unos países dando más importancia relativa a la expansión del comercio y otros al cambio industrial.

El segundo elemento recoge el efecto del tamaño de la zona de integración sobre las motivaciones. Una zona de integración grande, de dimensión igual o mayor a la 'requerida' por el país más desarrollado industrialmente entre los que se integran, favorecerá la intensidad de las dos motivaciones en todos los participantes, pero particularmente la del cambio industrial. Una zona de integración de dimensión inferior a la 'requerida' por uno o más de los países participantes debilitaría la intensidad de las dos, al menos en los países más desarrollados industrialmente, y aminoraría especialmente la intensidad de la primera motivación frente a la segunda. Por el contrario, una zona de integración grande atenuaría la diferencia de motivaciones atribuible al grado de desarrollo industrial alcanzado, mientras que una zona de integración pequeña agudizaría esas diferencias en intensidad y jerarquía.

Como se advierte, la calificación de zona de integración grande o pequeña depende, en primera instancia, de su relación con la dimensión 'requerida' por el más adelantado industrialmente de los países participantes. En ese sentido y en cuanto a su efecto sobre las motivaciones, el tamaño de la zona de integración es un concepto relativo, de modo que es posible concebir zonas de integración que se califiquen como pequeñas en función de una experiencia particular y que, sin embargo, sean suficientes, es decir, de dimensión igual o mayor a la 'requerida' por cualquiera de los participantes. Decíamos que esa relatividad existe, en primera instancia, porque una zona de integración pequeña en términos absolutos —es decir, medida por los márgenes ideales de dimensión exigidos por el progreso técnico— más rápidamente tenderá a perder esa calidad de suficiente si hay un real aprovechamiento de las posibilidades de la integración. Sin embargo, mien-

tras eso no suceda, mientras sea suficiente, no habrá razones para que inhiba la motivación del cambio industrial.

El tercer elemento, que tiene que ver con la posición relativa de cada país dentro de la zona de integración, es decir, frente a los otros miembros de ella, abre el tema que creemos fundamental: el de las diferencias de desarrollo industrial entre los países miembros de una zona de integración, es decir, la homogeneidad o heterogeneidad de esta característica de su estructura económica.

Parte de las consecuencias de esa heterogeneidad (u homogeneidad) se desprende del análisis efectuado, al referirnos a la primera expresión, sobre los efectos que tiene en las motivaciones el grado de desarrollo industrial alcanzado por cada país y la dimensión del mercado 'requerida' para el cambio industrial. En ese caso, el efecto de la heterogeneidad se determina por la comparación de las situaciones individuales de cada uno de los países, sin referencia a las interrelaciones de ellas.

Pero tan importante como este primer efecto de la heterogeneidad son los que emanan de la posición relativa de cada país dentro del esquema de integración: es decir, las modificaciones que sufren esas mismas motivaciones determinadas por la situación individual de cada país, una vez que se establece la relación con las situaciones de los otros países. En este caso ya no es sólo el grado de desarrollo industrial propio el determinante, sino el de los demás, en cuanto puede significar una distinta capacidad de aprovechamiento de la integración, y posiciones de ventaja o desventaja relativa que afectan, sin duda, a las motivaciones. En efecto, es razonable pensar que los países con mayor grado de industrialización están en situación más favorable que los menos industrializados para sacar partido de las oportunidades que ofrece la integración, tanto para la industrialización como para la expansión del comercio. Esto no sólo gracias a su base productiva, sino por su superior capacidad para anticiparse a éstos en el desarrollo

de la nueva industria de integración. Se trata aquí de situaciones reales de superioridad o de inferioridad frente a la preferencia por la industrialización que, en la esfera de la política de integración, van con frecuencia asociadas a sentimientos colectivos de 'superioridad' o 'inferioridad' relativa que, naturalmente, tienen repercusiones marcadas en las motivaciones.

Mientras mayor sea la heterogeneidad, por estos efectos absolutos o relativos, mayores tenderán a ser en general las diferencias en la intensidad y jerarquía de las motivaciones. Sin embargo, es posible concebir situaciones en las cuales el efecto de las posiciones relativas tienda a contrarrestar las diferencias de motivaciones originadas en los otros elementos. Tal circunstancia puede darse cuando la conciencia de su posición relativa inhiba tan acusadamente la motivación vinculada al cambio industrial en los más débiles, que los acerque a la intensidad y jerarquía de motivaciones de los más fuertes. En ese caso, no obstante, dada la insuficiencia en la intensidad de las motivaciones, no existirían las condiciones para la integración, circunstancia que estaría revelando una situación extrema.

Podría decirse, en consecuencia, que la heterogeneidad de los países en cuanto al grado de desarrollo industrial (y su capacidad para el cambio de estructura industrial) se refleja en diferencias en la intensidad y jerarquía de las motivaciones, y que éstas, salvo casos extremos, se acentúan cuando interviene la apreciación de la posición relativa dentro de la zona de integración. Por el contrario, la homogeneidad en cuanto a estas características tendría el efecto contrario, lo que significaría una mayor coincidencia en la elección de los objetivos de la integración y de las modalidades instrumentales del proceso.

Efectuar un análisis de toda la variedad de combinaciones posibles, considerando las distintas opciones que caben en los tres conceptos descritos, no sólo sería engorroso, sino poco significativo. Basta, por lo mismo,

recoger sus conclusiones mediante una presentación sencilla de las circunstancias consideradas más propicias a la integración económica desde el punto de vista de la coherencia de motivaciones de los participantes. Estas condiciones propicias se darían cuando:

i) menor grado de desarrollo industrial hayan alcanzado los países participantes y más lejos se halle su dimensión económica de la 'requerida' para el cambio de la estructura industrial;

ii) mayor sea la dimensión económica de la zona de integración y más se acerque o supere a la dimensión económica 'requerida' por todos los participantes;

iii) más homogéneos (o menos heterogéneos) sean los participantes en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado y su dimensión económica.

Podría aducirse que la condición i) se opone a la ii). No es necesariamente así. Aun cuando los países sean de dimensión económica reducida, la zona de integración puede ser suficientemente grande si la agrupación reúne un numeroso grupo de países. Esto puede acarrear problemas de otra naturaleza (de gestión, por ejemplo), pero no de motivaciones. Incluso, como antes se ha indicado, la condición puede cumplirse al menos temporalmente, aun cuando la zona de integración sea pequeña en términos absolutos, si es suficiente para el país con mayor desarrollo industrial de los que se integran.

Teniendo en mente estos juicios, convendría preguntarse cuáles serían las condiciones menos propicias a la integración económica. Por oposición, ellas existirían cuando:

i) mayor grado de desarrollo industrial hayan alcanzado los países participantes y más cerca se halle su dimensión económica de la 'requerida' para el cambio de la estructura industrial;

ii) menor sea la dimensión económica de la zona de integración y menos se acerque ésta a la dimensión económica 'requerida' por los participantes;

iii) más heterogéneos sean los participantes en cuanto al grado de desarrollo industrial alcanzado y su dimensión económica.

Entre esos extremos se hallan los fenómenos reales de la integración económica. El siguiente paso nos lleva a identificar unos cuantos casos tipos entre todas las alternativas posibles.

En la situación óptima, que llamaremos *caso A*, los participantes tendrían un bajo grado de desarrollo industrial y sus economías una dimensión pequeña, de modo que sería alta la intensidad de las dos motivaciones económicas para integrarse, pero especialmente la vinculada al cambio industrial. La zona de integración siendo grande, acentuaría todavía más esa intensidad, y la relativa homogeneidad en el desarrollo industrial de los países facilitaría la coincidencia de objetivos en el esfuerzo de integración y por ende, en sus modalidades instrumentales. La integración de mercados podría ser profunda, es decir, ambiciosa en cuanto a la unificación del espacio económico, y amplia en cuanto a las actividades comprendidas en el proceso. La relativa homogeneidad de países crearía circunstancias reales y psicológicas favorables al funcionamiento de mecanismos automáticos de liberalización del comercio (si no se trata de países socialistas) como medio para la asignación de los recursos en el nuevo espacio. Esto simplificaría el instrumental de la integración y la organización institucional, que podría prescindir de órganos comunitarios con carácter planificador, necesarios sobre todo para evitar los conflictos derivados de la distribución de los costos y beneficios de la integración.

No obstante, los objetivos ambiciosos de integración que en este caso se propondría la agrupación requerirían armonizaciones o unificaciones de política en varios frentes, lo que supone una acción compleja e instituciones comunitarias de carácter técnico y administrativo, así como órganos con facultades de solución de controversias.

En esta presentación esquemática, las condiciones del caso A —situación óptima—

recuerdan las hipótesis en que se basa el modelo clásico de la unión aduanera y son por lo tanto idénticas en uno y otro caso las conclusiones sobre los medios e instrumentos de la integración.

Si en este caso tipo ideal, caracterizado por las condiciones más propicias, se sustituye sucesivamente cada una de esas condiciones por las correspondientes de índole opuesta, la más desfavorable, se configuran varias situaciones típicas, de las cuales se examinan en seguida algunas de las más pertinentes.

El *caso B* resultaría de sustituir la primera condición del caso óptimo por su opuesto y, por consiguiente, se referiría a un esquema de integración caracterizado por: i) países participantes con un grado relativamente alto de desarrollo industrial y dimensiones económicas cercanas a la 'requerida'; ii) una zona de integración grande, mayor que la dimensión de mercado 'requerida' por cualquiera de los participantes para el cambio industrial, y iii) relativa homogeneidad de éstos en su grado de desarrollo industrial y su dimensión económica. La intensidad de las motivaciones sería menor que en el caso A, y esta menor intensidad afectaría especialmente a la motivación del cambio de la estructura industrial, ya que aun sin integración esos países estarían cerca de conseguir la dimensión de mercado que necesitarían para dicho desarrollo. El efecto inhibitorio existiría también en relación con la motivación referida a la expansión del comercio, pero probablemente sería menor, ya que la ampliación del mercado permitiría aprovechar capacidades instaladas y consolidar gradualmente especializaciones.

Dadas las condiciones propicias de tamaño de la zona de integración y la homogeneidad de los países, la integración es posible y viable en este caso. Faltarían las motivaciones para integrar mercados de manera profunda y amplia, pero sí sería concebible una acción selectiva que concretara el esfuerzo en ciertas actividades en que las exigencias de escala fuesen mayores. En ellas se podría llegar a integraciones parcia-

les que, con esa limitación, bien podrían ser profundas. Respecto a la expansión del comercio, especialmente por la homogeneidad de los países, la relación sería favorable a una integración amplia, aunque dada la poca intensidad que de todas maneras tendría esa motivación, lo más probable es que, sin otras fuerzas cohesionantes —por ejemplo, de naturaleza política—, esa integración tendería más bien a ser superficial. En resumen, en este caso B cabría esperar una modalidad de integración amplia si bien superficial, salvo en ciertas actividades económicas, industriales o de otro género en las cuales para aprovechar ventajas de escala, el esfuerzo de cooperación podría ganar en profundidad.

Respecto a las políticas de integración y las instituciones, este caso tendría en común con el anterior la posibilidad de usar mecanismos relativamente simples de liberalización del comercio. La integración más laxa, que es su objetivo, podría satisfacerse con menores requisitos de armonización de políticas que en el caso A, y la organización podría ser más simple, excepto quizás en los mecanismos institucionales que eventualmente podrían hacer falta para administrar los sectores elegidos para una integración más profunda.

Ninguna de las agrupaciones de integración de los países en desarrollo parecería acercarse al caso B si se consideran todos sus miembros. No obstante, si consideráramos sólo los tres países mayores de la ALALC —Argentina, Brasil y México—, que por las características de esa fórmula pueden establecer entre ellos vinculaciones que son prácticamente específicas, estaríamos frente a una situación que guarda alguna semejanza con este caso B. En general, veríamos que la integración de mercados es amplia en cuanto a su alcance, pero superficial, ya que la liberalización se reduce a una preferencia arancelaria generalmente baja. Los acuerdos de complementación, que de hecho vinculan sólo a estos tres países, constituyen esfuerzos selectivos de integración algo más profunda en algunas actividades industria-

les, que responden latamente a lo señalado al respecto en el caso B. Es interesante advertir que, pese a las potencialidades que tendría teóricamente una integración entre los tres, ninguno de ellos se ha propuesto ir más lejos, lo cual es un síntoma de la débil intensidad de sus motivaciones.

El caso C resultaría de la sustitución en el caso A de la zona de integración grande por una zona de integración pequeña, de dimensión menor que la 'requerida' por los participantes para el cambio de su estructura industrial; subsistirían las otras dos condiciones: bajo grado de desarrollo industrial y dimensión económica reducida de los participantes, así como homogeneidad entre ellos respecto de estas características.

Tal como se enuncian las características del caso, el tamaño de la zona de integración sería inferior a la 'requerida' por todos y cada uno de los participantes, ya que en este sentido ellos serían homogéneos. Así, la dimensión 'requerida' debería entenderse en relación con los objetivos de cambio industrial propios de esos países, los cuales no se pondrían necesariamente como meta el desarrollo de una industria integrada que produjera bienes intermedios y de capital. En rigor, bastaría para configurar el caso C que la dimensión de la zona no fuese suficiente para alcanzar las etapas 'superiores' que deseaban y podrían alcanzar todos los participantes, aunque éstas fuesen más modestas que el desarrollo de una industria avanzada.

Naturalmente, no satisface esos requisitos cualquier progreso industrial. Si los países se someten a las exigencias de la integración, es porque ella les puede permitir un avance que consideran sustancial, como por ejemplo, el paso de una industrialización que abarca tan sólo una limitada gama de bienes de consumo corrientes a una estructura industrial que comprende la producción de bienes de consumo duraderos, algunos intermedios y bienes de capital sencillos, como herramientas. En la referencia a 'etapas superiores' está, por lo mismo, implícita la noción de discontinuidad en el pro-

ceso de desarrollo, aun cuando ésta sea de modesto alcance.

Así definido el caso, si la zona de integración no llega siquiera a la dimensión requerida por la 'etapa' deseada de industrialización, la elevada intensidad y coherencia de las motivaciones que se podría esperar de las características de los países sería parcialmente contrarrestada por las escasas dimensiones de la zona de integración, que inhibiría sobre todo la motivación del cambio industrial. El resultado sería entonces una integración de efectos superficiales, aun cuando la liberalización fuese completa. La expansión del comercio como motivación probablemente se vería menos afectada por la dimensión reducida de la zona de integración y, en consecuencia, se tendería a dar más importancia a los mecanismos que la pudiesen facilitar que a aquellos que permitiesen estimular la creación de la nueva industria de integración. Las políticas de integración serían tal vez más complejas que en el caso B y más parecidas a las del caso A, dada la apertura plena de mercados que haría falta para poder aprovechar los limitados efectos de esa integración. Esto supondría armonizaciones de política y, por lo mismo, una organización institucional relativamente evolucionada. No obstante, dada la homogeneidad de los países, la liberalización podría funcionar eficazmente mediante mecanismos automáticos de apertura, que reducirían al mínimo la necesidad de organismos comunitarios.

La fragilidad de la integración que se realiza en esas condiciones se origina justamente en el contraste entre las exigencias de apertura de mercados, siempre propicia al conflicto, y los limitados efectos que de ella cabría esperar en cuanto al desarrollo industrial. No es muy probable que el proceso pueda dar origen a una sociedad integrada estable cuando, frente al riesgo de conflicto, no existe como contrapartida la posibilidad real de acercarse al desarrollo industrial deseado.

Distinta sería la situación en un esquema de integración cuyos participantes, como

en el caso anterior, fuesen poco desarrollados industrialmente, de dimensión económica reducida y homogéneos en esas características, pero que contasen con una zona de integración de la dimensión 'requerida' para alcanzar una nueva 'etapa' de industrialización, en el sentido ya indicado. Esa sería una situación asimilable a la del caso A, más propicia a la integración con todas sus consecuencias funcionales. Hay que hacer una salvedad, sin embargo. A medida que se consiguiese pasar realmente a dicha etapa, aunque fuese parcialmente, el tamaño de la zona de integración podría convertirse en un factor limitante y el empeño de integración acercarse a las condiciones del caso C.

Este tropezar con las fronteras de la zona de integración podría plantearse teóricamente para toda integración como un acacer al que llegará tarde o temprano. En la práctica, dado el tiempo necesario para una integración que permita perseguir el ambicioso objetivo de sentar las bases de una industria moderna, con su riqueza de interdependencias y estímulos tecnológicos, la limitación sólo sería válida para agrupaciones cuya zona de integración les permitiese únicamente llegar a las etapas relativamente modestas a las que antes se hizo referencia. Si esas agrupaciones fuesen exitosas, tendrían que ampliar la zona de integración mediante la admisión de nuevos miembros o la fusión con otros esquemas de integración, para dar lugar a nuevas formas estables de sociedades integradas.

Varias de las agrupaciones de integración del mundo en desarrollo se desenvuelven en zonas de integración que, de acuerdo con todos los criterios, pueden considerarse de dimensión reducida. Si bien es muy aventurado hacer juicios al respecto, a título de ejemplo podría decirse que dos de ellas, la Unión Aduanera del África Central (UDEAC) y la CARICOM se asemejan al caso C por el tamaño de la zona de integración, aunque en rigor no serían plenamente asimilables a él por la heterogeneidad relativamente marcada de sus miembros. Esto no impediría, naturalmente, que fuesen afecta-

das por el efecto inhibitorio que tiene sobre las motivaciones una zona de integración pequeña. Otras dos agrupaciones, el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Africa Oriental, probablemente se hallan entre aquellas que tienen una zona 'suficiente' como ámbito de un esfuerzo de integración con todas sus motivaciones, pero están expuestas, a medida que se aprovechen las oportunidades de desarrollo industrial, a precisar una ampliación de la zona en un plazo más o menos breve. Por su heterogeneidad interna, tampoco son asimilables estrictamente al caso C, pero sí constituyen una ilustración aceptable de esa situación particular en lo que se refiere a dimensiones de la zona de integración.

El caso D es, sin duda, el más interesante para el análisis de las circunstancias reales de muchos procesos de integración entre países en desarrollo. Se caracteriza por la introducción del elemento de heterogeneidad entre los países miembros, mientras las otras condiciones favorables permanecen inalteradas. Vale decir, el caso D considerará las posibilidades de integración entre países heterogéneos, con un grado de desarrollo industrial relativamente bajo y de dimensión relativa menor, y que en conjunto constituyen una zona de integración grande, de dimensión igual o mayor a la dimensión 'requerida'. Salvo la heterogeneidad, las condiciones serían propicias para una integración profunda y amplia.

En este cuadro veremos que es notorio el efecto de la heterogeneidad en el grado de desarrollo industrial. Todos los países que en esta materia estén en inferioridad con respecto a otro u otros de la fórmula serán renuentes a ir hacia una integración profunda y amplia con miras a lograr cualquiera de los dos objetivos —desarrollo industrial o expansión del comercio— al menos en sus relaciones con los países mayores. El patrón ambivalente existiría sin duda: cada país estaría dispuesto a una integración de esa clase con los países menos desarrollados, pero no con los mayores. Sin embargo, a menos que la integración se articulara me-

dante una red de tratamientos bilaterales, lo cual sería ciertamente posible pero muy difícil, el efecto general de la incoherencia de motivaciones llevaría, en relación con los dos objetivos, hacia formas de integración superficial y más bien restringidas en su amplitud. Ese efecto podría ser todavía más acentuado en cuanto a la expansión del comercio, pero el objetivo de desarrollo industrial sufriría también.

Para dar una idea de las potencialidades de conflicto que trae la heterogeneidad, es útil destacar los efectos de esa divergencia en las opciones instrumentales. Mientras los países más grandes y con mayor desarrollo industrial preferirán que se deje al mecanismo de mercado la distribución de actividades, y desearán la menor interferencia institucional posible en dicho mecanismo, los países más débiles tendrán naturalmente la posición opuesta: distribución deliberada de actividades y máxima interferencia institucional en el mercado. La salida del conflicto, si no hay las soluciones a las que nos referiremos luego, no puede ser otra que una integración superficial y laxa, ya sea por la intención expresa de los tratados o por la vía tácita del incumplimiento, para no mencionar las posibilidades de ruptura.

En conclusión, aun cuando todas las otras circunstancias sean propicias, incluso las motivaciones políticas y la capacidad negociadora, la sola existencia de esta heterogeneidad entre los países hará que las modalidades de integración que se adopten sean superficiales y laxas. Pero en este caso, a diferencia de los casos B y C, es posible anular o al menos atenuar los efectos de la heterogeneidad mediante la introducción de elementos que compensen la debilidad relativa de los países menores. Se trata de instrumentos de política, a los que luego nos referiremos. Por lo pronto interesa destacar que si esta compensación se hace satisfactoriamente y es aceptable para todos, la integración puede ser profunda y amplia en sus objetivos, especialmente en cuanto al cambio de la estructura industrial, para lo cual estarían dadas las circunstancias favorables y

existirían las motivaciones más intensas. La dificultad máxima estriba en idear un mecanismo de compensación efectivo y conseguir que las partes lo acepten. En esta aceptación influye por cierto la intensidad de las motivaciones económicas de los participantes, pero no debe desconocerse la importancia de las consideraciones o motivaciones de carácter político.

Al describir los esfuerzos de integración del mundo en desarrollo se han mencionado ya las políticas a que se ha recurrido para tratar de compensar la situación de los más débiles. En general se ha tendido a utilizar una serie de tratamientos preferenciales de carácter arancelario o impositivo, y a otorgar ventajas en servicios, en redistribuciones de ingreso y en corrientes de capitales. Todos esos medios han fallado en su función y los conflictos se han mantenido o recrudecido, de modo que no han cumplido con su función de mecanismos compensatorios. La única política que podía haber sido eficaz para atenuar el efecto de la heterogeneidad sobre la motivación central de la integración —el cambio industrial— era la distribución directa de la nueva industria de integración entre los países miembros, aislando su asignación del funcionamiento del mercado. Casi todos los tratados de integración así lo han reconocido, pero sólo en el Grupo Andino, con su programación industrial, tal política pudo instrumentarse de un modo sistemático y suficientemente efectivo, dada la renuencia de los países más poderosos a aceptar limitaciones de esta clase.

Naturalmente, la sola existencia de un mecanismo compensador como el señalado, que supone una asignación deliberada de recursos y, en definitiva, el funcionamiento de un órgano planificador de carácter comunitario, introduce un factor más de complejidad en la política y las instituciones de integración, aun cuando sea mucho más simple que la programación industrial del Grupo Andino. De todos modos, no sólo es necesario usar todo el arsenal de medios para la apertura de mercados y armonización de políticas que requiere una integración profun-

da, sino también establecer sistemas de planificación, que pueden ser más o menos amplios y detallados, pero que tienen que responder a requisitos técnicos y políticos forzosamente exigentes.

Si se emplean los conceptos con cierta latitud, son varios los movimientos de integración del mundo en desarrollo que podrían asimilarse al caso D. Se ha citado ya uno, el Grupo Andino, y podrían añadirse el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Africa Oriental, mientras la zona sea 'suficiente', así como la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental. De todos ellos, sólo uno parece haber encontrado, como se ha dicho, un mecanismo de compensación de la heterogeneidad que hasta ahora parece eficaz. La Comunidad del Africa Oriental agoniza, entre otras cosas, por no haberlo puesto en práctica. Es de esperar que las otras dos den con formas de compensación adecuadas a sus propias circunstancias.

Para terminar con este tema y, en particular, con el análisis del caso D, parece útil señalar que no siempre será posible encontrar un mecanismo de compensación funcional y efectivo y, por lo mismo, satisfactorio para los países menores. Si las diferencias entre los miembros de un esquema de integración son muy grandes, ni siquiera un mecanismo de programación comunitaria de amplio alcance podrá en todos los casos asegurar una distribución satisfactoria de las actividades, entre otras razones, porque gran parte de las oportunidades que ofrecería la integración a los países menores habrían sido ya captadas por los mayores gracias a su grado mismo de desarrollo. Una situación semejante ya no corresponde estrictamente al caso D, que supone países heterogéneos pero relativamente pequeños.

Si se dan grandes diferencias en el grado de desarrollo y en la dimensión de los países, con lo que se modificaría una condición más que en el caso D, podríamos hablar de un *caso E*, que excluiría por definición la posibilidad de contar con mecanismos de compensación efectivos y satisfactorios. El re-

sultado sería la ausencia de los requisitos para una integración viable. Si a ella se llegara por razones políticas, lo máximo que se podría esperar sería una vinculación superficial y restringida, más o menos por las mismas líneas del caso D, sin intervención de la programación.

Es interesante advertir que si se extreman las diferencias entre los países en cuanto a desarrollo industrial y dimensiones de mercado, el efecto real y psicológico puede llegar a cerrar completamente toda posibilidad de que los países más débiles aprovechen la integración para cambiar la estructura industrial. En esas circunstancias, no sólo se limita el alcance de la integración, sino que se la torna inaceptable para estos últimos países y, por lo mismo, completamente no viable. Este caso E, en el que se dan condiciones de extrema diferencia, recuerda el modelo clásico de integración en el mercado mundial a través del libre cambio, y no es extraño que no sea considerado una opción válida para los países en desarrollo.

Podrían analizarse otros casos, sustituyendo simultáneamente, como se ha hecho en el caso E, más de una de las situaciones propicias. El resultado es hacer cada vez más difícil una integración de mercados. Para las finalidades de este trabajo basta, sin embargo, con los casos examinados.

Como resumen de lo hasta aquí tratado podría decirse que sólo en dos de esos casos, el A y el D, es viable una integración que sea a la vez profunda y amplia en relación con sus dos objetivos económicos y, especialmente, con el de desarrollo industrial. En el caso D, para que el proceso tenga esas características haría falta un mecanismo compensador de los efectos de la heterogeneidad. Sin ese mecanismo, tampoco sería favorable a una integración de esa clase.

Todas las otras combinaciones posibles, al eliminar más de una de las condiciones propicias, desembocan, por supuesto, en situaciones aún más adversas a esa integración, lo que no quiere decir que no admitan esfuerzos de cooperación y, en algunas circunstancias, aun de integración si ella se

limita a empeños parciales de carácter superficial. Es indudable, no obstante, que una real integración económica no es un proceso viable para toda agrupación de países, y que las características y modalidades de la misma no pueden ser idénticas en todas las circunstancias.

Es útil advertir que, al igual que en el caso D, las situaciones adversas no son siempre irremediables, y si las motivaciones a la integración persisten, es posible pensar que ellas sirvan como escalones intermedios para acercarse gradualmente hacia formas más profundas y amplias de integración. Por ejemplo, si el factor limitante es el tamaño de la zona de integración, de especial importancia para el objetivo del desarrollo industrial, siempre será posible superar esa limitación mediante la incorporación de nuevos miembros o la fusión con otros intentos de integración.²⁴ Si el obstáculo es la heterogeneidad y ésta no ha podido ser atenuada con un tratamiento compensatorio, es factible escoger un ámbito de mayor homogeneidad para ir hacia una integración más profunda y amplia, como sucedió con el Grupo Andino dentro de la ALALC. La integración en ese ámbito más homogéneo, si bien más restringido, puede verse en ese caso como una etapa intermedia hacia el intento original, el cual se tornaría posible en el futuro por la reducción de la heterogeneidad, merced a tal integración intermedia. En resumen, si existen las motivaciones necesarias, los obstáculos creados por las circunstancias objetivas en que debe moverse la integración jalonan una especie de ruta o camino de etapas sucesivas, que es factible recorrer para avanzar gradualmente hacia formas de relación más estrechas y satisfactorias.

Los únicos elementos que no pueden modificarse por esos medios son los rasgos

²⁴El aumento del número de miembros no deja de tener consecuencias para la funcionalidad del proceso. Fundamentalmente hace más arduas las negociaciones y puede complicar la administración considerablemente. No cabe, sin embargo, dar ninguna regla general al respecto.

de la estructura económica de un país que influyen en la intensidad de sus motivaciones. Cuando se trata de países con un grado de desarrollo industrial relativamente alto y cercanos a la dimensión 'requerida', las condiciones no son favorables a una integración profunda y amplia. Solamente el peso de motivaciones de otro género, políticas en el más amplio sentido de la palabra, como las que emanan del deseo de aumentar la capacidad negociadora o atender a necesidades geopolíticas, podría inducir en ellos una actitud abierta a entendimientos ambiciosos de integración, cuyos resultados, no obstante, es dudoso que correspondan con las

intenciones. Sería gratuito, sin embargo, suponer que esa particular situación de los países grandes no ha de evolucionar con el curso del tiempo. El probable acrecentamiento de la dimensión que hemos llamado 'requerida', consecuencia del progreso tecnológico de un mundo que exige escalas cada vez mayores, puede producir en el futuro cambios en la intensidad de las motivaciones aun en los países más grandes, hecho que debe considerarse al imaginar esta sucesión de etapas posibles en un esfuerzo de integración que aspire a llegar a formas progresivamente superiores dentro de un proceso continuo.

V

Otras diferencias de estructura económica y sus consecuencias para la integración

En la sección anterior se ha examinado sólo una de las diferencias de estructura significativas para la integración económica: el grado de desarrollo industrial alcanzado. Es posiblemente la más importante por estar en el origen de la decisión de integrarse, pero no es la única, como se ha tenido ocasión de advertir al describirse los problemas de las agrupaciones de integración de los países en desarrollo. Hay una serie de otras características de la evolución económica nacional que pueden originar otras diferencias de estructura que también influyen en la integración, y que se presentan a continuación en una lista que no pretende ser exhaustiva.²⁵

²⁵En la lista no se incluye la diferencia de tratamiento de la inversión extranjera, un tema importantísimo en toda integración, porque generalmente en los sectores que más interesan al proceso, que son los manufactureros, esos tratamientos no están determinados por rasgos estructurales y hay la posibilidad de elegir entre opciones más o menos favorables a la integración.

- a) Diferencias en la estructura del comercio exterior originadas en:
 - i) la estructura de las exportaciones tradicionales y naturaleza de sus mercados;
 - ii) el grado de diversificación de las exportaciones, especialmente en productos industriales;
 - iii) la dependencia para el abastecimiento de importaciones de alimentos y productos intermedios.
 - b) Diferencias en la participación directa del Estado en la producción y distribución económica.
 - c) Diferencia en la estructura social y las políticas sociales, especialmente en relación con el régimen de propiedad de los factores de la producción, la gestión de las empresas y la distribución del ingreso.
 - d) Diferencias en las tasas de inflación (cuando se trata de procesos arraigados y las diferencias son considerables).
- Aun cuando la heterogeneidad que deriva de estas características no afecta la deci-

sión de integrarse del mismo modo que la examinada en la sección anterior, ella influye en las posibilidades de armonizar o conciliar políticas que, desde el punto de vista instrumental, sirven para determinar económicamente el nuevo espacio. En ese sentido tiene a la larga tanta o más importancia que la apertura de ese espacio mediante la liberalización del comercio que, de todos modos, constituye también un tipo de armonización de políticas.

Como se advirtió en páginas anteriores, la conciliación posible está limitada, al menos temporalmente, por estas diferencias de estructura que no se pueden desconocer sin poner en tela de juicio toda la factibilidad del proceso. (Se citaron antes varios ejemplos al respecto que no hace falta reiterar.) Cuando ése es el caso, la integración debe buscar instrumentos nuevos, es decir, con la terminología de la sección anterior, mecanismos de compensación apropiados para superar la heterogeneidad de que se trate. Una buena ilustración de esa clase de situaciones es la que resulta de la acción de los organismos de producción o comercialización estatales, que muchas veces eluden, por razones que pueden ser perfectamente legítimas, consideraciones de costo y precio y, en esa medida, invalidan el funcionamiento de los mecanismos usuales de liberalización del comercio. La vía de armonización no estaría, en circunstancias normales, en eliminar o marginar a los organismos de comercio estatal, porque eso significaría supeditar la decisión de seguir un modelo político a las necesidades de la integración, lo que ordinariamente no puede exigirse. La única opción

para resolver un problema así es tratar de armonizar las políticas de compra estatal con un instrumento específico, que sería un elemento nuevo en el arsenal de políticas de integración. La Comunidad Económica del Africa Oriental llegó a formular un convenio en esa materia que posteriormente no pudo ser ratificado. A falta de esa u otra conciliación de políticas al respecto, en una situación de esa clase no queda más alternativa que admitir tácitamente que al menos una parte del comercio evada la acción del mecanismo de liberalización.

Así mirada, la integración económica entre los países en desarrollo se convierte en un tema que exige una visión nueva e imaginativa. Para empezar, la integración económica dentro de determinadas agrupaciones puede no ser viable, y el análisis debería proporcionar alguna base para una apreciación realista de las posibilidades. Por lo demás, caben muchas modalidades de integración, tanto en cuanto a objetivos como a instrumentos, y las condiciones estructurales de la agrupación y de los países que la componen deberían servir como guía para elegir la modalidad más adecuada. No se ignora que la decisión de integrarse es una decisión primariamente política, y que la llamada voluntad política puede proponerse mucho más que lo que parezca razonablemente viable. Sin embargo, la experiencia del mundo en desarrollo indica que nunca hasta ahora esa voluntad política ha conseguido sobrepasar las realidades económicas de las agrupaciones, cuando ellas no han sido tenidas en cuenta desde el principio en la fórmula de integración.

VI

Propósitos y realidades: algunas conclusiones sobre los errores en la base conceptual de la ALALC

Las conclusiones a que nos conduce el análisis realizado en las tres secciones anteriores no pueden aplicarse rígida ni indiscriminadamente a los fenómenos reales de la

integración para establecer las modalidades que les convienen y pronunciarse finalmente sobre su viabilidad. Esos juicios se basan en simplificaciones del hecho complejo de la

integración, y su utilidad depende de la discreción con que se los emplee como método de análisis de las situaciones concretas; en calidad de método, tiene la virtud de poner de relieve el probable origen de algunos de los problemas más serios a los que el proceso puede estar expuesto. La trascendencia que esos problemas tengan en cada caso en particular, la complejidad que ellos revistan por la acción de otras variables no consideradas en el análisis y la influencia que en ellos puedan ejercer circunstancias políticas o económicas específicas, son hechos que sólo pueden apreciarse a través de una observación detenida de las características de cada esquema de integración.

Con todas esas limitaciones, el método de análisis sugerido sirve para destacar ciertos aspectos en general descuidados en los estudios de integración. El énfasis de la teoría de la integración que se sitúa en el marco de la teoría clásica del comercio internacional, se ha puesto hasta ahora en el análisis de los beneficios del comercio. Las preguntas claves de esa problemática han girado en torno a las ventajas o desventajas de una integración limitada espacialmente, ya sea frente al libre comercio o a políticas protectoras nacionales. Formuladas en términos estáticos o de estática comparada, están divorciadas de los intentos de analizar la integración económica en el marco de una teoría del desarrollo económico. Aun en este caso, la integración se ha mirado exclusivamente como un instrumento de política que debe contribuir a alcanzar ciertos objetivos —como la industrialización, el aumento de la eficiencia de las actividades, el poder negociador frente a terceros—, sin considerar de manera suficiente la estructura y características de las agrupaciones de integración, en cuanto esos fenómenos afectan su capacidad para conseguir tales fines y mantener una distribución de costos y beneficios que permita la estabilidad de la sociedad integrada.

Es de interés observar que algunas de estas interpretaciones de la función de la integración en el desarrollo de los países po-

bres corresponden con una concepción de la economía internacional en que, a diferencia de la teoría clásica, se reconoce la función determinante de las diferencias de poder económico y político, como es el caso de la relación centro-periferia en las formulaciones de la CEPAL, o las tesis del intercambio desigual. No obstante, para el análisis del tema de la integración entre países en desarrollo generalmente se ha hecho abstracción de las consecuencias que puedan derivar de las heterogeneidades existentes entre los participantes, circunstancia que, en la práctica está, como se ha visto, en el origen de algunos de los mayores problemas de la integración. Esas desigualdades se han examinado tan sólo como un fenómeno que requiere determinados instrumentos —tratamiento preferencial— sin que se hayan explorado plenamente todas sus repercusiones en la viabilidad de la integración, sus objetivos y modalidades.

Este trabajo quiere despertar interés por estos temas y hacer algún aporte para empezar a llenar esos vacíos en las concepciones de la integración. No pretende sustituir los dos enfoques de análisis antes mencionados. Dentro de sus propias hipótesis, son formulaciones válidas de aspectos parciales del fenómeno de la integración. En estas páginas se ha querido mirar hacia otra faceta de ese fenómeno, con la intención de encontrar un conjunto de criterios que permita estudiar con más realismo algunos de los aspectos más importantes en la construcción de la integración económica.

Lo sucedido con la ALALC puede ser una ilustración interesante de las ideas expuestas. En las secciones I y II de este trabajo se han descrito las concepciones que prevalecieron en la constitución de la ALALC, y la evolución de ellas a partir de las tesis originales de la CEPAL. Ahora cabe preguntarnos en qué medida los objetivos buscados correspondían con lo que razonablemente podía pedirse a ese empeño de integración, y hasta qué punto las modalidades que se dieron a la fórmula eran apropiadas a las características del esquema.

No es éste el lugar para describir en detalle la accidentada vida de la ALALC. En páginas anteriores se han hecho breves referencias a los problemas por los que ella pasó. Para no extendernos excesivamente, supondremos conocidos los rasgos fundamentales de su evolución. Baste destacar ahora que, luego de un corto período de avance conforme a las líneas originalmente proyectadas, cayó pronto en un casi total estancamiento, que amenaza ahora convertirse en regresión. Fue imposible cumplir con el establecimiento de la zona de libre comercio, y desde mediados de los años sesenta las negociaciones no han hecho sino ampliar en forma marginal la lista de concesiones. En la práctica, la ALALC no ha pasado de ser una zona preferencial, con un nivel que ni siquiera se puede calificar de elevado. Estas preferencias se mantienen todavía, y el comercio ha crecido en cifras absolutas, pero desde 1970 es evidente que declina la participación del mercado regional en las exportaciones, incluso de manufacturas, productos en que ese mercado es todavía de mucha importancia, pero muestra una participación declinante.²⁶

No se pretende desconocer aquí que la creación de la ALALC fue un paso decisivo para estimular la exportación de manufacturas de América Latina. En ese sentido, su potencial económico surtió efecto, a pesar de la atrofia sufrida por el programa de liberación. Esa expansión, no obstante, se concentró en pocos países, con una secuela de tensiones y conflictos que la ha llevado al estancamiento actual. En 1974, ante la imposibilidad de lograr los objetivos del Tratado original de la ALALC, se decidió iniciar negociaciones para dar nueva estructura a ese Tratado, pero la divergencia de posiciones ha sido tan marcada, que no se ha podido llegar a un consenso. La ALALC sigue funcionando lánguidamente, aplicando todavía el sistema de concesiones al que se había llegado cuando se detuvo, pero es obvio que

su deterioro se acentuará si no se consigue salir más o menos rápidamente del atolladero.

¿En qué medida las características y la estructura interna de la ALALC pueden explicar estas vicisitudes? Uno de sus rasgos propicios a una integración profunda y amplia, en la forma en que ésta se ha definido anteriormente, es el tamaño de la zona de integración, mucho más que el de las demás agrupaciones de esta índole en el mundo en desarrollo.²⁷ En cambio, según los criterios anteriores, perjudica a la ALALC la acusada heterogeneidad de los países que la constituyen. Estos eran y son muy distintos, tanto en el grado de desarrollo industrial alcanzado y su dimensión económica como en otros rasgos estructurales. Las cifras sobre población y producto nacional de los países miembros que constan en el anexo ilustran las grandes diferencias que existen entre ellos, diferencias que tenían que traducirse en una actitud defensiva de los países medianos y pequeños frente a los tres mayores. Como se ha dicho, estos últimos fueron los principales beneficiarios de la expansión de las exportaciones intrarregionales, y casi los únicos que pudieron aprovechar los acuerdos de complementación, que constituían el sistema previsto para negociar la industria de integración.

En 1969 un grupo de países medianos y pequeños de la ALALC estableció el Grupo Andino, con el carácter de agrupación subregional. La motivación básica fue la de impulsar una integración más profunda sin el peso dominante de los tres países mayores: Brasil, Argentina y México. El Acuerdo de Cartagena, que dio vida al Grupo Andino, fue declarado compatible con la ALALC, pero indudablemente al menos temporalmente y mientras se consolidaba el Grupo,

²⁷ Si se usa como indicador el producto nacional bruto total, veremos que el de la ALALC fue de 260 000 millones de dólares, mientras que el de la agrupación que le sigue, el Consejo de la Unidad Económica Árabe, llegó a 78 000 millones, según cifras para el año 1976 tomadas de *World Bank Atlas Population, per capita product and growth rates*.

²⁶ CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024/Rev. 1, 16 de junio de 1977, p. 275.

su existencia contribuyó a hacer todavía más difícil el progreso de las negociaciones.

La distribución de costos y beneficios no es la única esfera en que la heterogeneidad de los países miembros ha afectado a la ALALC. La misma timidez de objetivos del Tratado, que llegó a omitir en él casi totalmente toda disposición sobre armonización de políticas, refleja la dificultad de aunar en un empeño de integración a países de tan distintas características. Ni siquiera lo poco que se incluyó en materia de políticas —el régimen agropecuario, que más que otra cosa es un sistema para proteger la producción nacional— pudo instrumentarse plenamente, por falta de acuerdo sobre alguno de sus mecanismos básicos. Es fácil imaginar el efecto inhibitorio que seguramente tuvieron diferencias como las existentes entre las tasas de inflación, la estructura del comercio exterior y otras. Todo ello se conjugó para que en definitiva, aun las metas al parecer poco ambiciosas del Tratado original no pudieran alcanzarse. La ALALC es, por lo tanto, un buen ejemplo de un sistema de integración cuyo problema fundamental, si bien no el único, es el conjunto de tensiones resultantes de la heterogeneidad de dimensión y estructura de los países miembros.

Según el esquema expuesto y limitándonos por ahora a la heterogeneidad atribuible a las diferencias en el grado de desarrollo industrial y en la dimensión económica, en la ALALC eran de esperar contrastes marcados en las motivaciones de los países para la integración. Dada su posición relativa dentro de la agrupación, los países mayores y con mayor adelanto industrial debían, con toda lógica, estar mucho más motivados por la expansión del comercio que por el cambio de estructura industrial, mientras que los menores y menos desarrollados industrialmente tenían, a la inversa, que sentir más intensamente la motivación del cambio industrial y mucho menos la de la expansión del comercio. Esa diferencia se advertía cuando los países se referían a lo que buscaban en la integración durante las negociaciones y, de modo muy notorio, en las

tesis de los países mayores, y en especial de Brasil y Argentina.

En rigor, tal incoherencia en la intensidad y jerarquía de las motivaciones debió haberse manifestado en la elección de las modalidades de la integración y de las opciones instrumentales. Los países mayores siguieron su línea lógica; de ahí su insistencia en el mercado competitivo, basado en una liberación plena del intercambio que diese libre juego al mecanismo de precios, y todas las consecuencias de esos principios en las otras características de la fórmula. Pero no sucedió así con los países medianos y pequeños que, como se ha visto, aceptaron durante la negociación, y al parecer de buen grado, el principio de libre competencia, así como la omisión de toda posibilidad de recurrir a la asignación de industrias de integración. Se contentaron con insistir tibiamente en un tratamiento preferencial, de todos modos muy limitado. Esta actitud cambió años después con la experiencia del proceso; pero fue ya imposible retroceder en los principios admitidos, y no se consiguió realmente reforzar el trato preferencial. En realidad, estos temas han sido el meollo de las discusiones llevadas a cabo recientemente en cumplimiento del Protocolo de Caracas, en las cuales, como se ha señalado, no se pudo llegar al consenso.

A esta dificultad básica originada en la heterogeneidad cabría añadir también las dificultades para armonizar políticas que surgían de otras diferencias de la estructura económica, respecto a las cuales se ha citado anteriormente algún ejemplo. Es de advertir, sin embargo, que la interrupción temprana del programa de liberación de la ALALC restó exigencia a la armonización de políticas y permitió que no aflorasen los más serios problemas de esa naturaleza, es decir, los de armonización de las políticas cambiarias.

La ALALC fue y es, en resumen, una agrupación de integración que, simplificados los términos, mostraba sólo una de las condiciones que hemos llamado propicias a la integración: la dimensión del nuevo espacio económico. Las marcadas diferencias

entre los países que la constituyen hizo que ellos demandaran finalidades distintas al proceso, y esa misma heterogeneidad debía conducirlos tarde o temprano a preferir modalidades instrumentales no sólo diferentes, sino antagónicas, como en efecto sucedió.

Es evidente que una agrupación de esas características, que se había fijado como objetivo ir hacia la zona de libre comercio, es decir la liberación plena para lo “esencial del intercambio”,²⁸ necesitaba para avanzar sin conflictos cada vez más graves, de un sistema de tratamiento diferencial o preferencial singularmente eficaz, es decir, lo que hemos llamado un mecanismo efectivo para compensar la heterogeneidad entre los países miembros.

La experiencia indica que el mecanismo escogido por la ALALC estuvo lejos de esa eficacia. Fue pobre en sus efectos en relación con los países de menor desarrollo relativo, y no existió para los países medianos. Se ha mencionado ya la concentración de las corrientes de comercio; no dejaron de participar en ellas los países medianos y pequeños, pero en condiciones cuantitativas y cualitativas —vale decir, clase de bienes— claramente inferiores a los tres países mayores. Esa situación refleja, en parte, el mínimo grado en que ellos se beneficiaron con las industrias de integración, cuya creación fue la razón primaria de su ingreso a la ALALC.

No hay necesidad de extenderse en una descripción del escaso efecto del sistema preferencial que ha sido una de las piedras de toque de los análisis de la Asociación. Los países medianos —de mercado insuficiente— carecieron en realidad de todo tratamiento especial. Los de menor desarrollo relativo se encontraron con un mecanismo que habría podido ser útil si ellos hubiesen tenido una capacidad negociadora muy superior a la que realmente podían ejercer, lo cual constituía realmente la falla lógica, la petición de principio, que invalidaba ese

mecanismo desde sus cimientos. De la larga lista de concesiones especiales exclusivas, muy pocas han sido realmente empleadas y, lo que es peor aún, menos han sido las de alguna significación. En muchos de los casos, las concesiones se refieren a productos de escasa importancia económica, con poco valor agregado. En otros, la concesión que podría haber sido significativa por el producto, se limita a características o calidades del mismo que prácticamente la anulan. Por último, hay concesiones a productos industriales complejos y que se fabrican a cierta escala, pero en algunos casos se trata de bienes que en la práctica no pueden producirse, y en otros de productos aislados, siendo que las características técnicas y económicas de esas actividades exigen la fabricación de conjuntos.

En resumen, el instrumento esencial, el único que realmente existió del sistema preferencial, que como ya se ha visto, está constituido por las concesiones exclusivas de la Lista Especial, no pudo cumplir su función con eficiencia. Las otras ventajas, cuya aplicación en cada caso concreto era facultad discrecional de las partes, en la práctica no se usaron. Pese a los intentos de rectificación posteriores, de los cuales son fruto las resoluciones 74 y 101, el sistema no cambió significativamente, y tampoco pudo articularse la acción conjunta de apoyo en la que ponía sus miras la resolución 101. Por añadidura, al no establecerse ningún mecanismo más o menos automático para hacer efectivo el principio de la reciprocidad —tesis de la CEPAL—, la ALALC careció del estabilizador de última instancia que podría haber evitado los extremos de desequilibrio de la integración.

Esta ineficiencia del mecanismo de compensación se debe casi exclusivamente a los principios y concepciones que rigieron su creación. Es frecuente entre los instrumentos de integración que sea la práctica la que desnaturaliza la función. No fue así con el tratamiento preferencial, cuya debilidad está en las ideas originales. Aún más, la ineficiencia del mecanismo de compensa-

²⁸Por lo menos 80% del intercambio, según la interpretación del GATT en la época en que se creó la ALALC.

ción estuvo ya latente desde el momento en que la 'competitividad' del mercado se consideró, casi sin limitaciones, como principio rector de todo el funcionamiento de la integración. La interpretación de esa 'competitividad' condujo, como se ha visto, a negar la posibilidad de limitar la competencia en ciertas actividades 'asignadas'. Y, todavía más, llevó a postular tesis que no derivaban necesariamente del principio rector, como las de evitar en lo posible mecanismos automáticos, no acoger reglas que pudiesen servir para acotar de alguna manera el ejercicio del poder negociador de las partes en beneficio del interés del conjunto, y restar a los órganos comunitarios capacidad de control e iniciativas. Eso significó que el trato preferencial, así como todo el funcionamiento de la integración, quedó librado a un ejercicio constante de negociación, en el cual, como es lógico, las partes más débiles estaban en permanente inferioridad de condiciones.

En las tesis de la CEPAL respecto al trato diferente había una distinción entre las categorías de bienes y países. Si esa distinción se hubiese aceptado, habría existido al menos la posibilidad de establecer desde el principio alguna limitación al poder de negociación de las partes respecto a la forma como debían aplicarse los mecanismos de apertura de mercado. Algo similar se habría conseguido de acogerse la idea, también de la CEPAL, sobre la inclusión de algún elemento automático para velar por la reciprocidad. La discusión del tema, dominada conceptualmente por los países mayores, dejó al sistema preferencial desnudo de todos esos elementos, como una inserción extraña y disfuncional en un marco regido exclusivamente por el poder negociador de cada una de las partes.

Lo anterior no significa que si esas propuestas de la CEPAL hubieran encontrado un sitio en la fórmula final, el tratamiento diferente hubiera sido eficaz. La verdad es que, a la luz de la experiencia, aun con esos añadidos, un mecanismo basado en las concesiones especiales más algunas pre-

ferencias defensivas habría sido de todos modos incapaz de atenuar significativamente las consecuencias de la acusada heterogeneidad en la estructura de la ALALC. Pero habría existido al menos alguna base para reaccionar ante los desequilibrios, buscar la mejora del sistema mediante la clasificación de bienes y países, y avanzar algo más en el programa de liberación. Tal como ese tratamiento se incorporó finalmente a la fórmula, tenía que producirse pronto la frustración y el consiguiente estancamiento.

En síntesis, puede afirmarse que la evolución de las ideas durante la negociación de la ALALC condujo en este sentido a un resultado contradictorio: por una parte, se hizo más ambicioso el objetivo buscado, pues de la zona preferencial se pasó a la zona de libre comercio, mientras a la vez se debilitaba el mecanismo de compensación; evidentemente, ambas cosas se excluían mutuamente.

No cabe, sin embargo, reprochar a ninguno de los protagonistas de esta creación frustrada del Mercado Común Latinoamericano los errores cometidos al idear el mecanismo de compensación. El conocimiento del tema de la integración —el 'estado de las artes' que prevalecía cuando se negoció la ALALC— era realmente rudimentario, especialmente en lo que se refería a la integración entre países en desarrollo, de la cual simplemente no existía experiencia. En las ideas de la CEPAL, particularmente las concesiones especiales, se estaba ya innovando en la materia, como se ha indicado, y eso es todavía más notorio en el caso del Mercado Común Centroamericano, donde la CEPAL proponía tesis que serían el germen de lo que después se ha llamado una programación industrial. No obstante, en el Mercado Común Centroamericano, y menos en la ALALC, el tratamiento diferente no fue adecuado ni suficiente, y no es posible culpar de ello exclusiva ni principalmente a una distorsión de ideas durante la negociación. Fueron las ideas prevalecientes las que tuvieron una parte esencial de la responsabilidad, y no hay mejor prueba de ello que la

propia actitud de los países débiles al aceptar, casi de buen grado, todo ese conjunto de elementos condicionantes que eliminaban de hecho la posibilidad de funcionamiento efectivo del mecanismo de compensación. Cuando se avinieron a compartir con los países mayores esa interpretación a ultranza del principio de la 'libre competencia' en el mercado, desaparecieron las condiciones de negociación que, al menos como probabilidad, habrían podido llevar a una fórmula de mecanismos de compensación con mayor validez.²⁹

La actitud de los países mayores tuvo, por supuesto, una influencia determinante en la estructuración del mercado de conformidad con esos principios; a ello contribuyeron también el GATT y el Gobierno de los Estados Unidos. Esas posiciones estaban determinadas, naturalmente, por sus propios intereses; pero seguramente tampoco en ellas estuvieron ausentes errores serios de apreciación, también debidos a la inexperiencia, sobre la posible gravedad de los problemas. Entre otras cosas, probablemente se subvaluó el grado de concentración de los beneficios que traerían la fórmula o, aún más, la medida en que la reacción de los insatisfechos, entre ellos los países más débiles, podía entorpecer todo el proceso. Unido a sus propios intereses, esa falta de conocimiento y experiencia puede explicar también la reticencia política con que los países mayores enfrentaron las demandas de los otros, por lo demás, no muy insistentes, para dar al sistema mayores elementos de equilibrio.

Por todas esas razones, podría decirse que cuando se creó la ALALC con las características que se le dieron, no existía ni el conocimiento ni la voluntad política que se precisaban para idear y poner en marcha un mecanismo de compensación de la heterogeneidad de las partes que fuese suficien-

te para esa fórmula concreta de integración. Ese mecanismo, dadas las diferencias existentes, habría tenido que incorporar una serie de instrumentos poderosos, manejados en gran parte por órganos comunitarios. No aparece en los registros de la negociación que se haya siquiera pensado en ellos, y no hay duda de que, de habérselos mencionado, no habrían sido aceptados en su conjunto por ninguno de los participantes.

Ante este hecho, y retrospectivamente, es posible aventurarse hoy a señalar dos elementos en la evolución de las ideas que sellaron realmente la suerte de la Asociación. Estos fueron:

- i) el rechazo a las excepciones de la cláusula de más favor que habría podido permitir la existencia de integraciones subregionales, y
- ii) el cambio del objetivo de la fórmula: de zona preferencial a zona de libre comercio.

El primero fue parte de las concepciones originales de la CEPAL; ésta, con la salvedad de la integración centroamericana, consideraba inconveniente y peligroso todo 'exclusivismo' subregional dentro de la fórmula global. Se mantuvo como tesis generalmente aceptada durante toda la negociación y, finalmente, fue incorporado al Tratado de Montevideo. Con ello, dadas las dificultades de crear el mecanismo de compensación, se eliminó el único medio efectivo que hubiera podido tener esa fórmula para aminorar los problemas causados por la heterogeneidad. Debido a la presión ejercida por los países del actual Grupo Andino, esa flexibilidad tuvo que admitirse después, infortunadamente sólo demasiado tarde, cuando ya el estancamiento había hecho presa de la ALALC. Si se hubiese aceptado desde el principio, el esquema habría tenido que ser diferente en sus instrumentos, plazos y otros aspectos.

El segundo elemento envuelve mayores exigencias a la fórmula, con la elección de la zona de libre comercio como objetivo; ésta es la modalidad más laxa en la tipología tradicional de la integración, pero significa

²⁹ El autor puede hacer esta afirmación sin temor a ser injusto, porque participó, como representante de su país, en algunas de las instancias de esta negociación.

de todos modos una apertura plena de mercados. Su misma flexibilidad en cuanto a la ausencia de un arancel externo común y otras disposiciones de armonización de políticas, tranquilizante en algunos sentidos para los países más débiles, dejaba, en cambio, un campo aún más amplio librado a la capacidad negociadora de las partes. Eso, en el fondo, no hacía sino acentuar la incertidumbre y la desconfianza de los menos dotados de poder negociador. Por todo ello, parecería que el momento decisivo en la evolución de las ideas surgió cuando maduró la idea de abandonar el objetivo de la zona preferencial y elegir la zona de libre comercio como la modalidad adecuada, por su mayor riqueza formal y su compatibilidad con las excepciones admitidas por el GATT. Como se dijo antes, y según los documentos, ese momento fue el de las Consultas sobre Política Comercial con participación de expertos de los países del sur. Hasta entonces había prevalecido la tesis de la CEPAL sobre la zona preferencial; y si bien no es seguro que hubiera sido posible construir un mecanismo de compensación suficiente para esta zona preferencial, sí se puede afirmar, con el respaldo de lo sucedido posteriormente, que ello no fue factible para la zona de libre comercio. La circunstancia entonces bien puede calificarse de decisiva, lamentablemente en sentido adverso.

De paso, el cambio anterior de objetivo, en conjunto con el de excluir las agrupaciones subregionales, fue también responsable de que se dejara de lado la tesis de hacer extensiva la generalidad del mercado a toda América Latina. La mayor exigencia de la fórmula restringió inevitablemente el alcance geográfico de la agrupación. Habría sido muy difícil que todos los países latinoamericanos participasen en ella desde un principio; pero era probable que la mayoría lo hubiese hecho si se hubiese tratado de una zona preferencial, que hubiese admitido vinculaciones subregionales. Una ALALC de esas características habría alcanzado, sin duda, un significado político mucho mayor que la agrupación que finalmente nació. La

mayor heterogeneidad consiguiente, desde el punto de vista funcional, no habría tenido sino una importancia marginal frente a la complejidad que de todos modos tuvo la ALALC.

Quizás este trabajo excede sus propios límites al concluir con conjeturas sobre lo que la ALALC habría podido ser si se hubiera optado por un distinto camino. Aquí no se han analizado sino algunos de sus problemas y, en verdad, la Asociación sufrió también por la acción de una variedad de factores y circunstancias, como toda empresa de esa complejidad. A riesgo de simplificar en extremo, el autor ha preferido aislar entre los problemas los derivados de la heterogeneidad, porque los considera de importancia trascendental para explicar la evolución del esquema. Consciente de la fragilidad de toda conjetura, ha querido de todos modos explorar la viabilidad de la alternativa que se planteó desde el principio para estructurar la ALALC: la zona preferencial. Y el análisis ha llevado a concluir que ella reunía condiciones que la habrían hecho más factible que la zona de libre comercio en la que finalmente se convirtió. Esta opinión no se funda en la prueba *a posteriori* de la evolución real de la ALALC, que ahora no es más, en efecto, que una zona preferencial. Se basa en la creencia de que la elección, en su momento, de una alternativa de esa clase habría permitido acomodar con mucho más flexibilidad situaciones particulares y establecer un mecanismo de compensación eficaz, sin necesidad de demandar de los países decisiones que técnica y políticamente no estaban preparados para tomar. Esa zona preferencial habría podido ser un hecho político vivo, es decir, algo muy distinto de la zona preferencial que, por defecto, ha llegado a ser la ALALC.

No era ésa, naturalmente, la única alternativa. Por ejemplo, habría sido también posible seguir el camino de la zona de libre comercio, pero eligiendo un proceso mucho más gradual, que admitiese la subregionalización y el avance por etapas en plazos bastante más largos. Como dijo la CEPAL en

el documento en que comentó los resultados de las reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional: "Este objetivo final (el mercado común) deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos". (3)

En todo caso, estas referencias a las opciones válidas, además de ser en algún sentido ilustraciones del método, han encontrado un sitio en este trabajo porque el futuro de la integración latinoamericana sigue siendo un interrogante, y uno que apremia cada vez más.

El autor, con este artículo, quisiera haber hecho algún aporte a la investigación sobre las nuevas vías por las que ella debe encaminarse. La renovación será forzosa en casi todos los movimientos de integración latinoamericanos y para la ALALC es además urgente. Estas páginas no tienen la pretensión de sugerir tales vías. El análisis de la ALALC que se ha hecho aquí se refiere a las circunstancias prevalecientes al crearse ésta y no a las de ahora, que tendrían que ser expresamente estudiadas. Pero estas reflexiones pueden ser útiles para destacar ciertos requisitos para la acción, que deberían ser ponderados si se quiere dar a la decisión de integrarse la mezcla de realismo y audacia que ella siempre necesita.

Anexo

**AGRUPACIONES DE INTEGRACION ECONOMICA DEL MUNDO
EN DESARROLLO^a**

País	Población ^b (miles de habitantes)	Producto nacional bruto ^c	
		Total (millones de dólares)	Por habitante (dólares)
<i>1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)</i>			
Argentina	24 646	37 380	1 520
Brasil	103 981	95 920	920
Chile	10 408	8 680	830
México	57 899	63 050	1 090
Paraguay	2 484	1 270	510
Uruguay	2 754	3 290	1 190
<i>Grupo Andino</i>			
Bolivia	5 470	1 550	280
Colombia	23 125	11 640	500
Ecuador	6 952	3 310	480
Perú	14 953	11 110	740
Venezuela	11 632	22 780	1 960
<i>2. Mercado Común Centroamericano (MCCA)</i>			
Costa Rica	1 921	1 610	840
El Salvador	3 887	1 590	410
Guatemala	5 284	3 060	580
Honduras	2 806	950	340
Nicaragua	2 041	1 360	670

Anexo (Cont.)

País	Población ^b (miles de habitantes)	Producto nacional bruto ^c	
		Total (millones de dólares)	Por habitante (dólares)
<i>3. Consejo de la Unidad Económica Árabe (CAEU)</i>			
Emiratos Árabes Unidos	656	6 870	10 480
Iraq	11 120	14 260	1 280
Jordania	2 709	1 240	460
Kuwait	980	11 280	11 510
Marruecos	16 680	7 890	470
Mauritania	1 322	410	310
República Árabe de Egipto	37 096	11 550	310
República Árabe de Libia	2 442	12 400	5 080
República Árabe de Siria	7 409	4 870	660
República Árabe del Yemen	6 471	1 380	210
República Democrática Popular del Yemen	1 677	410	240
Somalía	9 180	320	100
Sudán	15 550	4 510	290
<i>4. Unión Económica y Aduanera de África Central (UDEAC)</i>			
Congo	1 300	610	470
Gabón	528	1 030	1 960
Imperio Centro-africano	1 748	370	210
República Unida del Camerún	7 120	1 760	250
<i>5. Comunidad Económica del África Oriental (CEAO)</i>			
Kenya	12 910	2 610	200
República Unida de Tanzania	14 351	2 320	160
Uganda	11 186	2 700	240
<i>6. Comunidad del Caribe (CARICOM)</i>			
Antigua	71	40	540
Barbados	241	290	1 200
Belice	136	90	690
Dominica	75	30	410
Granada	108	40	330
Guyana	791	390	500
Jamaica	2 008	2 390	1 190
Montserrat	—	—	—
San Cristóbal-Nieves-Anguila	46	20	500
Santa Lucía	108	60	530
San Vicente	91	30	340
Trinidad y Tabago	1 070	1 810	1 700

Anexo (Concl.)

País	Población ^b (miles de habitantes)	Producto nacional bruto ^c	
		Total (millones de dólares)	Por habitante (dólares)
<i>7. Comunidad Económica de Africa Occidental (ECOWAS)</i>			
Alto Volta	5 760	520	90
Benin	3 027	370	120
Costa de Marfil	6 387	2 930	460
Gambia	506	90	170
Ghana	9 610	4 130	430
Guinea	5 390	630	120
Guinea-Bissau	520	210	390
Liberia	1 500	580	390
Mali	5 560	450	80
Mauritania	1 290	380	290
Níger	4 480	540	120
Nigeria	73 044	20 810	280
Senegal	4 869	1 590	330
Sierra Leona	2 911	540	190
Togo	2 176	550	250

^aBanco Mundial, *World Bank Atlas, Population, Per Capita Product, and Growth Rates*, 1976.

^bEn este anexo las cifras de población son las de mediados de 1974.

^cLas cifras del producto nacional bruto que figuran en este anexo se dan a precios de mercado de 1974.

¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?

*Sergio Boisier**

La planificación regional ha cobrado un auge considerable que se ha debido, en buena medida, a la vinculación que ella ha tenido con los esfuerzos de cambio económico y social que se realizan en los países desarrollados y subdesarrollados. Sin embargo, el autor considera que la modalidad que ha adoptado este tipo de planificación en los últimos años —la llamada 'planificación regional a escala nacional'— ha enfrentado grandes dificultades cuando se ha procurado ponerla en práctica; dificultades que emanan, en lo esencial, de pretender diseñar y aplicar planes de desarrollo regional sin tomar en consideración el hecho básico que las regiones poseen por lo general economías pequeñas, abiertas y dependientes de los recursos y decisiones de la zona central.

Por ello sostiene que la planificación debe ser reorientada, y destina la mayor parte del artículo a mostrar los lineamientos fundamentales de esa reorientación. El núcleo de su tesis afirma que la planificación regional debe resaltar los aspectos políticos, pues su finalidad principal debe consistir en la maximización de la capacidad de negociación de la región con el gobierno central y con otros agentes e instituciones del 'entorno externo' de la misma. A partir de esa tesis central analiza algunos componentes necesarios del proceso de planificación —en especial, los que denomina decisionales y procesales— y destaca que el carácter 'negociado' del mismo permitiría utilizarlo además como mecanismo para fortalecer la estructura democrática de la sociedad.

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

Introducción

Muchos son los méritos atribuidos a Keynes, pero pocos ligarían el nombre del economista británico a la planificación del desarrollo regional. Sin embargo, la influencia del pensamiento de Keynes sobre Roosevelt contribuyó decisivamente a modelar el New Deal como parte de la respuesta a la recesión de fines de la década de los años veinte. La creación, por parte del gobierno federal de los Estados Unidos, de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) hubiese sido difícil, si no imposible, si hubiesen faltado las condiciones favorables a la intervención gubernamental introducidas por el New Deal. Posiblemente, buena parte de los especialistas en desarrollo regional concuerden en identificar a la TVA como el hito inicial en la todavía breve historia de la planificación del desarrollo regional, al menos en lo que se refiere a las economías capitalistas.

¿Qué ha sucedido con la planificación regional en el casi medio siglo transcurrido hasta hoy? No es difícil describir —por supuesto que a grandes rasgos— la evolución de la planificación regional durante este período, particularmente con referencia a América Latina.

La influencia del 'modelo' de la TVA encuentra su máxima expresión en la creación de la Corporación para el Desarrollo de la Guayana Venezolana a comienzos de la década pasada, si bien ya con anterioridad se habían creado en varios países latinoamericanos una serie de organismos regionales concebidos principalmente como agencias para controlar y explotar recursos energéticos y naturales localizados en regiones periféricas; la Superintendencia del Valle del Río San Francisco en Brasil y las comisiones federales de las principales cuencas hidrográficas en México constituyen en este sentido ejemplos notorios.

El hecho es que hasta mediados del decenio de los años sesenta, la casi totalidad de los esfuerzos asociados a la planificación del desarrollo regional en América Latina (como así también en otras partes del mundo) responden a esquemas de *desarrollo periférico parcial*, inducidos a veces por el

centro y otras por la propia periferia, con una variedad de propósitos que van desde la reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales hasta el control político de situaciones conflictivas surgidas en la periferia. Ya en un documento anterior el autor presentó una tipología de todas estas modalidades de desarrollo regional (Boisier, 1976, a).

A partir de mediados del decenio citado, y hasta la fecha, con una frecuencia cada vez mayor se reemplazan estos esquemas de desarrollo periférico parcial por esquemas de *desarrollo periférico general*, a veces nuevamente promovidos por el centro y en otros casos promovidos por la periferia. Estos esquemas de desarrollo periférico general corresponden a lo que se denomina habitualmente planificación regional a escala nacional o planificación interregional. Cualquiera sea la etiqueta utilizada, se trata en este caso de un intento por ordenar y guiar el proceso de desarrollo teniendo en cuenta los problemas, potencialidades e intereses de todas las regiones del país. Esto ha conducido a diseñar sistemas y procesos de planificación de niveles múltiples, dentro de los cuales se incorpora la dimensión regional con un grado de conceptualización y decisión similar a las tradicionales dimensiones globales y sectoriales.

Este cambio responde a una variedad de razones tanto teóricas como prácticas abundantemente consideradas en la literatura reciente, que parece innecesario repetir. Un papel importante en la generalización de este enfoque nacional de la planificación regional le cupo a las Naciones Unidas tanto a través de los proyectos de asistencia técnica en este terreno como, principalmente, a través del trabajo de algunas de sus agencias más o menos especializadas en el tema, como son o han sido el Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD, Ginebra, Suiza), el Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD, Nagoya, Japón) y, especialmente, el Instituto Latinoamericano de

Planificación Económica y Social (ILPES, Santiago, Chile).

Metodológicamente se lograron avances de importancia en cada una de las etapas que conforman el diseño de un plan regional de alcance nacional, así como en el conocimiento teórico y empírico de las situaciones predominantes y de las hipótesis explicativas. Se sabe cómo hacer diagnósticos de buena calidad (aunque queda bastante por hacer en relación a la capacidad interpretativa de los diagnósticos); la naturaleza e interrelación de los varios objetivos del desarrollo regional ha sido bastante aclarada; se han desarrollado modelos cuantitativos, tanto simples como complejos, para traducir tales objetivos en metas y para examinar el crucial problema de coherencia de metas (Gruchman, 1976); se obtuvieron avances importantes en materia de definir la naturaleza y contenido de las estrategias de desarrollo regional; y el conocimiento acerca de las políticas e instrumentos económicos e institucionales para promover el desarrollo regional no es nada despreciable, aunque, como es obvio, todo puede ser mejorado y refinado.

En resumen, llegamos a desarrollar un *métier* honorable como planificadores regionales a escala nacional y tuvimos la habilidad suficiente como para convencer a numerosos gobiernos de países, desarrollados y en vías de desarrollo, acerca de la necesidad de preparar planes nacionales de desarrollo regional. Prueba de ello lo constituye la creciente actividad profesional y académica en este campo en todo el mundo.

Si la edad promedio del gremio (de planificadores regionales) estuviese alrededor de los sesenta años, no habría razones para preocuparse frente a este estado positivo de cosas. El retiro estaría cercano y quizás podríamos escamotear elegantemente los problemas reales y jubilar con el prestigio de los innovadores intelectuales. Mas, lamentablemente parece tratarse de un gremio de una edad promedio madura, aunque joven todavía, y por lo tanto quizás nos veamos obligados a responder a ciertas preguntas

molestas que podrían plantear quienes tienen la verdadera responsabilidad de preparar planes regionales en condiciones precarias, pero con resultados. ¿Qué responderemos los académicos y expertos cuando la legión de planificadores regionales que nosotros mismos formamos nos pregunten a coro: cómo preparamos en la *práctica* un plan de desarrollo para *una* región, que realmente pueda ser 'implementado'?

Por motivos puramente egoístas, siquiera para mantener nuestro *status*, tal vez sería prudente comenzar ahora a preparar una respuesta, antes de la medianoche, antes que se rompa el encanto suscitado por la planificación regional, como en el cuento de la Cenicienta.

Una paradoja del proceso de planificación regional a escala nacional consiste en que hemos desarrollado y adoptado esta metodología como reacción frente a los programas tradicionales de desarrollo de *una región aisladamente considerada*, porque nos parecía, y con razón, que tales programas tenían éxito sólo por excepción, al paso que escamoteaban el hecho esencial de ser el subdesarrollo regional (o en otros casos, la falta absoluta de desarrollo) no un hecho fortuito, sino simplemente la consecuencia necesaria de un cierto modo de desarrollo global (incluso en alguna medida por encima del propio sistema político y económico), y que por tanto el problema particular de una región no podía ser verdaderamente resuelto sino en el marco más amplio del conjunto de regiones. Esto se fundamentó teórica y empíricamente y sigue siendo un hecho sólido y categórico. Pues bien, al preparar los planes *nacionales* de desarrollo regional nos enfrentamos con el problema económico en su expresión más simple y descarnada: escasez de recursos frente a un número generalmente grande de regiones, cada una de ellas con múltiples problemas y diferentes potenciales de crecimiento. Como no es satisfactoria la solución simple de repartir por partes iguales, nos vimos en la necesidad de determinar *prioridades regionales*, y así los planes de

desarrollo regional a escala nacional concluyen en pronunciamientos entusiastas con respecto al brillante futuro que aguarda a todas las regiones, *pero con proposiciones concretas de intervención en apenas dos o tres de ellas*. La paradoja es que en la otra punta del camino nos encontramos nuevamente con el mismo problema inicial: preparar un plan de desarrollo para *una* región (o para algunas pocas regiones), aunque ahora, claro está, en mejores condiciones, ya que se supone que tenemos un marco nacional (estrategias, políticas, programas) bien definido.

¿Qué hacer? Una respuesta obvia sería decir: prepare el plan de la región como preparó el plan interregional; aunque aparentemente obvia, esta respuesta no parecería ser la mejor. Es posible que el problema sea más complejo que una simple reducción a escala de una metodología. Es posible que los fundamentos teóricos de un plan nacional de desarrollo regional no sean apropiados a una escala reducida (como podría ocurrir con la teoría de los polos y centros de crecimiento). Es posible que el arsenal analítico del planificador interregional esté excesivamente orientado hacia lo urbano e industrial y tal vez tales características no sean significativas en *una* región. Es posible que el aparato institucional y administrativo de una región sea simplemente incapaz de operar en términos de un plan de desarrollo. Es posible que la información estadística y de otra naturaleza sea escasa y poco adecuada al nivel de detalle microrregional. Es posible todo lo anterior y mucho más.

Otra respuesta, también obvia en determinadas circunstancias, sería: no haga nada. Esta es, por cierto, una respuesta válida dentro de un esquema de planificación regional completamente centralizado, donde se recurra, por ejemplo, a modelos cuantitativos de programación interregional, uno de cuyos productos es justamente el *programa* de crecimiento e inversión sectorial/regional. El bien conocido "modelo de Rotterdam" precisamente genera resultados que

minimizan la tarea de *planificación* en cada región. Sin embargo, este tipo de respuesta, eficiente sin duda, es altamente centralizada, poco participativa y en consecuencia, en último análisis, poco democrática.

El problema antes descrito quizás no sea muy serio para la región que aparece con una primera prioridad. Habitualmente hacia ella se volcarán gran parte de los esfuerzos de gobierno, pero ¿qué hacer en el caso de una región a la que sólo se atribuye una segunda o una tercera prioridad? Es allí donde se presenta el problema en toda su magnitud. Si escasos son los esfuerzos oficiales orientados hacia tal región, no resta otra alternativa que mejorar las condiciones que posibilitan la autoayuda.

Que la aplicación de metodologías de planificación más o menos clásicas al caso de una región no parece representar una respuesta adecuada, se refleja en la insatisfacción que muestran una serie de instituciones y expertos con los procedimientos corrientes, y en la búsqueda de soluciones novedosas.

Por ejemplo, Avron Bendavid desarrolló el llamado "Enfoque conceptos-estrategias-proyectos" (A. Bendavid, 1972), como una alternativa más realista para la planificación regional y difundió recientemente la misma idea, ya de una manera más formalizada (Bendavid y Waller, 1975). El Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas en Nagoya tiene en elaboración un proyecto titulado: "Métodos de planificación para el desarrollo regional integral" —MPCRD— (UNCRD, 1976), un ambicioso proyecto para establecer justamente un método apropiado para la planificación de regiones individuales en el contexto del subdesarrollo asiático. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas (ILPES) ha ensayado, en las asesorías prestadas a entidades subnacionales de Brasil, México y Venezuela, nuevas metodologías y enfoques para formular planes de desarrollo de regiones singulares. Algunas de dichas experiencias han sido materia de publicaciones (Costa-Filho, 1975; Valle,

1975). Desde un punto de vista más amplio, Van Raay también ha explorado hace poco este mismo problema (Van Raay, 1976) y en otra oportunidad el presente autor abordó el mismo tema (Boisier, 1976, b).

Más recientemente, Stöhr y Tödtling (Stöhr, Walter y Tödtling, 1977) presentaron al XVII Congreso Europeo de Ciencia Regional (Cracovia, agosto de 1977) una interesante monografía donde, en relación al mismo tema de este trabajo se propone una estrategia de "cerramiento espacial selectivo" para preservar la autonomía regional y para generar respuestas más adecuadas a los problemas particulares de las regiones.

No es difícil entender la preocupación de los especialistas por buscar métodos alternativos de planificación para una región singular, porque por sobre cualquier otra consideración, la cuestión básica es que el plan de desarrollo de una región está dirigido, con mucha probabilidad, *al manejo de una economía esencialmente pequeña en términos relativos* y, en muchos casos, también en términos absolutos.

Las prioridades establecidas en el plan regional nacional seguramente se traducirán en proposiciones para *controlar* el crecimiento del 'centro' (que por lo general coincide con una región de tipo metropolitano), y también en proposiciones para *estimular* el crecimiento de una o de varias regiones periféricas. Algunas de éstas son precisamente las regiones 'pequeñas'.

CEPAL preparó hace poco un estudio mostrando las experiencias de varios países latinoamericanos en la preparación de cálculos del producto interno bruto regional (CEPAL, 1975). Si se examina la participación relativa de las regiones, estados o provincias sobre el total nacional, se obtiene una idea bastante aproximada de cuál es el tamaño económico típico de las unidades territoriales que serían objeto de un plan de desarrollo intrarregional.

Por ejemplo, en Argentina (1968) sólo dos de las 24 provincias mostraban una participación igual o superior al 10% del PIB del país; en Brasil (1968) sólo tres de los 22

Estados alcanzaban dicha participación; en Chile (1970) tres de 12 regiones; en Colombia (1964) tres de las 18 secciones; en Ecuador (1965) dos de las 16 provincias; en México (1970) uno de los 32 Estados; en Panamá (1968) tres de las nueve provincias, y en Perú (1965) tres de las ocho regiones. Esto pone de manifiesto lo antes señalado, es decir, la escala muy reducida en que se plantea generalmente la preparación de un plan regional. El hecho de que la mayoría de estas unidades geográficas correspondan a divisiones administrativas más que a regiones de planificación no invalida en absoluto el argumento.

La consecuencia inmediata de esto debería ser el reconocimiento de la enorme importancia de lo que podría llamarse el *entorno paramétrico* en la planificación del desarrollo de una región dada. Es decir, normalmente serán más importantes las condiciones, los acontecimientos y las decisiones externas a la región, por la influencia que ejercen en su desarrollo, que los propios elementos internos.

Por supuesto que esto no ha pasado inadvertido a los teóricos de la economía y del crecimiento regional. En los textos más difundidos se previene acerca de la diferencia en el grado de apertura entre una economía regional y la economía nacional, y no poco se ha avanzado en la formalización de modelos de crecimiento regional exógenamente inducidos (Siebert, 1969). Pero en realidad se trata de un asunto más amplio que la simple apertura económica (entendida ésta como relación entre el volumen de comercio externo y el producto interno), y más complejo que el reconocimiento del papel de la demanda externa y de las inversiones externas en el crecimiento regional, tal como estos aspectos son tratados en los modelos de base económica, de multiplicadores interregionales y de crecimiento. La pregunta que se plantea en seguida es la siguiente: ¿están las metodologías de planificación preparadas para controlar el entorno paramétrico?

¿No será, como lo sugieren varios auto-

res (Gutiérrez, Ortiz y Villamil, 1971), que las metodologías de planificación fueron diseñadas para tratar con sistemas económicos relativamente cerrados o, por lo menos, más autónomos en materia de control? Si esto fuese así, tal vez habría que revisar los procesos de planificación, particularmente desde el punto de vista de la gestión y el control, para asociarlos en forma estrecha al *análisis de sistemas*. La planificación de una región constituirá un caso típico de control de un sistema abierto.

Desde el punto de vista operativo, el análisis de sistemas podría ofrecer una contribución sustancial al replanteamiento de las formas de planificación para una región. Desde el punto de vista conceptual, por otro lado, la distinción entre *planificación del desarrollo* y *planificación adaptativa* parece esencial para redefinir la forma que asume el proceso de planificación en una región (Friedmann, 1973). De acuerdo con Friedmann:

“La *planificación para el cambio* se divide en dos formas básicas de acuerdo a un criterio de relativa autonomía en la toma de decisiones. En la *planificación del desarrollo*, la autonomía es comparativamente grande en lo que respecta a la formulación de los fines y la elección de los medios; en la *planificación adaptativa*, la mayoría de las decisiones dependen mucho de las acciones de actores ajenos al sistema de planificación: Por supuesto, la mayoría de las decisiones de planificación serán tomadas en algún lugar del continuo entre la completa autonomía y la completa dependencia. Y el comportamiento de los sistemas de planificación variará de acuerdo a la distribución de las funciones de decisión entre los dos extremos. Por ejemplo, la planificación del desarrollo urbano al nivel de la ciudad generalmente será mucho más adaptativa que relativa al desarrollo: en gran parte, tendrá que responder o adaptarse a fuerzas externas, como son los cambios en las preferencias de ubicación de las firmas industriales,

sobre las cuales la municipalidad, a través de su propio funcionamiento, no puede influir significativamente. En cambio lo contrario es válido en la planificación del desarrollo nacional. En este caso, las autoridades públicas pertinentes, y la nación es dueña de su destino en un grado mucho mayor que cualquiera municipalidad dentro de ella. Sin embargo, aun entre naciones, pueden haber diferencias en cuanto al grado de dependencia de fuerzas externas; por lo tanto, una nación pequeña y débil como Haití tendrá que planificar, sin duda, en forma más adaptable —si planifica— que la ciudad de Sao Paulo. “¿Cuáles son las principales diferencias, en cuanto al comportamiento esperado, entre la planificación del desarrollo y la adaptativa? No quisiera llevar la metáfora demasiado lejos, pero puede ser instructivo comparar la relación entre la planificación del desarrollo y la planificación adaptativa con la existente entre un esclavo y su amo. Suponiendo que el esclavo permanece esclavo (quien desde luego puede decidirse a no seguir siéndolo), ¿cómo promueve él sus intereses personales? Se sugieren cuatro formas de comportamiento:

1. “El esclavo luchará por remover en forma oportuna los intersticios de la voluntad de su amo, sin considerar ningún fin, aunque, más bien, buscando una acomodación moderada, asiéndose de cualquier posibilidad evidente de gratificación inmediata que pueda aparecer.
2. “El esclavo buscará aumentar su área de libertad para efectuar elecciones y acciones autónomas.
3. “Las ambiciones del esclavo generalmente serán más modestas que las de su

amo. Pero, en su anhelo por lograr mayor autonomía, podrá adaptar sus fines cada vez más a los de su amo, imaginándose un interés conjunto o común que pueda compartir por adhesión. Esta es la típica relación feudal.

4. “El esclavo recurrirá a la ‘manipulación’ política con el objeto de cambiar la voluntad del amo en favor de los intereses propios del esclavo. El término ‘manipulación’ política debe interpretarse en este contexto en su sentido amplio y puede incluir subordinación excesiva, adulación, insinuación, presión sutil, decepción y otras formas de ‘manipulación’ indirecta.

“Ahora bien, una forma de comportamiento similar a la del esclavo parece caracterizar también a la planificación adaptativa. *Habrà una tendencia, por ejemplo, a impulsar las decisiones hacia arriba, hacia los centros de planificación para el desarrollo donde los parámetros de elección en los niveles bajos pueden ser cambiados. En este esfuerzo, los sistemas de planificación de los niveles bajos, generalmente dependerán de la ‘manipulación’ política para alcanzar sus fines.* (Subrayado por nosotros.) Vale la pena notar, sin embargo, que la planificación adaptativa puede reforzar la acción política con una propia contraplanificación, de manera que las negociaciones con las autoridades centrales puedan conducirse en un plano de igualdad intelectual. Puesto que, por el lado del gobierno, cualquier convenio en un complejo sistema económico avanzado en gran parte lo realizan expertos técnicos calificados, las partes litigantes deberán estar igualmente preparadas para entrar en negociaciones.”

I

Naturaleza de la planificación para una región

Como quiera que se defina un plan económico, éste implica una serie finita y arbitraria

de *decisiones* que se toman *a priori* para afectar el curso probable de ciertos eventos.

Estas decisiones se refieren principalmente a la asignación de recursos y a las formas y procedimientos de administración (incluida la creación de nuevas instituciones). Una *decisión* sólo es tal cuando afecta a una variable o fenómeno comprendido *dentro del ámbito de control* del decididor (no puedo 'decidir' poner fin a la segregación racial en Sudáfrica). Como se verá en seguida, el solo hecho de entender de esta manera la naturaleza de un plan, en muchos casos, pone en tela de juicio la idea misma de 'plan regional', por lo menos cuando se considera el plan de la región como un instrumento de y para la administración regional, o sea, como un proceso regionalmente autocontenido.

¿Cuáles son los recursos económicos que pueden ser manejados por la administración regional? Si se reduce el ámbito de la pregunta al aspecto financiero no resulta difícil la respuesta. Primero, la región puede usar los recursos provenientes del producto de ciertos impuestos directos e indirectos que la legislación tributaria concede a los gobiernos regionales (algunos impuestos a la propiedad, ciertos impuestos a los servicios, etc.). Segundo, la región puede emplear sus rentas propias (propiedades y participaciones derivadas de algunas actividades económicas regionales). Tercero, la región puede utilizar —en algunos casos— el mercado de capital local, nacional o internacional, ya sea emitiendo títulos de la deuda pública o contrayendo obligaciones. Cuarto, la región puede servirse de las transferencias de recursos de parte del gobierno central.

¿Son significativos estos recursos? La respuesta es evidente: en general no lo son. Dada la centralización tributaria y presupuestaria predominante en muchos países (en todos los latinoamericanos, con la posible excepción del Brasil), las rentas tributarias regionales o locales son mínimas, como se apresuraría a confirmarlo cualquier autoridad local. Las rentas propias son, en una abrumadora mayoría de los casos, completamente desdeñables; y sólo llegan a ser significativas en situaciones excepcionales

vinculadas a la explotación de un recurso natural o a alguna legislación de privilegio. La utilización regional del mercado de capital es todavía incipiente en la mayoría de los países en desarrollo y parece difícil que las regiones más pobres pudiesen beneficiarse de un sistema semejante, aun cuando tampoco cabe descartar esta posibilidad. La transferencia de recursos desde el gobierno central constituye su fuente; potencial en algunos casos y real en otros, más cierta y más importante. Esto excluye de todos modos la asignación presupuestaria que las agencias *sectoriales* del gobierno destinan a la región, puesto que tales partidas de gasto las deciden las agencias y no la región. Se sigue, en consecuencia, que al hablar de transferencias estamos pensando en sumas alzadas que el gobierno central pone a la *libre* disposición de la administración regional. La evidencia empírica indica que aun en los países donde se han puesto en marcha fondos nacionales de desarrollo regional, estas transferencias tampoco son muy cuantiosas.

En consecuencia, resulta claro que las decisiones regionales sobre asignación de recursos tienen que ser de hecho muy limitadas, y como quiera que sea, insuficientes para contribuir significativamente a resolver los principales problemas regionales.

Tampoco es mejor la situación en materia de las decisiones de carácter institucional o administrativas. Dado el intenso grado de centralización de la administración pública que caracteriza a muchos países, pero particularmente a los latinoamericanos, la maquinaria administrativa regional está constituida (cuando existe como tal) primordialmente por *delegaciones regionales* de las agencias nacionales y en una mínima parte por organismos propiamente regionales. Aun cuando tales delegaciones puedan estar sometidas *formalmente* a la autoridad regional, no hay duda alguna que en un sentido *real* estas delegaciones se someten a la autoridad de su propia agencia central. Por consiguiente, el ámbito de las decisiones regionales también es muy restringido en este campo, y si los recursos son escasos, la posibilidad de crear

nuevas instituciones puede ser poco realista.

Estas breves consideraciones debieran ser suficientes como para descartar (en la mayoría de los casos) la posibilidad de hacer un plan regional, entendido éste en su acepción clásica, es decir, como un conjunto de decisiones que controlan variables *realmente controlables*. La planificación de una región debiera orientarse a tornar viable y a maximizar la capacidad de *intervenir* en el entorno paramétrico de la región. El carácter que asume una intervención depende del balance de poder relativo entre quien interviene y quien es intervenido. A mayor poder relativo del interventor, mayor es la tendencia a una intervención autoritaria o de fuerza; y a menor poder relativo del interventor, mayor la tendencia a transformar la intervención en una *negociación*. Como se ha visto que el tamaño típico regional es relativamente reducido, es lícito suponer un poder limitado de las regiones para intervenir en su entorno paramétrico y es igualmente lícito suponer que en tal caso la región tenderá a transformar la posibilidad de intervención en una negociación con los agentes que definen el entorno paramétrico, fundamentalmente el gobierno central y, en segunda instancia, las empresas públicas y privadas nacionales, las empresas transnacionales y el propio mercado externo.

En este caso la planificación del desarrollo de la región no tiene como propósito fundamental movilizar los recursos internos de la región (si bien constituirá siempre un componente del desarrollo regional), sino maximizar la capacidad de negociación regional.

John Friedmann, en el ya citado trabajo, muestra sin embargo una posición diferente en este aspecto. En efecto, señala:

“Los diferentes grados de autonomía y dependencia de la toma de decisiones tienden a reflejarse en una jerarquía de autoridades de planificación relacionadas entre sí en una forma técnica y política más o menos sistemática, en la que cada nivel tiene su función apropiada y su poder de decisión. Ya que cada

nivel superior es capaz de cambiar parámetros sobresalientes por decisiones en todos los niveles inferiores, y puesto que cada cambio paramétrico representa, en un sentido, un cambio de política, suele advertirse un énfasis en la programación —la especificación detallada de inversiones en volumen, tiempo y lugar— en los niveles inferiores de la jerarquía. O, empleando los términos de nuestro modelo, la planificación para el desarrollo, tiende a transformarse en políticas y la planificación adaptativa en programación. De hecho, sin embargo, las dos se mezclan en proporciones variables, según el punto en el continuo autonomía-dependencia donde ocurra la planificación.

“En el caso de la planificación para el desarrollo, el papel de las instituciones políticas como guías y como resultantes de conflictos se hace obviamente crucial. Es aquí donde se toman las decisiones paramétricas básicas y donde deben resolverse los intereses en conflicto de los planificadores adaptativos. Esta es no sólo una función técnica, sino también, y quizás en gran escala, una política.”
(Friedmann, 1973.)

Más adelante se verá que debido precisamente a las limitaciones en materia de decisiones derivadas del tamaño y grado de apertura de las regiones, en la mayoría de los casos la planificación adaptativa regional asume un carácter bastante alejado de la ‘programación’, contrariamente de lo que se desprende del juicio de Friedmann, en todo caso válido para muchas otras situaciones.

Como lo anotan Gutiérrez, Ortiz y Villamil: “Tratar a los países (o regiones en nuestro caso) como sistemas abiertos conlleva lo siguiente: *primero*, es necesario identificar la red de intercambio entre el país (la región) y su ‘entorno’; *segundo*, hace necesario definir detalladamente la naturaleza de las relaciones entre el país (la región) y otros países (regiones); *tercero*, implica un alto grado de exogeneidad en cuanto a las variables críticas en el proceso de planifica-

ción o de toma de decisiones” (Gutiérrez, Ortiz, Villamil, 1971). Y agregan los mismos autores: “Esta condición de sistema abierto se puede dar bajo condiciones de dependencia o de interdependencia, donde la primera refleja una condición de dominación y la segunda de reciprocidad”.

“La dependencia política —señalan los citados Gutiérrez, Ortiz y Villamil— hace necesaria o impone condiciones de dependencia económica y social. En estos casos, que se aproximan a las condiciones de la planificación por regiones o unidades subnacionales, existe una jerarquía en términos del sistema de planificación y lo más que se podría hacer es tratar de minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios de la relación de dependencia, dentro de los límites que impone el sistema dominante.”

En un trabajo posterior, donde ahondan el mismo tema, Gutiérrez y Villamil sostienen, al discutir el problema de la toma de decisiones en condiciones de escasez de recursos, que: “La escasez relativa debe entenderse en el contexto de la ausencia de control o en términos de unas limitaciones en cuanto a alternativas de política” (Gutiérrez, Villamil, 1973). Estas limitaciones en relación con la posibilidad de diseñar políticas alternativas constituyen un resultado directo del pequeño tamaño que caracteriza a ciertos países y regiones.

De los anteriores comentarios se deducen algunas características importantes que contribuyen a redefinir el alcance del proceso de planificación para una región. En primer término, se infiere la necesidad de esclarecer cuidadosamente la forma como se estructura y opera lo que se ha denominado ‘entorno paramétrico’ de la región, una tarea que será incluida dentro del diagnóstico regional. En segundo término, los autores citados reafirman la idea en el sentido de que la planificación de una región implica el manejo de un sistema dependiente desde el punto de vista de las decisiones; ello incidirá —como se verá en seguida— sobre el papel relativo del plan y de la estrategia regional.

En tercer término, las opciones limitadas en el diseño de alternativas de política aparecen como consecuencia del reducido tamaño del sistema económico de una región, hecho que condicionará necesariamente el enfoque, los procedimientos y la mecánica de la planificación de una región.

En consecuencia, parece claro que la práctica de la planificación regional es tanto un proceso de negociación y gestión como un ejercicio técnico, y el marco de toma de decisiones dentro del cual actúan los planificadores y otros grupos se destaca como un tema que merece un análisis especial. Dunham plantea exactamente este argumento al estudiar —en el caso de Ghana— la conformación de las estructuras espaciales como resultado del juego de los intereses de grupo (Dunham, 1976).

Otro aspecto importante que demanda algunos comentarios se refiere a la noción de *estrategia* en el contexto del proceso de planificación de una región y a su vínculo con el concepto de *plan* tal como éste se reseñó antes.

Se puede definir una estrategia de desarrollo regional con cierta rigurosidad en los términos siguientes: “Una estrategia de desarrollo regional es un conjunto limitado de decisiones importantes que, teniendo como base las reacciones posibles del medio, tiene por propósito principal maximizar el cambio en un sistema regional, minimizando al mismo tiempo las reacciones adversas del sistema” (Boisier, 1976, *b*).

En el caso de la planificación regional a escala nacional las decisiones más importantes a propósito de la estrategia son: i) la definición del *grado de tensión* que el sistema puede soportar; concretamente, la especificación de la intensidad del control que puede aplicarse al ‘centro’ para captar allí excedentes que puedan ser transferidos a la ‘periferia’, y ii) la definición del *estilo* de desarrollo regional que se desea obtener, mediante la evaluación y selección de una serie de grandes opciones (por ejemplo, desarrollo horizontal versus desarrollo vertical). En la misma perspectiva, de la planifi-

cación regional a escala nacional, la estrategia regional *complementa al plan*, puesto que, tratándose del país como un todo, gran parte de las decisiones relativas al desarrollo del sistema de regiones se ubica dentro del ámbito de control del propio país. Por ello, el concepto de plan (como conjunto de decisiones puras) resulta comparativamente más importante que el concepto de estrategia (como conjunto de decisiones y procedimientos estocásticos).

En el caso de una región, particularmente si ésta es pequeña y abierta, se modifican las relaciones entre estrategia y plan. Dado que en este caso gran parte de los elementos de control del sistema son exógenos, la estrategia de desarrollo para una región tiene una connotación diferente. En efecto, en estas condiciones la estrategia busca maximizar la posibilidad de generar decisiones por parte de los elementos exógenos de control (los agentes del entorno paramétrico) adecuadas y favorables al desarrollo de la región. En este sentido, la estrategia de desarrollo para una región aparece estrechamente asociada a procedimientos concretos de acción más que al establecimiento de condiciones para que un conjunto de actores se comporten de acuerdo a un esquema prefijado, como ocurre con la estrategia nacional de desarrollo regional. Desde un punto de vista complementario, puede decirse que la estrategia de desarrollo para una

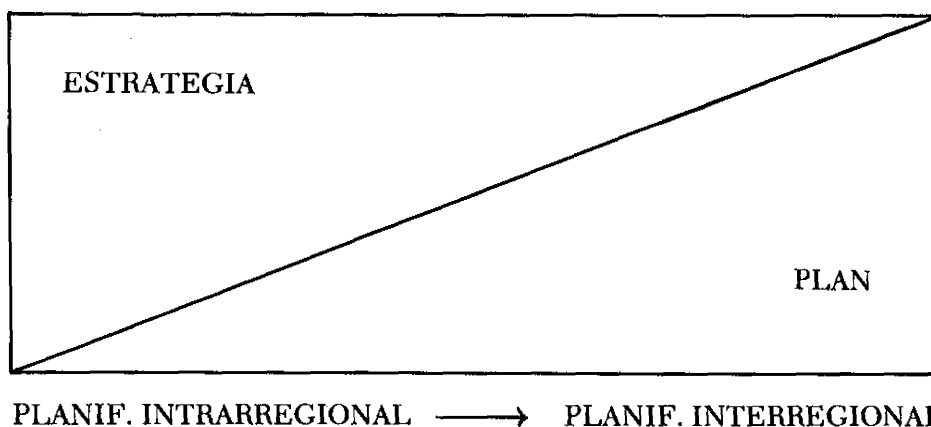
región tiene por propósito reducir el grado de incertidumbre en los procedimientos de negociación entre la región y los agentes del entorno.

Puesto que las decisiones *puras* que la región puede adoptar constituyen un conjunto pequeño, el *plan* de la región es comparativamente menos importante que la estrategia; por tanto en este caso el *complemento de la estrategia* es el plan, una relación inversa a la que puede observarse a nivel nacional. El gráfico siguiente ayuda a percibir las distintas relaciones entre estrategia y plan tanto a nivel del sistema regional como a nivel de una región.

De todos modos debe entenderse el carácter *relativo* que tienen enunciados tales como: “la estrategia es menos importante que el plan en el caso de la planificación interregional”; lo de “menos importante” denota simplemente que hay más elementos sujetos a control en un caso que en otro; y no implica una reducción de la importancia absoluta de una adecuada estrategia *nacional* de desarrollo regional.

Resumiendo, la planificación para una región implica dos componentes: un componente *decisional* (el plan propiamente tal) y un componente *procesal* (la estrategia, que incluye la especificación de los campos de transacción y de los mecanismos de negociación).

COMPONENTES DEL PROCESO DE PLANIFICACION



II

El diagnóstico regional revisitado

¿Cómo diseñar entonces un proceso *práctico* de planificación para una región que responda a los propósitos anteriores?

“Fundar el porvenir —decía Saint-Exupéry— es primero y exclusivamente pensar el presente.” El conocimiento de qué es la región, de sus potencialidades, de sus limitaciones y de los factores que operan detrás de esas limitaciones constituye la primera tarea y la primera etapa de la planificación regional, cualquiera sea la modalidad que ésta asuma. Un buen diagnóstico es el requisito principal del plan.

Si bien esto resulta bastante obvio y si bien hay una experiencia acumulada nada despreciable en la preparación de diagnósticos económicos, no es menos cierto que —por lo menos en el caso latinoamericano— los diagnósticos regionales conocidos son más una relativamente buena *descripción* que una adecuada *interpretación*. La descripción es útil, pero sin una interpretación su valor es casi nulo.

El diagnóstico puede considerarse como un proceso en sí mismo para cuya realización se necesitan ciertos insumos y del cual se derivan ciertos productos. La transformación de los insumos en productos presupone la ejecución de determinadas actividades en esta etapa.

El primer insumo requerido para el diagnóstico lo constituye la *información*, tanto sobre la región como sobre lo que se ha llamado el entorno paramétrico regional. Puesto que el propósito es elaborar una metodología práctica de planificación (lo que implica tanto factibilidad como oportunidad), no se puede ser muy exigente de inicio en relación a la información. Es perfectamente conocido que la situación en este caso se caracteriza por una falta generalizada de información estadística regional, pero no se puede esperar que se diseñen y se pongan

en actividad sistemas modernos de información si es que realmente se quiere hacer algo a plazos cortos. En este caso el ‘arte’ del planificador regional consiste en utilizar sabiamente la información indirecta, las fuentes de datos nacionales y cualquier fragmento de información suelta que permita extraer conocimientos sobre la región.

La información para el diagnóstico corresponde a tres tipos diferentes. En primer término se requiere *información estadística*, datos acerca del estado y comportamiento de las principales variables regionales y extrarregionales. En segundo término, se necesita *información política*, referida a las estrategias, planes, políticas y proyectos promovidos por el gobierno central. Y en tercer término, se debe trabajar con *información de opinión*, esto es, las apreciaciones objetivas y subjetivas de los actores regionales (autoridades, empresarios, obreros, etc.) en relación a los problemas y potencialidades de la región.

En relación a la primera categoría, es decir, la información estadística, será útil preparar de antemano una lista tan completa como sea posible de los datos que se desean obtener (ejemplos de estas listas aparecen en varias obras sobre planificación regional). El propósito de esta lista no es recolectar toda la información sugerida (ello prolongaría todo el proceso), sino utilizarla como una guía para, *primero*, preparar una segunda lista reducida de los ítem disponibles o susceptibles de encontrar con mínimo esfuerzo; y, *segundo*, establecer una prioridad en relación a los datos (por ejemplo, en una región agropecuaria por excelencia, la información industrial podrá resultar más fácil de obtener, pero evidentemente no tendría primera prioridad). Al parecer, la cuestión esencial en este caso es estudiar a fondo las fuentes estadísticas de *datos nacionales* (censos,

cuentas sociales, etc.), para extraer de ellas datos sobre la región. Este es un procedimiento que, bien aplicado, suele proporcionar más información de la que se supone corrientemente.

La información política se refiere, como ya se observó, principalmente al propósito de poner en claro las políticas económicas nacionales (por ejemplo, la política monetaria o la política de gasto público), las políticas sectoriales (agricultura, industria) y los proyectos de inversión directamente productivos así como sociales y de infraestructura propuestos por las agencias del gobierno nacional. Se trata, en este caso, de evaluar cuál es la posible repercusión de este conjunto de decisiones sobre la región. En algunos casos esto puede ser cuantificado; por ejemplo, el número de viviendas que el ministerio de vivienda pretende construir en la región o el número de empleos que generará un proyecto industrial. En otros casos, esto no será tan fácil de hacer, por ejemplo, es difícil evaluar la incidencia de la política monetaria en la región.

Dada la naturaleza del proceso de planificación propuesto, la información política es en extremo importante, puesto que se refiere precisamente al entorno paramétrico regional o, por lo menos, a la parte más importante del mismo: la acción del gobierno central. De manera que es conveniente hacer un esfuerzo serio para obtener y manejar eficazmente esta información.

La información referente a las políticas económicas promovidas por el gobierno central debe ser, por lo menos, someramente evaluada por el grupo de trabajo regional. No se necesita al comienzo un análisis muy acabado de las mismas; es suficiente que el grupo de trabajo pueda pronunciarse de una manera razonable acerca de si tal o cual política es positiva o no con respecto al desarrollo percibido de la región.

Por otro lado, ya en esta etapa del proceso de planificación regional aparece la oportunidad para incorporar al proceso de manera efectiva a los dirigentes (*policy-makers*) del sector público tanto regional

como —especialmente— nacional. No basta requerir en forma expresa información sobre políticas y proyectos ni es suficiente un entendimiento entre los planificadores regionales y sectoriales. La interacción entre autoridades políticas regionales, planificadores y dirigentes nacionales resulta esencial para traducir posteriormente el plan a la práctica.

La información de opinión es un complemento importante de las dos categorías anteriores y su recolección genera paralelamente la oportunidad de incorporar al proceso de planificación a otro conjunto relevante de actores: los grupos regionales. Esta incorporación es útil tanto por razones tácticas como por razones doctrinarias. Desde este último punto de vista, se concibe la planificación como un proceso participativo y socialmente integrador; y desde el punto de vista táctico, los dirigentes de los grupos sociales regionales complementan eficazmente las funciones del planificador en relación a las deficiencias de información que éste puede y suele tener, y en relación a la vivencia diaria de una serie de problemas regionales que pueden pasar desapercibidos para el técnico. En seguida se hará referencia a las técnicas que pueden usarse para recabar esta información de manera más o menos objetiva.

El segundo tipo de insumo requerido para la confección del diagnóstico tiene que ver con las *técnicas de análisis regional*, cuya sola mención suele hacer fruncir muchas cejas, en parte porque hay una tendencia a pensar en complicadas técnicas de tipo econométrico que requieren habilidades especializadas y disipan enormes cantidades de tiempo y recursos. Pero si la preocupación consiste en preparar un plan factible y oportuno con escasez de información, naturalmente habrá que descansar en técnicas analíticas más rudimentarias.

Conviene tener claro que es preciso utilizar dos tipos de técnicas de análisis: i) técnicas convencionales para el manejo de datos estadísticos, y ii) técnicas no convencionales para el manejo de la información

más subjetiva. Entre estas últimas vale la pena citar ejercicios del tipo *brain-storming*, formación de *think-tanks* y el uso de métodos como la técnica *delphi* para identificar, por ejemplo, problemas prioritarios.

Fagence, en *Citizen Participation in Planning*, dedica todo un capítulo a examinar los 'medios' de participación ciudadana en procesos de planificación (Fagence, M., 1977).

Con respecto a las técnicas convencionales de análisis regional, descripciones de ellas aparecen reunidas en libros de texto (Isard, 1960; Boudeville, 1966; Bendavid, 1974; Boisier, 1977). Se debe dar clara preferencia a aquellas técnicas simples para las cuales pueden encontrarse datos en las fuentes estadísticas de datos nacionales (por ejemplo, medidas de concentración, de especialización, método de variaciones relativas, modelos de potencial, etc.). Dado que el procedimiento de *learning-by-doing* es más apto para tareas que se puedan ejecutar en plazos más largos que los plazos impuestos a los planificadores para hacer el plan, en relación a las técnicas se requiere el concurso de verdaderos expertos con suficiente conocimiento teórico y experiencia práctica.

Los propósitos generales del diagnóstico para esta forma de planificación son: i) identificar los principales *problemas* de la región con sus respectivas prioridades; ii) identificar los agentes del entorno paramétrico regional; iii) establecer las vinculaciones entre los problemas y la conducta de los agentes del entorno; iv) identificar las principales potencialidades de crecimiento regional, y v) proyectar hacia el futuro la situación regional a la luz de los comportamientos probables de i), ii) y iii).

En consecuencia, el resultado del diagnóstico será: i) una *descripción*; ii) una *interpretación*, y iii) una *proyección*.

La descripción alude al estado actual de la región, y como esto no puede ser un relato discursivo, debe estructurarse de antemano tanto su contenido como su organización

formal. La descripción puede presentarse en función del siguiente esquema:

a) descripción de cada unidad territorial que compone la región (provincias, comunas, distritos, etc.) en la medida en que lo permita la información. Esta descripción por supuesto debería incluir antecedentes físicos, antecedentes económicos, antecedentes sociopolíticos y antecedentes sobre relaciones intermicrorregionales;

b) descripción del funcionamiento del sistema completo definido por las unidades antes descritas, por ejemplo, qué ha sucedido durante un período dado con la población total regional y con su distribución intrarregional. El objeto de este tipo de análisis es lograr una idea aproximada de la dinámica interna de la región;

c) descripción del sistema de asentamientos humanos de la región tanto en su dimensión urbana como rural;

d) descripción de las redes de transporte y de comunicaciones existentes dentro de la región así como de sus conexiones exteriores;

e) descripción del sistema y de los procedimientos administrativos regionales vinculados al desarrollo, con particular énfasis en los aspectos de coordinación inter-agencial, atribuciones y delegación de funciones.

Por otro lado, la descripción, como producto del diagnóstico, incluye mostrar la evolución a largo plazo de algunas variables clave como población, producción y otras. Esto permitirá al planificador diferenciar problemas de estructura, que se arrastran desde antiguo y problemas de tipo coyuntural.

Asimismo, la descripción incluye, y esta parte es la fundamental, una identificación y el establecimiento de la prioridad de los principales problemas regionales. No se debe pretender terminar con una lista demasiado larga, la que suele expresar un conjunto de deseos subjetivos más que problemas reales. Aquí se requiere un esfuerzo de imaginación por parte de los planificadores. Algunas de las preguntas que se pueden

formular para ayudar a identificar los problemas son, a manera de ejemplo, las siguientes:

1. ¿Hay carencias notorias en la dotación regional de recursos naturales? ¿Es una carencia real o se trata de desconocimiento?
2. ¿Hay carencias notorias en la dotación regional de recursos humanos?
3. ¿Cuál es la apreciación de las relaciones entre 1 y 2? ¿Hay un problema de saturación? ¿Hay un problema de subocupación espacial?
4. ¿Hay carencias notorias en la dotación regional de recursos económicos y tecnológicos?
5. ¿Cómo se juzga el crecimiento económico regional? ¿Por debajo de lo que permitirían las condiciones 1, 2, 3 y 4?
6. ¿La localización de la región con respecto a los mercados nacionales e internacionales constituye un escollo serio o no para la exportación?
7. ¿Hay problemas agudos de distribución del ingreso en la región?; si los hay, ¿son radicalmente diferentes a problemas similares a nivel nacional?
8. ¿Hay problemas de orden institucional cuya sola remoción pudiese acelerar el crecimiento regional?
9. ¿Hay problemas típicamente sociales en la región, tales como segregación manifiesta, cuestiones raciales, grupos dominantes esencialmente conservadores, ausencia de organizaciones sociales, etc.?

Si bien todas estas preguntas son importantes, se han mezclado intencionadamente preguntas que se refieren a ciertos efectos con preguntas que apuntan más a las causas. Se hace precisamente para mostrar la necesidad de realizar un esfuerzo que permita distinguir ambas cosas; en muchos casos los diagnósticos presentan todo esto mezclado y ello dificulta la posterior identificación de políticas. Por ejemplo, el crecimiento económico regional es principalmente un efecto de causas asociadas a una o a varias de las ocho preguntas restantes; aunque también puede ser una causa debida a situaciones

como las asociadas a las preguntas cuatro, siete y nueve.

Una discusión a fondo de estas y otras preguntas entre los planificadores, autoridades y representantes de la comunidad, generalmente terminará en un consenso en torno a alguno de los tres puntos siguientes: el crecimiento económico regional en apariencia está por debajo de lo que la constelación de recursos regionales permitiría esperar; o bien, el crecimiento económico regional se juzga como satisfactorio, pero se entiende que está generando problemas sociales insostenibles a largo plazo; o finalmente, el crecimiento económico regional no puede impulsarse más allá de un límite determinado por los recursos naturales y el ajuste debe buscarse por el lado de las migraciones.

En la identificación de los problemas debe irse a lo sustantivo y no a lo accesorio. Si en una región hay un déficit manifiesto de viviendas, esto es seguramente un efecto de una cierta situación de distribución de ingresos, de inmigración acelerada o de ausencia de mecanismos financieros adecuados, o de otras razones, pero rara vez será un problema sustantivo. Sin duda es importante identificar este problema, pero mucho más importante todavía es dedicar el tiempo y el esfuerzo a aquellos problemas cuya solución generaría los mayores efectos multiplicadores sobre otros problemas.

Finalmente, la descripción incluye una identificación de las principales potencialidades regionales. Y esto debe hacerse sobre bases tan objetivas como sea posible. ¿Qué elementos, naturales o no, de la región podrían aprovecharse mejor? ¿tiene buen clima y bonitos paisajes (turismo)?; ¿tiene recursos de suelos, energéticos o mineros particularmente importantes (agroindustria, generación de energía, minería)?; ¿tiene mercados importantes (industria, comercio, servicios)?; ¿tiene universidades o una superior dotación de personal técnico (investigación, industrias de alta tecnología)?; ¿tiene industrias de base (industrias complementarias)?; ¿dentro de qué plazos podrán explotarse estas potencialidades y cuál será,

aproximadamente, el volumen de recursos nacionales e internacionales necesario?

La segunda parte del resultado del diagnóstico consiste, como ya se dijo, en la interpretación de los datos y hechos descritos; y ésta es la parte más difícil y también la más importante del diagnóstico. La más difícil, porque requeriría realmente una *teoría* (o varias teorías alternativas) para percibir las relaciones causales entre los fenómenos, de manera que permita actuar sobre las causas y no sobre los efectos. Aquí, además, hay que ligar los problemas regionales con el entorno paramétrico.

Tenemos algunas dudas sobre la capacidad de las teorías regionales (por lo menos en su estado actual) para satisfacer el *test* de la aplicabilidad práctica. Creemos que aquí queda casi todo por hacer, de modo que habrá que proceder de una manera más rudimentaria.

Ante todo, es preciso identificar los agentes que operan en el entorno paramétrico regional y las formas como operan, y su importancia relativa.

Fuera de duda, es el gobierno nacional o central el más importante agente del entorno paramétrico regional. El gobierno nacional afecta el comportamiento de la economía regional mediante una serie de decisiones, las principales de las cuales se refieren a: i) las políticas económicas globales, sectoriales e interregionales; ii) la inversión pública no directamente productiva (infraestructura y equipamiento de servicios); iii) el gasto corriente, y iv) las normas administrativas. El segundo agente importante lo constituye el conjunto de empresas públicas situadas en la región, cuya actividad afecta la situación regional a través de decisiones vinculadas a: i) el volumen de producción; ii) el nivel de integración regional de sus actividades (compras de insumo locales, eslabonamientos en general), y iii) la inversión y reinversión regional de estas empresas. Conjuntamente con las empresas públicas, son importantes las empresas privadas nacionales y las empresas transnacionales en relación a sus decisiones de producción, de integración

regional, de manejo de utilidades y de condiciones laborales. Los bancos comerciales nacionales e internacionales importan por sus decisiones financieras relacionadas con el volumen y costo del crédito regional. Finalmente, el mercado externo, tanto en términos de demanda extrarregional de bienes y servicios como en términos de gasto en la región de no residentes, configura otro de los agentes del entorno paramétrico.

Supóngase ahora que ha sido claramente precisado el problema principal de la región. En muchos casos, y en último análisis, este problema será el de un crecimiento económico regional insatisfactorio. Esto puede ser interpretado en términos absolutos (un 0.4% de crecimiento anual siempre es bajo), o en términos relativos (un 5.0% de crecimiento regional comparado con un 10% nacional), y la distinción podrá ser de utilidad más adelante.

Por lo tanto debe preguntarse: ¿por qué crece lentamente la economía regional y cuál es la relación entre este factor y los agentes del entorno paramétrico? Será preciso hacer por lo menos un examen como el siguiente:

a) Inadecuados montos de inversión regional. Un escaso volumen de inversión en la región podría obedecer a alguna o a varias de las siguientes causas:

i) desconocimiento de las potencialidades y de los recursos regionales por parte del sector privado o por parte del sector público;

ii) ausencia de una cartera de ideas de proyectos y de estudios de prefactibilidad;

iii) elevado costo del financiamiento o falta de recursos financieros a largo plazo;

iv) ausencia de grupos empresariales regionales;

v) políticas económicas poco claras o erráticas, que afectan el proceso de inversión a nivel nacional, o lo afectan particularmente en la región;

vi) poca capacidad política regional para presionar por la asignación de recursos públicos;

vii) políticas preferenciales para otras regiones;

viii) escasa rentabilidad de los proyectos conocidos o impresión generalizada de menores retornos en la región comparados con inversiones similares en otras regiones.

b) La inversión regional globalmente considerada es adecuada, pero es notoriamente desequilibrada. Esto suele ocurrir con las políticas de inversión principalmente orientadas a la dotación de infraestructura (recuérdese el caso de la diseminación de parques industriales en varios países en los decenios de 1950 y 1960), o a la generación de energía que es, en definitiva, usada por otras regiones.

c) La inversión regional globalmente considerada es adecuada, pero se ha orientado primordialmente a sectores de lento crecimiento nacional o a sectores poco integrados a la economía regional. Este caso es bastante común y generalmente obedece a estrategias de industrialización mal planteadas o que simplemente pasan por alto las consideraciones regionales.

d) El lento crecimiento de la región podría alternativamente deberse a un mercado regional pequeño, conjuntamente con un reducido monto de exportaciones. Esto a su vez podría obedecer a alguna o a varias de las siguientes causas:

- i) escasa población regional;
- ii) población adecuada, pero bajos niveles de ingreso y/o concentración excesiva del ingreso;
- iii) costos de transporte elevados que dificultan la colocación de productos regionales en el exterior (o ausencia de sistemas y medios de transporte);
- iv) trabas de tipo administrativo con respecto al comercio internacional incluyendo escasez de información sobre mercados;
- v) costos de producción más elevados que los correspondientes a actividades similares potencialmente exportadoras situadas en otras regiones;
- vi) poca capacidad regional para atraer el gasto de no residentes (no se aprovechan los recursos turísticos, si los hay).

e) El lento crecimiento regional podría obedecer, parcialmente, a la carencia de

mano de obra calificada, incluyendo técnicos, ingenieros y administradores, hecho que dificultaría la puesta en marcha de proyectos de otro modo viables.

f) Finalmente, la situación podría obedecer a la ausencia de tecnología (o a la incapacidad de transferirla) necesaria para explotar determinados recursos naturales regionales.

Si es posible establecer una lista de factores no autocorrelacionados que expliquen razonablemente bien el problema del lento crecimiento regional, no será difícil identificar el correspondiente agente del entorno paramétrico y el tipo de acciones (del agente) más relevante para el factor considerado. Por ejemplo, si el grupo de trabajo ha logrado un consenso acerca de la primera importancia del factor "inadecuado monto de inversión regional" como elemento explicativo del lento crecimiento, y se ha establecido que ello se debe principalmente a la "escasa capacidad política regional para presionar por la asignación de recursos públicos", ya se tiene identificado el agente (el gobierno) y el tipo de acción implicado (inversión pública). En consecuencia, ya es posible diseñar una estrategia para negociar con el agente un cambio de conducta.

Naturalmente no hay una 'receta' para ejecutar en la práctica el ejercicio anterior, y por tanto mucho depende de la calidad profesional del grupo de trabajo poder realizar esta tarea de identificación causal.

Por último, la tercera parte del producto del diagnóstico será un conjunto de proyecciones macroeconómicas regionales en términos de un número reducido de variables clave, conjugando para ello el análisis de la situación actual y su evolución a largo plazo con el efecto probable de las políticas y proyectos conocidos. Una proyección efectuada en términos de la evolución probable de la población, del nivel de actividad económica y del uso del suelo a nivel regional será útil no sólo para tener una idea de lo que podría ser la región (dentro de diez o quince años) si las cosas se dejan desarrollar por sí solas; es útil también porque

permite verificar el análisis de los problemas actuales y formarse una idea acerca de nuevos problemas que pudiesen aparecer en el futuro.

Antes de pasar a una etapa posterior del proceso de planificación, resultará útil para el grupo de trabajo hacer un resumen y preparar conclusiones a partir del diagnóstico. Este resumen debe centrarse en una clara presentación de un número muy reducido de los problemas considerados prioritarios para la región, de su naturaleza (pues no es suficiente una enumeración de problemas) en relación a la forma como se han originado, a su evolución (los problemas tienden a agravarse o se mantienen más o menos constantes), a la relación entre ellos (en qué medida se trata de problemas independientes o no y, en este último caso, cuál es el tipo de vinculación existente), y a la relación entre cada problema y los agentes del entorno paramétrico cuyas acciones inciden en un modo u otro en la situación del problema.

Como este resumen del diagnóstico jugará de aquí en adelante un papel de mucha importancia en el resto del proceso, debe prestarse especial atención a la forma como se presentan estas conclusiones. Un

lenguaje demasiado técnico puede ser útil frente a ciertos interlocutores, pero posiblemente no lo sea para los interlocutores más importantes. En consecuencia, debe hacerse un esfuerzo para utilizar un lenguaje claro y sencillo, inteligible para todo el mundo. Una serie de técnicas visuales bien conocidas (mapas, gráficos, maquetas, etc.) también pueden ser de considerable utilidad. Un aspecto importante, pero sin duda difícil, consiste en presentar los problemas regionales en función de las preocupaciones dominantes del interlocutor, es decir, del agente respectivo del entorno paramétrico. Si la preocupación fundamental de los responsables de la política económica radica, por ejemplo, en el control de una inflación persistente, poco ganará la región alegando un problema de crecimiento (cuya solución podría implicar un mayor gasto fiscal), puesto que ello no responde a la preocupación dominante. En otras palabras, la región debe aprender a 'comunicar' sus problemas, es decir, debe aprender a traducirlos al lenguaje que refleja los intereses de quien recibe la presentación regional. Como gran parte de los problemas económicos son interdependientes, no es imposible realizar la adecuación señalada, si bien tampoco es sencillo.

III

La cuestión de los objetivos y metas en la planificación de una región

Si se siguiera, de acuerdo a la escala de la región, la metodología usada en la planificación regional nacional (interregional), una vez que se ha concluido el diagnóstico correspondería identificar los objetivos del desarrollo y, en seguida, correspondería el dimensionamiento cuantitativo de los objetivos, es decir, la fijación de las metas.

Un 'objetivo' de desarrollo está asociado a un determinado 'estado' de una cierta variable en la imagen-objetivo. Un objetivo

no es una acción en sí misma, pero necesariamente *implica* una acción. La acción implicada en un objetivo es precisamente la política definida para que la variable alcance el 'estado' deseado. Por ejemplo, un enunciado tal como 'redistribuir el ingreso' no es un objetivo, puesto que el uso de la forma verbal denota una acción. Correctamente enunciado el objetivo en este caso sería: "una distribución del ingreso de tales o cuales características", lo cual puede o no

implicar una acción tal como 'redistribuir' en el sentido de *transferir de unos grupos a otros* el ingreso actual. Es evidente que el patrón deseado de distribución (el objetivo) puede alcanzarse mediante acciones que nada tienen que ver con transferencias.

El hecho de que un objetivo esté siempre *asociado* a una acción, sin ser el mismo una acción como tal, denota una capacidad de ejecutar la acción correspondiente por parte del agente social que establece el objetivo. Pero para ejecutar una acción (que es una política) se debe tener control sobre los elementos que configuran la acción o política, o sea, se debe tener capacidad para manejar los instrumentos de política. Un objetivo regional tal como: "una distribución del ingreso regional caracterizada por una participación igualitaria del trabajo y del capital" puede implicar —como acción— una determinada política tributaria; para que el objetivo tenga un sentido real, la región debería tener en este caso control sobre los instrumentos de la política, por ejemplo, debería tener capacidad para fijar un impuesto al capital. Si no es así, el objetivo —desde el punto de vista de la capacidad de decisión regional— carece de valor, pues no es otra cosa que una declaración de buenos propósitos.

Cabe entonces preguntar: ¿qué sentido tiene establecer en el caso de una región un objetivo tal como el logro de una tasa de crecimiento del producto de un 5.3% anual, un tipo de ejemplo muy frecuente en la práctica? Dejando de lado el hecho de que el enunciado anterior no es en realidad un objetivo correctamente definido, ¿qué grado de control tiene una región cualquiera sobre los determinantes últimos del crecimiento?

Como ya se vio antes, el ámbito de control de las regiones suele ser muy reducido, de manera que ello cuestiona en buena medida la posibilidad de determinar objetivos regionales de una manera endógena. A su vez implica que no tendría sentido establecer la contrapartida cuantitativa de los objetivos, es decir, las metas. *Esto no quiere significar, sin embargo, que no hay obje-*

vos ni metas regionales; el problema no radica en su existencia o inexistencia, sino en quien tiene la capacidad real de determinarlos. De hecho siempre habrá y siempre se establecerán objetivos y metas para cada región, pero ello no será de competencia exclusiva de cada región, sino de otra instancia decisoria.

A una conclusión similar llegan Gutiérrez, Ortiz y Villamil en su trabajo sobre planificación de sistemas abiertos al señalar: "Este análisis plantea la necesidad de que en la planificación de sistemas abiertos los objetivos no sean unidimensionales, sino más bien múltiples. Los objetivos deben no sólo optimizar en términos de unas variables económicas, sino que también deben tratar de reducir el grado de incertidumbre del sistema, sustituyendo donde sea posible variables no controlables por aquellas que lo son". (Gutiérrez, Ortiz, Villamil, *op. cit.*)

Supóngase que, como es frecuente, el reconocimiento de la situación descrita anteriormente se pasa por alto y que en la preparación del plan regional se consume una buena cantidad de energía en establecer objetivos y metas. Por ejemplo, se dice que la región debe duplicar, en cierto lapso, la tasa de crecimiento del producto por la vía de un programa de expansión industrial. Aparte del hecho de que esto seguramente escapa al ámbito de control regional, ¿qué sucede si la región vecina plantea lo mismo?; ¿son compatibles ambas situaciones en términos del uso de recursos escasos o del tamaño de los mercados?; ¿qué sucede si ya no son dos, sino seis o nueve las regiones que hacen planteamientos similares?

Como un problema de este tipo debe necesariamente tener una solución consistente, ésta podría lograrse por la vía de un ajuste *ex post*, es decir, utilizando los recursos hasta donde alcancen y satisfaciendo los requerimientos de las regiones con mayor poder político para presionar por la asignación de recursos. Esta solución es claramente la antítesis de la planificación y en nada favorece a las regiones más necesitadas; es, además, una solución ineficiente si se admi-

ten los criterios de eficiencia regional en boga.

La solución alternativa consiste en utilizar un nivel de autoridad suprarregional para arbitrar una solución racional. Esta es precisamente una de las funciones principales del plan regional nacional o de la estrategia nacional de desarrollo regional y, por tanto, de la agencia central de planificación regional. La necesidad de resolver este tipo de conflicto en un nivel decisorio supra e interregional se puede fundamentar muy sólidamente recurriendo a algunos enunciados fundamentales de la teoría de sistemas, como también se podría fundamentar recurriendo a los conceptos más tradicionales de externalidades económicas en el marco de una concepción de equilibrio general.

Si hay una estrategia o un plan nacional de desarrollo regional, entonces se encuentran determinados en forma exógena a la región: i) los objetivos de la región, particularmente en relación a la contribución que se espera de la región para alcanzar los objetivos nacionales más importantes; ii) las metas globales regionales de crecimiento, así como las metas sectoriales y los montos correspondientes de inversión; iii) el *papel* de la región en el proceso de desarrollo nacional, resultante de los puntos anteriores. Este papel (o 'escenario' en el lenguaje del MPCRCD desarrollado por el UNCRD) puede ser —en términos agregados— *positivo* si implica para la región una importancia mayor que en el pasado en relación al contexto nacional; *moderado* si implica mantener en términos similares la importancia relativa de la región; o *negativo* si implica una disminución del papel relativo regional. Nuevamente cabe aquí distinguir entre situaciones absolutas y relativas, puesto que un papel negativo podría significar de todos modos un crecimiento regional absoluto.

Si se piensa que en realidad son varios los papeles que se asignan a la región, nos encontramos, para hacer una analogía sociológica, con que se está definiendo en realidad el *status* regional. Esta definición del *status* regional reemplaza y sustituye una

etapa tradicional del proceso de planificación: la determinación de objetivos y metas.

Puesto que la asignación del *status* regional presupone una posición bastante pasiva por parte de la región, aquí hay actividades menos definidas que cumplir por parte del equipo de trabajo encargado de la preparación del plan regional. Sin embargo, la asignación o la conformación del *status* regional no resulta tan unilateral como pudiera pensarse a primera vista. Los objetivos, metas y recursos asignados a cada región en el plan o en la estrategia nacional de desarrollo regional implican un proceso iterativo (breve o prolongado) con retroalimentación de información entre las agencias locales de planificación y la agencia central de planificación regional.

El *status* regional puede estar definido en forma más explícita o menos explícita, lo que depende de cómo se ha planteado formalmente el problema de la planificación regional nacional.

Si se ha preparado —a nivel nacional— un verdadero plan de desarrollo regional, la información con respecto a los objetivos, metas, políticas, programas y proyectos consultados para la región es considerablemente detallada y la acción regional se reduce prácticamente a confrontar el análisis de su propia situación (tal como deriva del diagnóstico) con las proposiciones del plan interregional y, si no se aprecian discrepancias importantes, a apoyar el proceso de seguimiento en relación a la puesta en marcha de los programas y proyectos. Rara vez sin embargo ocurrirá de este modo: la situación más común es que el tratamiento de los problemas regionales a nivel nacional se exprese en documentos de carácter bastante más genérico, a la manera de 'lineamientos' de política o de 'estrategias' de desarrollo.

En el contexto anterior, ¿qué papel cabe a la imagen-objetivo de la región? Si se entiende por imagen-objetivo un modelo voluntarista de la realidad sujeta a planificación (la región), es evidente que tal modelo está caracterizado por: i) el 'estado' de las

variables incluidas en él (los objetivos); ii) su consistencia (la racionalidad de la imagen), y iii) la estrategia implícita para alcanzar la imagen (la viabilidad de la imagen).

Una vez más, puede observarse que la imagen-objetivo, pieza fundamental de la planificación (tradicional), se transforma en un elemento menos importante en el marco de la planificación de una región. Resultará

de todos modos útil preparar una imagen-objetivo regional, pero su papel en este caso se reduce a facilitar la identificación de los agentes del entorno, más que a convertirse en la norma que condiciona (y que es condicionada por) la estrategia. El *status* o el *escenario* regional resulta un concepto más útil que el concepto de imagen-objetivo, por lo menos desde el punto de vista operativo.

IV

Algunos aspectos políticos de la planificación de una región

Toda actividad de planificación es tanto una actividad técnica como una actividad política. Puesto que el anterior es un juicio universalmente compartido hoy en día, correspondería formularse la siguiente pregunta: ¿qué tiene de novedoso sostener lo mismo en el contexto de la planificación de una región? Hay una doble respuesta a la pregunta anterior.

Primero, al sacar a luz en una región los aspectos políticos del proceso de planificación se privilegia el análisis de los conflictos, transacciones y acuerdos no en la sociedad como un todo, sino dentro de su sistema tecnoburocrático, más precisamente, dentro del aparato de la administración pública.

“Los intereses de las agencias de gobierno existentes, en particular de las agencias nacionales, por lo general estarán firmemente enraizados y en ocasiones pueden constituir un impedimento (al plan) mayor que la oposición de los grupos políticos o de los grupos privados de poder. Puede esperarse una actitud de escasa colaboración (por parte de dichas agencias) primero, porque la institución de desarrollo y planificación regional tiende a ser considerada como un instrumento capaz de reducir el poder de las agencias existentes y segundo, porque las jurisdicciones regionales de las otras agen-

cias del gobierno generalmente no coincidirán con las jurisdicciones establecidas a efectos del plan regional.” (Mayne, 1973.)

La cita anterior es enfática en el sentido de destacar el problema político que enfrenta la planificación regional *dentro* de la propia administración. Ello no significa por cierto desconocer el hecho de que con frecuencia un plan de desarrollo regional desencadenará una fuerte oposición política por parte de otros sectores no ligados directamente al gobierno, pero ello se inscribe en un contexto más amplio sobre el cual hay un exceso de literatura. El problema más reducido, pero no menos importante, de la batalla *inter pares*, entre agencias y ejecutivos nacionales por un lado, y agencias y ejecutivos regionales por otro, ha recibido muchísima menos atención por parte de los especialistas. Hay aquí, pues, un elemento distintivo entre la forma como lo ‘político’ se inscribe en la planificación global y en la planificación regional.

Segundo, es un hecho que la planificación regional (a escala nacional) puede ser usada, explícita o implícitamente, para dos fines políticos completamente opuestos, acerca de los cuales el planificador en modo alguno puede ser indiferente.

Se puede usar la planificación regional

nacional como un elemento litúrgico más en el culto de la centralización y del estatismo, y en consecuencia se puede emplear la planificación regional para contribuir a generar una sociedad esencialmente antidemocrática. Se puede utilizar también la planificación regional como un elemento democratizante de la sociedad, en la medida en que ella se asocie a esquemas claros y *realistas* de descentralización territorial del poder de decisión. Comoquiera que se defina el concepto de democracia, no cabe duda que se encuentra asociado a una posibilidad universal de llegar a la generación del poder y al poder mismo, si no en términos estrictamente individuales, por lo menos a través de organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado; y la región es precisamente una de tales organizaciones.

Sobre cómo un esquema de planificación regional puede ser usado para fines esencialmente antidemocráticos, aun en un país en este sentido considerado como modelo, es interesante el siguiente comentario:

“Una religión, el Estado, cuyo nombre sacralizado cubre todo el país. Y fatalmente, la organización que conviene a este conjunto: el centralismo cuartelero. Francia obedece a un Cuartel General, París. En París se reúnen todas las informaciones, se localizan en un mapa todos los movimientos del país como si fueran movimientos de tropas; de París parten todas las órdenes y directrices emitidas por el Estado Mayor; los ministros, aprobados por el general en jefe, el presidente de la República, se dirigen a los generales de división, los prefectos, que confían la ejecución a oficiales de diferentes grados: coroneles (los llamados altos funcionarios), comandantes, capitanes, etc.; en el escalafón inferior, los innumerables suboficiales, funcionarios subalternos de todas las categorías.” (Citado por Servan-Schreiber, 1971.)

El mismo conocido periodista y político francés anota:

“El gobierno conoce bien la reivindicación de las libertades locales que asciende por todo el país y trata de crear la ilusión de una respuesta mediante lo que llama la

‘desconcentración’. La confusión se mantiene hábilmente.”

“Por desconcentración hay que entender las medidas que tienen por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un ministerio; su efecto es aumentar los poderes de los prefectos.”

“La descentralización, por el contrario, tiende a operar una redistribución del poder democrático a partir del Estado y en provecho de las colectividades locales. La diferencia es manifiesta. Por un lado, la delegación de la firma en favor de un funcionario del Estado es un asunto que no concierne ni a los ciudadanos ni a los representantes electos locales. Por otro, el refuerzo de los derechos vinculados a la legitimidad derivada del sufragio universal, es decir, una cosa que nos concierne a todos y muy directamente.” (Servan-Schreiber, 1971.)

No cabe duda alguna que todo el asunto “centralización versus descentralización” es básico para la planificación regional. Sin embargo, frente a un asunto de esta especie deben evitarse las posiciones románticas, idealistas, que en algunas ocasiones simplemente ocultan un ataque al papel del Estado como agente promotor del desarrollo.

Tanto la centralización del proceso de toma de decisiones (en el sector público) como la descentralización territorial y funcional del mismo tienen sus méritos y también sus desventajas. Un papel de la planificación regional, y un desafío para los planificadores regionales, es precisamente determinar algún punto de equilibrio que preserve el necesario grado de centralización en determinadas decisiones, como el no menos necesario grado de descentralización que debe introducirse en el sistema, de manera que lo haga más democrático.

Sería presuntuoso, y caería por completo fuera del ámbito de este trabajo, entrar a analizar pormenorizadamente las causas que conducen a una situación de elevada centralización, pero por lo menos es necesario mencionar a algunas de las más evidentes.

Desde el principio, puede observarse

que la centralización territorial del aparato de decisiones resulta la contrapartida lógica y necesaria del proceso de concentración territorial del aparato productivo. Siendo este último proceso una condición casi necesaria del crecimiento, la centralización resulta casi inevitable.

Quizás de mayor importancia resulta la relación entre la centralización y la unidad nacional. Muchos de los países en desarrollo se encuentran todavía en una etapa de construcción de la nacionalidad (*nation-building*); necesariamente el afianzamiento de este proceso requiere un poder central fuerte capaz de imponerse sobre tribalismos y regionalismos de claro corte separatista (¿sería posible concebir la Francia moderna sin referencia al avasallador poder de Luis XIII, Luis XIV y Richelieu?). En alguna medida, el centralismo de hoy es el precio de la nacionalidad.

Desde un ángulo esencialmente técnico, pueden agregarse dos factores adicionales que trabajan a favor de las tendencias centralizadoras. Por un lado, el progreso técnico ha tendido a aumentar la *escala* de las decisiones, de manera tal que muchas decisiones vinculadas a proyectos de inversión tanto en infraestructura como en sectores directamente productivos superan la escala local, provincial o regional, y se convierten en consecuencia en decisiones interregionales o nacionales (así, por ejemplo, una gran central hidroeléctrica). Como es evidente, tales escalas de decisión implican determinaciones centralizadas que, por lo menos, permitan 'internalizar' para el sistema sus posibles externalidades. Por otro lado, el reconocimiento teórico y empírico de la naturaleza sistémica del conjunto de regiones obliga, nuevamente, a transferir la capacidad de orientación del sistema (la capacidad de decisión) a instancias superiores de gobierno, es decir, obliga a centralizar para optimizar la conducta del sistema en su totalidad. De todas maneras, es éste un argumento que no puede llevarse demasiado lejos. Es posible, mediante sistemas de planificación de niveles múltiples, encon-

trar puntos intermedios correspondientes a esquemas semidescentralizados; lo que sucede en la práctica es que es 'más fácil' centralizar que operar un sistema múltiple.

¿Cómo evitar entonces un grado excesivo de centralización? ¿Cuánto se puede avanzar en la descentralización sin atentar contra la unidad nacional y sin atentar tampoco contra un determinado nivel de eficiencia? ¿Cuál es la respuesta (regional) a la centralización? ¿Consiste simplemente en obtener una mayor cuota de poder?

Una respuesta posible a este tipo de interrogante la ofrecen Stöhr y Tödtling, al proponer una estrategia de "cerramiento espacial selectivo". El punto básico planteado por Stöhr y Tödtling es cómo pueden defenderse las regiones de las respuestas centralizadas (a los problemas específicos de una región), necesariamente —a juicio de los autores citados— estereotipadas, poco funcionales a las reales necesidades regionales y en consecuencia socialmente desintegradoras. Según Stöhr y Tödtling, la respuesta típica del centro se orienta en estos sentidos: i) se apoya en conceptos del análisis económico neoclásico; ii) se sostiene con vigor en instituciones de gran escala, verticalmente organizadas, ya sean públicas o privadas; iii) confía en exceso en los mecanismos de mercado y en procesos institucionales formales, y iv) pone un énfasis excesivo en los logros económicos y en los aspectos materiales.

Partiendo de las anteriores consideraciones, los autores proponen una estrategia regional que tienda a 'cerrar' las regiones, la que incluye medidas por el lado de la oferta, de la demanda y mediante instrumentos de política que modifiquen la fricción de la distancia y que tiendan a redistribuir los efectos de las economías de escala y externas. (Stöhr y Tödtling, *op cit.*)

Constituye una precondition de esta estrategia, según lo señalan sus autores, una transferencia de la capacidad de decisión desde las unidades predominantemente funcionales o verticales (sectores) a las unidades horizontales (territoriales) de varios niveles.

Esta preconditionación parece poco realista en la práctica, por lo menos a corto plazo. No se advierte razón alguna para que las instituciones nacionales cedan parte de su poder real a organizaciones territoriales. Hilhorst hizo un completo análisis de este tipo de estrategia en un comentario al trabajo citado (Hilhorst, 1977).

Pero si la transferencia de poder a

organizaciones territoriales parece poco viable, tal vez sea posible *reforzar* el poder regional mediante mecanismos alternativos y tal vez sea posible llegar a resultados similares a los perseguidos por Stöhr y Tödting por vías indirectas; y a ello apunta precisamente la estrategia de maximizar la capacidad de negociación regional.

V

La estrategia de negociación regional

Si el propósito central del proceso de planificación de una región es el fortalecimiento de la capacidad regional de negociación con los agentes del entorno paramétrico, deberá entonces responderse a preguntas tales como: ¿quién negocia o quién conduce el proceso por parte de la región?, ¿qué se negocia con cada agente?, ¿qué medidas prácticas pueden tomarse para dotar a las regiones más desposeídas del conocimiento técnico indispensable para respaldar la negociación?

Naturalmente es la *autoridad política regional* quien debe conducir el proceso de negociación; este simple aserto implica sin embargo una serie de aspectos complicados.

Un punto previo al establecimiento de un mecanismo formal de negociación es lograr en la comunidad un sentimiento de *identidad regional*, es decir, un sentimiento colectivo de pertenencia a una entidad geográfica caracterizada por formas culturales comunes y por lealtades de tipo territorial. Este sentimiento de identidad resulta esencial para establecer la *legitimidad regional*, factor sin el cual no puede fundamentarse un proceso de negociación regional.

Como puede adivinarse, el párrafo anterior apunta directamente al problema de la propia definición de una región como requisito básico para que ésta pueda negociar, o para que la negociación realmente represente a la región, como conjunto de personas, en

vez de representar apenas el pensamiento de los planificadores. No abordaremos este tema, por lo demás abundantemente estudiado, pero se hace necesario recalcar la importancia de cómo se define una región y se hace también necesario recordar los abundantes ejemplos de fracaso de regionalizaciones que pasan por alto los problemas de identidad regional.

“La legitimidad de las instituciones y autoridad de un gobierno son medios necesarios para realizar un fin sustantivo, un programa o proyecto social que concite voluntad de cambio de una sociedad nacional. Sin ello la planificación podrá ser una fascinante disciplina científica, pero no estará unida a la acción política del Estado”. (Botana citado por Boeninger, 1976.)

Ahora bien, una condición *sine qua non* para establecer un proceso de negociación es la existencia de una voluntad de negociación de las partes interesadas. Se supone que la región tiene efectivamente voluntad para negociar, pero ¿puede decirse otro tanto acerca de las otras partes, gobierno, empresas, etc.? Parece evidente que un proceso de negociación tal como el propuesto implica inscribirlo dentro de un cierto sistema político. En efecto, dada por ejemplo la dispar relación de poder entre la región y el gobierno, este último estará dispuesto a negociar sólo cuando la relación implícita

beneficio-costos de la negociación sea superior a la relación beneficio-costos de una imposición autoritaria. Esta situación puede derivar de una convicción doctrinaria (la democracia) o de consideraciones tácticas (aun los gobiernos más fuertes y autoritarios consideran conveniente, por lo menos en algunas oportunidades, evitar soluciones de fuerza). Pero no sólo se requiere voluntad de negociación para que ésta se materialice; también es necesario definir, con respecto a cada uno de los agentes del entorno paramétrico, un campo común de transacción, definido por un conjunto de recursos, intereses y símbolos que determinan la existencia de elementos con que cuenta cada parte negociadora.

La definición de este campo será una tarea que, una vez más, recaerá principalmente en la región por ser la principal parte interesada en negociar. Por otro lado, y lamentablemente, las técnicas de negociación son incipientes (excepto, en ciertos casos, la teoría de los juegos), de manera que no hay una guía clara para conducir las negociaciones ni para superar situaciones de estancamiento, salvo casos particulares cuantificables (Isard y Smith, 1976).

Un aspecto relevante es acá la *representatividad* de la autoridad regional para conducir el proceso de negociación. ¿A quién representa la autoridad regional? Si se trata de una autoridad electa, la representatividad proviene de un consenso electoral y será tanto mayor cuanto más elevado sea dicho consenso. Si se trata de una autoridad *designada*, ya sea mediante un mecanismo institucional establecido o mediante procedimientos *ad hoc*, debe legitimarse este poder ante la comunidad regional. Recordemos que en cualquier país con sistema unitario de gobierno, la autoridad regional es designada por el poder ejecutivo y representa al poder ejecutivo en la región; esto debe transformarse de manera que la autoridad represente también a la región ante el poder ejecutivo, algo que no se conseguirá por decreto.

La base de legitimidad y la estructura de

poder del régimen político afectan la naturaleza y posibilidades del plan, no sólo porque contribuyen a generar en los diferentes actores sociales desigualdades en la capacidad de adquirir o mantener su carácter de tales (Boeninger, *op. cit.*), sino porque condiciona directamente la capacidad de influir en la toma (exógena) de decisiones.

Una forma de aumentar la representatividad de la autoridad o de legitimar su poder puede buscarse mediante la *activación* social de la región, es decir, con la incorporación de la región al proceso de planificación en su totalidad (recordemos que en el diagnóstico ya hablamos de ello), y con su consecuente movilización en apoyo a sus autoridades (lo que no requiere necesariamente de mecanismos de presión). Es una activación a la base del diálogo y de la búsqueda de un destino común para la región, diálogo del cual no puede excluirse a ningún grupo regional. Los consejos regionales de desarrollo, cuando existen, pueden constituir una ayuda valiosa en la activación social, siempre y cuando sean a su vez verdaderamente representativos.

“El plan que convoca a la movilización requiere la capacidad de canalizar la participación consiguiente, lo que envuelve una compleja tarea de creación de organizaciones sociales que puedan articular las demandas de los actores movilizados y exige establecer una relación congruente entre las aspiraciones de éstos y las metas previstas en el plan. A su vez, este requerimiento está ligado a la conciliación entre organizaciones de mediación política (generalmente los partidos políticos) y entidades de representación corporativa y, en otra perspectiva, a las relaciones de las élites o minorías dirigentes con la masa popular ubicada en la base social.” (Boeninger, *op. cit.*)

La elevación del grado de representatividad de la autoridad regional es además imprescindible para facilitar el acceso de la autoridad regional al nivel central de decisión. No es lo mismo discutir con un ministro de hacienda cuando se va respaldado por un poderoso y cohesionado movimiento regio-

nal que discutir sólo con el apoyo de un título oficial. De todos modos, el simple respaldo político resulta poco eficaz para negociar, si al mismo tiempo el negociador regional carece de argumentos técnicos.

“La persuasión y el pacto o contrato social, respaldados por el peso de la acumulación de antecedentes técnicos y el máximo aprovechamiento, como recurso de poder, del prestigio que da el conocimiento científico, son quizá los instrumentos más eficaces en una sociedad básicamente consensual.” (Boeninger, *op. cit.*)

La segunda interrogante en relación a la negociación regional es saber qué se puede negociar y cómo negociar, lo que dependerá, en general, de la naturaleza del agente del entorno paramétrico con quien se negocia.

Antes de precisar qué es lo que puede negociarse con cada agente, la región deberá preparar un esquema general de negociación. Esto implica definir un modelo regional, en este caso fuertemente condicionado por los elementos externos a la región. En la definición de este modelo concurrirán tres grupos de elementos: i) los resultados del diagnóstico, particularmente vinculados a la identificación de las potencialidades regionales; ii) los proyectos en marcha en la región, así como nuevas ideas de proyectos —con distinto grado de precisión— que habrán surgido del propio diagnóstico, y iii) la información sobre objetivos, políticas, programas y proyectos contenida en lo que denominó *status* regional, es decir, la información del plan o de la estrategia nacional de desarrollo regional.

Los papeles de la región, las metas de crecimiento, las políticas generales y específicas (para la región), los proyectos nacionales con localización fija o probable en la región, los potenciales de desarrollo regional, los proyectos de origen regional y los cambios previstos en variables macroeconómicas regionales como el ingreso, el empleo, el uso del espacio (incluido el ritmo y forma de organización), constituyen factores y elementos que deberán incorporarse en la cons-

trucción del modelo regional para dar una base coherente al proceso de negociación.

Veamos ahora qué sucede con los agentes con los cuales se negocia; comencemos por el gobierno nacional, generalmente el principal de ellos. Si se supone, como se hizo en páginas anteriores, que la inversión en actividades directamente productivas la efectúan, en el caso del sector público, las empresas públicas, el concepto de gobierno nacional acá utilizado se aproxima al concepto de fisco.

Con el gobierno nacional la región puede negociar en primer lugar la diferenciación territorial de algunas políticas económicas y de algunos instrumentos de política económica, es decir, la *regionalización de las políticas económicas*, aspecto sobre el cual vale la pena reproducir el siguiente comentario:

“Una de las características esenciales de cualquier país en desarrollo es la considerable heterogeneidad de sus estructuras económicas y sociales. Centros de computación y centrales nucleares *vis-à-vis* con una agricultura en la cual la fuerza motriz todavía es generada mayoritariamente por seres humanos y animales de tiro, ciudades ultramodernas rodeadas de ‘cinturones de miseria’, grupos intelectuales de élite frente a elevados porcentajes de analfabetismo, abismantes diferencias de ingreso entre sectores y entre personas, nula ‘fricción del espacio’ para grupos de altos ingresos comparada con una absoluta inmovilidad geográfica para la mayoría, etc. Es decir, la bien conocida visión periodística del subdesarrollo en América Latina.

“Frente a este orden de cosas así caricaturizado, los planificadores económicos y los que en general tienen la responsabilidad de conducir la política económica han tomado conciencia paulatinamente acerca de un fenómeno en buena medida desapercibido en el pasado. En efecto, la gran mayoría de los instrumentos usuales de política econó-

mica, por ejemplo impuestos, subsidios, tasas de cambio u otros similares, han sido concebidos para operar en medios económicos y sociales considerablemente *homogéneos*, típicos de situaciones más o menos concurrenciales, características a su vez de economías bien integradas y desarrolladas. Muy diferente es el *milieu* económico y social de los países en desarrollo, caracterizado parcialmente, como se dijo, por importantes heterogeneidades por un lado y estructuras monopólicas por otro. Debiera ser bastante obvio que en este caso los promedios, que sirven para fundamentar el uso agregado de instrumentos de política económica, son descriptores muy pobres de la realidad y en consecuencia constituyen una base ineficiente para tomar decisiones económicas. Más aún, la administración de un país sobre la base de juicios promedios y de medidas homogéneas *tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas*, acelerando así el proceso acumulativo de concentración.

“En condiciones de extrema heterogeneidad debería pensarse prácticamente en el uso de instrumentos de política económica casi individuales; obviamente esto no es factible y es por ello que la *región* resulta una unidad geográfica y económica eficiente para administrar una política económica que se sitúe entre la ineficiencia e injusticia de un agregado homogéneo y la imposibilidad de una discriminación perfecta.” (Boisier, 1976, b.)

Las consideraciones anteriores inducen a pensar en la necesidad que enfrentan las regiones, particularmente las menos desarrolladas, de capacitarse para negociar con el gobierno nacional una eficiente diferenciación territorial en la aplicación de ciertos instrumentos de política económica.

Para lograr esto, la autoridad negociadora regional debe ser capaz de convencer —sobre una base técnica— a las autoridades

económicas centrales, que un mecanismo de diferenciación territorial no afectará el logro de los objetivos globales perseguido con el uso de un determinado instrumento de política económica. Además, debe probar que los beneficios de una medida de tal naturaleza sobrepasan los mayores costos administrativos de su aplicación y control.

Es bien posible que una proposición de esta especie encuentre resistencia por parte de las autoridades económicas debido a su aparente complejidad. La verdad, sin embargo, es que de hecho se discrimina en no pocos aspectos de la conducción económica (tasas tributarias, tarifas, etc.), y no se aprecia una razón de fondo para que tal experiencia no pudiese ser puesta al servicio de las regiones.

Un ejemplo interesante de cómo políticas de tipo homogéneo terminan por favorecer a sectores, grupos o individuos distintos de aquellos que supuestamente constituían el ‘sujeto’ de la política, se encuentra en el campo de la instrucción pública. Durante muchos años se sostuvo que la educación primaria debía ser gratuita, de manera que contribuyese a hacer realidad el postulado de la igualdad de oportunidades, postulado éste que sirvió de bandera de no pocas campañas políticas. Posteriormente se demostró (un mérito que debe ser atribuido a los economistas) que si la distribución de la riqueza y del ingreso es regresiva, la educación gratuita termina por convertirse en un subsidio para los estudiantes de familias más pudientes, puesto que los que provienen de familias más pobres no pueden permanecer dentro del sistema escolar. Así, una política concebida como una norma igual e impersonal para todos, frente a una situación inicial muy heterogénea (distribución del ingreso en este caso), y en ausencia de mecanismos compensatorios laterales (becas, por ejemplo), termina favoreciendo a quienes precisamente no requieren ayuda.

En segundo lugar, la región puede negociar con el gobierno nacional la definición de un conjunto de *decisiones de localización* referentes a proyectos de inversión contem-

plados en los planes sectoriales. Esto se refiere a lo siguiente:

Las agencias sectoriales de planificación corrientemente preparan sus estrategias y planes de desarrollo incluyendo listas más o menos perfeccionadas de proyectos de inversión. Aquí resulta importante observar que, a excepción de los proyectos energéticos, mineros y algunos proyectos agropecuarios, cuya localización está predeterminada en función de la existencia de recursos, todavía queda un amplísimo conjunto de proyectos, particularmente industriales, cuya localización admite considerables grados de libertad.

Con los antecedentes y análisis efectuados en el diagnóstico, una región podría, conociendo el listado de proyectos sectoriales, plantear "la oferta regional de elementos locacionales" para cada proyecto (insumos regionales, mercados regionales, energía, mano de obra, infraestructura, etc.), de manera que le permitiese ingresar a una especie de competencia interregional (una suerte de propuesta pública), para obtener la localización de tales proyectos. Conviene recordar que esta competencia se efectúa de hecho cada día, pero basada nada más que en posiciones de poder. Acá se propone reemplazar esta competencia de fuerza (que naturalmente siempre ganan las regiones más fuertes) por una competencia racionalizada sobre bases técnicas. El complejo petroquímico de Bahía (Brasil) constituye un caso notable que ejemplifica este mecanismo.

Ciertamente, es preciso por otro lado evitar que esta competencia interregional por proyectos se transforme en un verdadero 'remate' donde cada región se esfuerza por superar —desinteresándose del precio— la oferta de otras regiones. Es posible que ello termine por beneficiar exclusivamente al sector privado (empresas nacionales y transnacionales), sin que la región que se 'adjudica' la propuesta obtenga los beneficios potenciales previstos. En este sentido podrían citarse ejemplos concretos en varios países latinoamericanos.

En tercer lugar, la región puede nego-

ciar con el gobierno nacional la modificación de normas administrativas que quizás actúen como trabas para un crecimiento regional más acelerado. Casi todo esto se refiere a procesos burocráticos para los cuales es preciso lograr un equilibrio entre la necesaria centralización de algunos aspectos de decisión y la no menos necesaria descentralización territorial de otros aspectos de tales procesos. Los ejemplos que podrían citarse son demasiado conocidos y numerosos como para reiterarlos, pero en todo caso parecería que en este sentido la descentralización presupuestaria debería ocupar un sitio importante.

Finalmente, tanto la asignación regional de la inversión pública en infraestructura y en equipamiento social así como el gasto corriente del gobierno (remuneraciones, compra de materiales) constituyen también categorías sobre las cuales la región puede negociar.

Posiblemente el segundo agente en importancia del entorno regional sea el conjunto de empresas públicas, localizadas en la región. Con respecto a estas empresas, la negociación incluirá discusiones acerca de las posibilidades de aumento de producción (sujeto a las condiciones de mercado), a nuevas inversiones y, sobre todo, a la mayor integración económica y tecnológica de tales empresas a la economía regional. ¿Por qué tal o cual empresa compra buena parte de sus insumos fuera de la región cuando hay insumos regionales equivalentes? ¿Por qué ciertos servicios de asesoría se contratan fuera de la región cuando existen servicios similares en la misma? A veces esto responde a simples rutinas administrativas y no a razones de fondo. Este tipo de preguntas se las debe formular el equipo de trabajo regional para poder presentar alternativas viables al interlocutor. En este caso no menos importante resulta el examen de la selección de tecnologías por parte de las empresas públicas y su repercusión sobre el empleo regional.

Procesos similares de negociación pueden llevarse a cabo con las empresas priva-

das nacionales y extranjeras, y con las instituciones privadas del sector financiero.

El mercado externo (tanto nacional como internacional) puede representar un agente de considerable importancia para la región, sobre todo si ésta tiene un claro potencial exportador. La dificultad para negociar con un agente como éste reside en su carácter difuso, pero puede hacerse un esfuerzo para, primero, identificar la localización de los mercados externos para cada uno de los principales productos regionales de exportación (si un producto regional tiene importancia nacional como bien exportable, su comercialización seguramente será manejada por el gobierno nacional o por grandes empresas); y segundo, para identificar los principales mecanismos de comercialización (empresas dedicadas al comercio internacional o a la distribución nacional al por mayor), con los cuales se pueden establecer negociaciones tendientes a lograr un aumento de las exportaciones regionales.

¿Qué puede ofrecer la región en estas negociaciones? Esta es una pregunta crucial, de difícil respuesta. La región no tiene bienes materiales que pudiesen transarse, pero dispone de algunos elementos no materiales que interesan a los agentes con los cuales se negocia.

Al gobierno nacional y a las empresas públicas la región puede ofrecer la racionalización de un proceso de presión (que a la larga resulta intolerable para los gobiernos), y el atractivo de un uso más eficiente de los recursos nacionales. Después de todo, no podemos olvidar que una buena parte de los esfuerzos que se hacen en favor del desarrollo regional tienen por objeto dar respuestas *ad hoc* a presiones políticas expresadas de distintas maneras.

Incluso, en ciertos casos, la pura racionalidad que emerge del diagnóstico regional podría permitir a la región demostrar al gobierno central que el subsidio aparente por ella recibido (como una diferencia simple entre recaudación y gasto público regional) podría ser transformado a mediano plazo en un buen negocio para el Estado, en la medida en que el flujo de recursos financieros fuese empleado de una manera más racional que en el pasado. Asimismo, el diagnóstico regional podría contribuir a probar puntos tan importantes como el menor costo de un proceso de desconcentración productiva y administrativa en relación a suposiciones predominantes en tal sentido.

A las empresas privadas nacionales y extranjeras, la posibilidad de asociarse a un proceso de desarrollo regional, mejorando su imagen pública (algo de notorio interés, sobre todo para las grandes corporaciones internacionales), un mejor 'clima' para hacer negocios y para establecer buenas relaciones laborales, en suma, un ambiente más estable y adecuado para su propio desarrollo.

En todos los casos, lo importante es realizar un esfuerzo por definir el campo común de transacciones, es decir, qué se puede ofrecer y qué puede pedirse razonablemente de cada agente.

Si es posible completar el proceso de negociación, la región dispondrá de un conjunto de compromisos y decisiones correspondientes a cada agente del entorno paramétrico. Algunos de estos compromisos y decisiones serán más concretos y específicos que otros. Resultará útil, a esta altura, preparar una lista de los resultados de todas las negociaciones, identificando en cada caso el agente implicado en cada resultado y la secuencia temporal esperada para cada acción o para cada paso preparatorio de ella.

VI

El seguimiento de los compromisos y acciones

El seguimiento en la ejecución de este conjunto de decisiones constituirá, de aquí en adelante, la principal tarea para los planificadores de la región. El seguimiento y la consecuente evaluación en el cumplimiento de las decisiones no debe ser considerado como un proceso esporádico (un análisis cada tres o seis meses), sino como un proceso diario, permanente, y la información al respecto debe alimentar también en forma permanente a la autoridad regional. El papel de negociador de la autoridad regional no termina en la etapa anterior, es decir, no finaliza con la obtención de compromisos y decisiones. Es un papel también permanente que implica ahora la coordinación diaria interagencial y la renegociación con los agentes del entorno para resolver problemas de atraso, de falta de 'implementación' o de otra naturaleza.

Naturalmente que en este proceso de *planificación negociada* el 'plan' como documento formal tiene una importancia menor, en cambio los mecanismos y procesos de seguimiento adquieren máxima importancia. Un tipo particular de acción (negociación y seguimiento) constituye la característica sobresaliente de esta modalidad de planificación.

Dada la importancia del seguimiento en este proceso de planificación, la capacidad del aparato ejecutor de la región resulta en consecuencia determinante del éxito o fracaso de todo el proceso. Sobre este punto y con referencia al caso del Estado de Minas Gerais (Brasil) un especialista, también insatisfecho de las formas tradicionales de planificación, escribe:

“La implementación de una política planificada, ya aprobada políticamente, exige la existencia de un organismo ejecutor y de un plan suficientemente detallado para su realización.

“En una economía de mercado, donde gran parte de las decisiones de la función productiva son tomadas por el sector privado, la acción estatal es fundamentalmente inductora de la actividad privada. Fuera de corregir las imperfecciones del mercado, el sector público trata de conseguir que su acción se vea simplificada o multiplicada por la respuesta del sector privado.

“Este carácter inductor puede ser negativo o positivo, es así como los errores y deficiencias de un aparato público ineficiente se ven amplificadas en igual forma como se verían multiplicadas sus acciones positivas.

“Se trata por una parte de corregir las imperfecciones del mercado y por otra obtener un efecto multiplicador de la acción pública en las actividades privadas.

“La alta sensibilidad del sector privado a la acción pública obliga a buscar su máxima eficiencia. Más aún en el caso de una economía regional cuando gran parte de los instrumentos de política que condicionan la actividad privada son de responsabilidad del poder central.

“Cuando se comienza a establecer la actividad de planificación, las nuevas formas de racionalidad que se tratan de establecer se encuentran con las rigideces tradicionales de toma de decisiones dentro del aparato público. Este comportamiento histórico no está de ninguna manera desprovisto de méritos, alcanzándose en muchos casos altos niveles de eficiencia a nivel de organismos o de unidades ejecutoras. Cuando se trata de imponer una racionalidad más amplia —propia de una perspectiva global— incorporando elementos que están normalmente fuera del alcance de estas uni-

dades, se crean fuentes de tensión que deben ser resueltas para lograr el normal desarrollo del proceso planificado.

“El aparato público por su parte no es un sistema monolítico que responda jerárquicamente a la cúspide donde se toman decisiones políticas, sino que responde más bien a un conjunto de centros que buscan un equilibrio negociado. Esto imprime agilidad y creatividad al sector público y consecuentemente al proceso de ejecución, pero puede también crear grandes rigideces que es necesario conocer y prevenir.

“Dentro de las características más importantes que condicionan la capacidad del aparato público hay que destacar: a) la capacidad de liderazgo de los centros de decisión política; b) la capacidad técnica del conjunto; c) su dotación de recursos; d) su organización y los instrumentos que puede manejar el centro de decisión político para accionar el aparato público en la ejecución del plan.

“El proceso de cambio de las modalidades históricas de toma de decisiones hacia las formas planificadas, requiere de gran capacidad de liderazgo para concertar acuerdos y negociar nuevas formas de equilibrio que permitan movilizar el potencial del aparato público para la ejecución del plan. El plan no puede constituirse en un rígido instrumento normativo que se imponga jerárquicamente, sino que debe ser comprendido, asimilado y apoyado por las unidades ejecutoras, lo cual requiere de un gran esfuerzo de convencimiento y liderazgo.

“El aparato público debe tener la capacidad técnica para completar el ‘proyecto definitivo’ del plan de desarrollo, formulando adecuadamente programas y proyectos o contar con la capacidad técnica para contratar estos estudios. El sector público debe estar también preparado para realizar la etapa de ejecución, ya sea con medios propios o contratados.

“Normalmente la capacidad técnica del aparato público responde a las características del desarrollo histórico no planificado, presentando sectores con muy buen nivel, como son normalmente los sectores de infraestructura física y energía, y mostrando muy bajo nivel en aquellos sectores generalmente más postergados en un desarrollo espontáneo. Cuando el proceso de planificación trata de corregir estos desequilibrios sectoriales, debe imponer necesariamente un mayor esfuerzo a los sectores técnicamente más débiles, especialmente en la formulación de programas y proyectos. Si esta situación no se prevé anticipadamente y no se adoptan medidas para incrementar su capacidad técnica, los nuevos recursos que se asignen no podrán ser invertidos en estos sectores, lo que no ocurrirá con los sectores tradicionalmente mejor capacitados. Esta situación refuerza los desequilibrios históricos que se trata de corregir en lugar de solucionarlos.

“Este tipo de problemas no es muy evidente en una planificación muy conservadora, donde se recogen en el plan los desequilibrios sectoriales sin plantear su solución, no es éste el caso de los programas de desarrollo orientados fundamentalmente a corregir los desequilibrios del crecimiento histórico. Es casi obvio reconocer la necesidad de adecuar estrictamente los recursos financieros para la operación del aparato público y ejecución del plan a las necesidades programadas.

“Sin embargo, es normal encontrar limitaciones y rigideces entre el plan y los procedimientos presupuestarios existentes. Esta situación se explica fácilmente si se tiene en cuenta la relativa antigüedad de los procedimientos presupuestarios frente a las técnicas de planificación.

“Tradicionalmente, y casi universalmente, los presupuestos se preparan en una base anual, pero normalmente un

plan requiere un compromiso de recursos para un período más largo. En una situación donde el presupuesto es una herramienta fundamental para la administración financiera, esto puede dar origen fácilmente a conflictos entre las políticas financieras y la de desarrollo propuesta en el plan. De aquí surge la imperiosa necesidad de una estrecha colaboración entre las autoridades de finanzas y las de planificación.

“Aun cuando se cuente con capacidad de liderazgo, recursos financieros y técnicos, es importante también contar con una organización adecuada del sector público para hacer frente a las necesidades de desagregación y de ejecución del plan. Esta organización debe permitir el adecuado flujo de información desde la cúspide a la base, como también en sentido contrario, y descansar en una estructura de toma de decisiones ordenada jerárquicamente que responda a la concepción de sistemas y subsistemas (programas, subprogramas y proyectos) en que se ha desagregado el plan.

“La cúspide de este sistema necesita contar con mecanismos de acción, suficientemente efectivos y ágiles, para poder efectuar una gestión efectiva de la ejecución del plan frente a las alteraciones y comportamientos de los diferentes elementos del sistema. Estos mecanismos pueden ser legales, administrativos, financieros, de información, de coordinación, de asesoría, etc., y su existencia y características son la condición fundamental para poder tener un control efectivo del proceso de ejecución del plan.” (Calderón, 1976.)

El proceso hasta acá descrito no es sencillo, pero tampoco resulta imposible de realizar por parte de un equipo de trabajo medianamente bien entrenado, siempre y cuando la autoridad política regional se comprometa verdaderamente en esta experiencia. Después de todo, esto (la negociación) se hace habitualmente, tal vez de una mane-

ra menos sistemática y formal, pero implicando de todos modos un proceso análogo. Incluso pueden citarse experiencias concretas y exitosas, como por ejemplo, de qué manera se ha ido gestando el desarrollo del Estado de Bahía (Brasil), sobre el cual un especialista opina de la manera siguiente:

“La viabilidad del concepto estratégico del desarrollo regional depende, en gran parte, del realismo y de la oportunidad con que se manipulen las interrelaciones entre la economía de la región y la economía nacional. En países como el Brasil, dotados de una extraordinaria dinámica de crecimiento, los cambios coyunturales son muy frecuentes, lo que obligaría a la región a contar con una capacidad propia de análisis y con los mecanismos que aseguren intervenciones políticas rápidas y oportunas. Esta es una condición indispensable para que puedan aprovecharse los factores dinámicos del crecimiento exógeno y evitarse, en lo posible, los efectos depresores que frecuentemente acompañan a las inversiones externas dentro de un modelo de crecimiento con dependencia.

“En la práctica, dentro de este tipo de modelo, las acciones de los sectores público y privado de la periferia tienen que constituir esencialmente respuestas o reacciones frente a acciones originadas en el centro. Lo cual no implica, necesariamente, que las respuestas no puedan ser creativas o innovadoras en la medida en que sean realistas y se cuente con la capacidad para aprovechar las oportunidades que de tiempo en tiempo ofrece el desarrollo del centro.

“La posibilidad de crear esta capacidad dialéctica en regiones subdesarrolladas de países también subdesarrollados podría parecer utópica si no fuese porque la falta de racionalidad política no tiene que derivar ineludiblemente del subdesarrollo. La existencia de procesos de liberación económica en países cuya capitalización fue iniciada bajo un régimen de inversión externa y, en otra

escala, experiencias como la de la petroquímica bahiana indican que es posible, si bien indudablemente no es fácil, dar lugar a procesos crecientes de autonomía económica a partir de concentraciones de inversión generadas por factores externos.

“Pero para que todo esto sea posible se requiere introducir modificaciones institucionales en los medios técnicos y administrativos de la región. En primer lugar, será preciso dotar a la región de una capacidad *permanente* de análisis de la economía regional y de la coyuntura nacional. No existe plan de desarrollo o diagnóstico económico que no tenga que ser revisado sistemática y periódicamente para poder adaptarse a la naturaleza dinámica del desarrollo. La estrategia regional de desarrollo requiere un *sistema moderno de información e instrumentos de análisis*. Las regiones subdesarrolladas no disponen, por ejemplo, de sistemas de cuentas sociales, ni de medios de cuantificación regional de los fenómenos económicos y sociales. En general, la escasa información existente tiene tal nivel de síntesis que la hace prácticamente inaplicable para examinar la situación interior de la región. Es interesante observar que el grado de síntesis de la información está dado siempre por el interés del usuario y que en consecuencia el actual acervo estadístico está determinado por el interés del centro y no de la región.

“La creación de instituciones responsables de la información y del análisis de la economía regional debe ser, pues, indispensable para la preparación, ejecución y continua revisión de una estrategia de desarrollo regional como la que se sugiere en este trabajo.

“Será también preciso introducir innovaciones institucionales en el medio administrativo para elevar la capacidad de intervención política en cuestiones tan importantes como las decisiones centrales en lo que atañe a la región, la

reinversión del producto generado internamente, la generación de proyectos estratégicos, la localización de la actividad económica y el mercado interno. Además será necesario que se logre una mayor continuidad política y que se amplíen las bases de participación en los procesos de decisión política, producción y consumo. La incorporación de la élite local y de un volumen cada vez mayor de la fuerza de trabajo, la formación de personal local y el estímulo al desarrollo de servicios técnicos regionales son medios de lograr una mayor integración y de estimular la formación de una capacidad propia de iniciativa e identificación con la región.

“En muchos aspectos el desarrollo regional es un conflicto de intereses entre un centro poderoso y una periferia que debe reunir todas sus fuerzas para una lucha desigual. Sólo la integración de las capacidades locales y un claro sentido de identidad regional pueden proporcionar las condiciones para el éxito. Esto es especialmente cierto en los proyectos estratégicos, los cuales difícilmente podrían ser identificados y estudiados por grupos técnicos de fuera de la región. Por ello resulta tan importante la capacitación sistemática de cuadros técnicos tanto en el sector público como en el de la iniciativa privada. Una región para desarrollarse dentro de las actuales condiciones necesita de un sistema de apoyo intelectual formado por la élite técnico-política del gobierno, la universidad y las firmas consultoras locales. Crear las condiciones para el desarrollo de este sistema es una de las principales responsabilidades del sector público en cuanto al desarrollo se refiere.

“Además de un aumento de eficiencia en la formulación de alternativas políticas (análisis regional) y en la capacidad de acción política de la administración, será todavía necesario iniciar un proceso gradual de perfeccionamiento de la organización administrativa interna y de los

métodos y procedimientos utilizados por ella. “Un programa de este tipo resulta indispensable para asegurar que las innovaciones que pudieran resultar de los dos niveles de actuación anteriormente mencionados, sean consolidadas en forma permanente por la administración regional. La readaptación de la maquinaria administrativa regional es siempre un proceso prolongado que debe innovarse continuamente para adaptarse a la estrategia. Es posible que tenga que empezarse por el sistema de programación, el que se iniciará por una traducción de los términos generales de la estrategia de desarrollo en metas y programas sectoriales, a nivel de todo el Estado (programa de gobierno), integrados en programas espaciales (microrregiones). En el caso de Bahía, el Recóncavo debe ser considerado como una subregión prioritaria donde, como primera hipótesis, deberán concentrarse inicialmente las inversiones del sector público. Sobre la base de una primera definición de programas y de las disponibilidades de recursos debería prepararse el presupuesto. La coordinación de la ejecución de programas y proyectos debería constituir un subsistema de acompañamiento a cargo de unidades de coordinación en los organismos ejecutivos directos y descentralizados del sector público. Por último, otro subsistema, el de evaluación, debería examinar, al fin de cada ejercicio, las realizaciones de programas y proyectos para incorporar los resultados reales del proceso a la programación de los períodos siguientes.

“Naturalmente, todas estas tareas son de difícil ejecución y requieren de personal capacitado y psicológicamente motivado. Pero las dificultades no deberían ser razón suficiente para abandonar el esfuerzo de racionalización del proceso de desarrollo. Sobre todo si se considera que justamente este esfuerzo es uno de

los pocos instrumentos que pueden utilizarse para lograr objetivos y metas regionales que de otro modo dependerían del libre juego de fuerzas externas y de la aparición de soluciones espontáneas. La experiencia histórica aporta suficientes elementos para creer que esta forma de desarrollo es poco eficiente y que no siempre puede asegurar el desarrollo regional a pesar de que pueda existir crecimiento.” (Neira, 1972.)

¿Cómo podría mejorarse en la práctica la capacidad (técnica) del equipo encargado de la planificación de una región? ¿O cómo podría dotarse a una región de un equipo técnico calificado? Es incuestionable que la planificación regional ‘negociada’ requiere personal preparado, y es indudable que en ciertos casos algunas regiones enfrentan serias dificultades en relación a este punto. Al respecto, pueden sugerirse varias medidas alternativas.

Una posibilidad para dotar de capacidad técnica a las regiones más necesitadas se encuentra en la utilización del sistema de cooperación técnica internacional, ya sea multilateral o bilateral. No cabe duda que organizaciones como las Naciones Unidas, y otras similares, están capacitadas y en ventajosa situación para asistir a las regiones en este tipo de tarea, potencialmente más fructífera tal vez que la asesoría prestada a niveles muy agregados del aparato público. En el caso de América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) ha desarrollado una vasta y valiosa labor en este mismo campo. Naturalmente que este tipo de ayuda requiere la autorización de los gobiernos centrales y, por tanto, nuevamente se necesita la voluntad de negociar posteriormente con la región.

Una posibilidad alternativa —en extremo interesante— se presenta en aquellos casos donde *todas* las regiones acuerdan crear algún tipo de mecanismo institucional que *represente los intereses del sistema regional frente a la Nación* y que, en consecuencia, pueda prestar asistencia técnica a

determinadas regiones. El ejemplo práctico de mayor interés en este caso es el Consejo Federal de Inversiones, de Argentina. Dicho Consejo fue creado en 1959, por resolución de los ministros de economía de las provincias argentinas y *representa un acuerdo político* entre las provincias del cual no forma parte la Nación (aunque puede hacerlo).

Dentro de una línea similar de cooperación interregional, también pueden usarse las coaliciones de dos o más regiones con intereses relativamente complementarios. La coalición mejora el poder de regateo en la negociación y permite formar equipos técnicos aunando los recursos humanos disponibles. "Parece evidente que, salvo en los casos más pertinaces, mientras los miembros de un grupo sean más capaces de plantear y mantener una posición común en sus negociaciones con otros grupos, más fuerte será su capacidad negociadora. Este principio no sólo se aplica a la constitución y organización de grupos locales como parte del proceso de distribución, sino a los acuerdos entre grupos 'competidores' que actúan en un plano interregional o nacional sobre cuya base pueden resolver dividirse el mercado entre ellos u ofrecer precios comunes o condiciones comunes." (Dunham, *op. cit.*)

El método y procedimiento de planificación regional 'negociada' aquí propuesto y desarrollado no es una receta mágica de aplicación universal. No sirve en algunos casos, pero puede ser muy útil, si no en la mayoría por lo menos en una buena cantidad de situaciones prácticas. Cada región y cada situación tiene sus particularidades y, por lo tanto, será necesario adaptar este esquema general a cada uso concreto. Esperamos sí que constituya una respuesta más viable, más práctica y más inmediata a la inquietante pregunta: ¿cómo preparar un plan regional?

"Habrá oponentes de derecha que digan que la gente es incapaz de aprender, o que no quiere aprender, y que son las élites quienes deben llevar sobre sus hombros la responsabilidad del gobierno. Y así, el problema es reforzar las élites y dotarlas de mejores instrumentos de planificación, poderes más amplios. Hay oponentes de izquierda que dicen que nada puede hacerse hasta que el poder de las corporaciones y el Estado burgués sea roto por un proletariado victorioso."

John Friedmann: *Innovación, respuesta flexible y aprendizaje social: un problema en la teoría de metaplanificación.*

REFERENCIAS

- Bendavid, A. (1972), "The Concepts-Strategy-Projects Approach to Planning for Regional Development", *International Development Review*, Nueva York, N.º 1.
- Bendavid, A. (1974), *Regional Economics Analysis for Practitioners*, Praeger, Nueva York.
- Bendavid, A. y P. P. Waller (1975), *Action-Oriented Approaches to Regional Development Planning*, Praeger, Nueva York.
- Boeninger, E. (1976), *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*, ILPES (mimeografiado), documento presentado al Seminario sobre Estado y Planificación, Bogotá, junio, 1976.
- Boisier, S. (1976, a), *La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina*, ILPES (mimeografiado).
- Boisier, S. (1976, b), *Diseño de planes regionales*, Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, Madrid.
- Boisier, S. (1977), *Técnicas de análisis regional con información limitada*, ILPES, Santiago de Chile.
- Boudeville, J. R. (1966), *Methods of Regional Economic Planning*, University of Edimburgh Press.
- Calderón, H. (1976), *La implementación de los planes de desarrollo y sistemas de control para su ejecución. El caso de Minas Gerais*, ILPES, Santiago de Chile (mimeografiado).
- CEPAL (1975), *Experiencias sobre cálculos del producto interno bruto regional*, E/CEPAL/1012, Santiago de Chile.
- Costa-Filho, A. (1976), "Los programas de reinversión en el marco de la planificación regional", *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, ILPES, Editorial Siglo XXI, México.
- Dunham, D. (1976), *Intereses de grupos y estructuras espaciales: algunas propuestas teóricas*, ILPES, Documento CPRD-C/40 (mimeografiado).
- Fagence, M. (1977), *Citizen Participation in Planning*, Londres, Pergamon Press.
- Friedmann, J. (1973), "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behaviour", en Faludi, A. (editor); *A Reader in Planning Theory*, Nueva York, Pergamon Press.
- Gruchman, B. (1976), *An International Review on the Method of Macro-Framework Building for Comprehensive Regional Development*, Naciones Unidas, Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.
- Gutiérrez, O. E., Ortiz, H. y Villamil, J. (1971), "Planificación de sistemas abiertos: análisis preliminar", *El Trimestre Económico*, N.º 149, México.
- Gutiérrez, E. R. y Villamil, J. J. (1973), "La toma de decisiones bajo condiciones de escasez extrema de recursos", en PLERUS, Vol. VII, N.º 1/2, junio-diciembre 1973, Universidad de Puerto Rico.
- Hilhorst, J. (1977), *Alternatives Regional Development Strategies*, comentarios a la monografía de Stöhr y Tödtling, 17th European Regional Science Congress, Cracovia.
- Isard, W. (1960), *Methods of Regional Analysis*, MIT Press, Cambridge.
- Isard, W. y T. E. Smith (1967), *Basic Elements of Cooperative Solutions in Interdependent Decision Situations*, University of Pennsylvania, Dept. of Regional Science, Philadelphia.
- Mayne, A. (1973), "The Interrelationship Between Political Forces and Regional Planning", en: Jones, B. (ed), *Regional Development Planning*, Center for Urban Development Research, Cornell University, Ithaca, Nueva York.
- Neira, E. (1972), "El concepto de estrategia aplicado al desarrollo del Recóncavo de Bahía", *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Hardoy, J.E., y Geisse G. (ed.), Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Servan-Schreiber, J. J. (1971), *Le Pouvoir Régional*, París, Editions Bernard Grasset.
- Siebert, H. (1969), *Regional Economic Growth, Theory and Policy*, International Textbook Co., Scranton.
- Stöhr, W. y F. Tödtling (1977), *Spatial Equity. Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine*, ponencia presentada al 17th European Regional Science Congress, Cracovia.
- United Nations Centre for Regional Development (1976), *Methods of Planning for Comprehensive Regional Development: Consolidation of UNCRD's Experiences*, MPCRD Project Team, Nagoya.
- Valle, M. (1974), "Un enfoque pragmático a la planificación regional: la experiencia del ILPES en Venezuela", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales*, EURE, Vol. IV, N.º 10, Santiago de Chile.
- Van Raay, H. G. T. (1976), *A Reduced Approach to Comprehensive Planning in the Face of Comprehensive Uncertainty*, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japón.

Las teorías neoclásicas del liberalismo económico

*Raúl Prebisch**

En este ensayo el autor presenta su respuesta a uno de los problemas que más lo han preocupado a lo largo de su dilatada vida de economista. Iniciado como firme adherente de las teorías neoclásicas, la crisis de los treinta y la Segunda Guerra Mundial lo convencieron que no es posible solucionar teórica o prácticamente los problemas de nuestra realidad periférica con las ideas económicas elaboradas en los centros; ese convencimiento fue el punto de partida de un largo proceso de reelaboración teórica, que implica en buena medida su autocrítica.

Son muchos los aspectos de la teoría neoclásica que no lo satisfacen, entre los cuales destacan sus explicaciones sobre la distribución del ingreso, la acumulación de capital, y el papel del mercado en el proceso económico interno y el comercio internacional. Menos aún lo satisface la poca importancia que esa teoría otorga, por ejemplo, a la estructura socioeconómica, a las relaciones de poder internas y externas, al excedente y al retardo histórico del desarrollo periférico.

Sin embargo, en su crítica del liberalismo económico reconoce y afirma que el fundamento de esa doctrina, la idea de libertad económica, debe ser defendida y apreciada como uno de los mayores logros humanos. Pero su defensa no debe llevar a destruir la libertad política, a asentar la libertad económica en el terreno del autoritarismo. El gran desafío consiste, a su juicio, en armonizar ambas libertades en un tipo de organización social que sea libre y equitativa en lo económico y político.

*Director de la Revista.

I

Las teorías neoclásicas y el desarrollo interno

1. *La frustración neoclásica*

En dos trabajos anteriores hemos tratado de explorar nuevos caminos de interpretación del capitalismo periférico.¹ ¿Por qué hacerlo? ¿Por qué no examinar este fenómeno a la luz de las enseñanzas neoclásicas? Y en vez de pensar en transformaciones fundamentales, ¿no estará la solución en adherirse firmemente a tales enseñanzas, en dejar que las fuerzas del mercado actúen sin intervenciones artificiales, a fin de lograr la asignación más eficaz de recursos productivos y la distribución racional del producto así logrado?

Como tengo dicho en aquellos trabajos, fui un neoclásico de hondas convicciones. Creí, y sigo creyendo, en las ventajas de una competencia ideal y en la eficacia técnica del mercado, y también en su gran significación política. Pero el capitalismo periférico es muy diferente de todo eso. Y la observación de la realidad me ha persuadido de que esas teorías no nos permiten interpretar, ni atacar, los grandes problemas que derivan de su funcionamiento.

He realizado un gran esfuerzo para escapar a esas teorías y explicar con independencia intelectual los fenómenos del desarrollo periférico; y al tratar de hacerlo he encontrado grandes resistencias, y las sigo encontrando.

Los neoclásicos trataron de sistematizar y dar consistencia lógica a las ideas medulares de sus precursores clásicos. Formularon así su gran concepción doctrinaria del equilibrio económico y la interdependencia de todos los elementos que intervienen en el juego de la economía.

Como alguna vez recordé, durante mi juventud estas teorías me sedujeron por su

¹Véanse "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, N.º 1, Primer semestre de 1976, y "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", *Revista de la CEPAL*, N.º 6, Segundo semestre de 1978.

precisión y elegancia matemática. Y también por su fuerza persuasiva. Demostraban, en efecto, que el libre juego de las fuerzas de la economía, sin interferencia alguna, llevaba a la mejor utilización de los factores productivos en beneficio de toda la colectividad, tanto en el campo internacional como en el desarrollo interno. Y había en ellas, además, un elemento ético subyacente que, sin duda alguna, ha contribuido a su prestigio intelectual.

Pero en su búsqueda de rigor, en el desdén que sus adeptos manifestaban por los que llamaban, en aquellos tiempos pasados, economistas literarios, lograron descartar de sus razonamientos elementos importantes de la realidad social y política, de la realidad cultural y también del desenvolvimiento histórico de las colectividades.

Y al desplegar un esfuerzo pertinaz de asepsia doctrinaria, desarrollaron sus razonamientos en el vacío, fuera del tiempo y del espacio. Si cuando fueron elaborados parecían representar un avance científico significativo, considerados a la luz de la evolución capitalista entrañan una verdadera aberración científica, sobre todo cuando tratan de interpretar los fenómenos de la periferia. Contienen esas teorías, de todos modos, elementos positivos que en forma alguna deberían desdeñarse.

No me sorprende el encandilamiento neoclásico de una pléyade de economistas latinoamericanos que, adoctrinados en ciertas escuelas de los centros, tratan ahora de aplicar sus enseñanzas a la praxis del desarrollo periférico. Y comprendo también su repudio a intervenciones que, lejos de corregir aquellas fallas del sistema, suelen volverlas más perturbadoras y llevan con frecuencia a su perversión burocrática.

Si los economistas neoclásicos se limitaran a elevar sus construcciones en el mundo etéreo, pero sin pretender que ésa es la realidad, ello constituiría un respetable esparcimiento intelectual, admirable a veces por el virtuosismo de algunos de sus eminentes expositores allende los mares. Pero muy otra es la situación cuando en estas tierras

periféricas se pretende explicar el desarrollo prescindiendo de la estructura social, del retardo histórico del desarrollo periférico, del excedente y de todas las características del capitalismo periférico de que me he ocupado en los artículos mencionados. Pues resulta entonces claro y convincente que el juego espontáneo de la economía no puede conducir al equilibrio.

Se explica la capacidad de supervivencia intelectual de las teorías neoclásicas, sobre todo cuando su rigor lógico se demuestra mediante el sistema de ecuaciones que introdujeron a su tiempo Walras y Pareto, punto de partida de la evolución ulterior de tales teorías. Conviene recordarlo en estos momentos cuando surgen esos retoños vigorosos en algunos países latinoamericanos.

Deploro de veras que no pudiéramos valernos de aquellas doctrinas. Sería maravilloso dejar que las fuerzas de la economía lleven espontáneamente a la eficacia y equidad del sistema, con prescindencia del empeño deliberado y muy complejo de obrar sobre ellas. Más aún, confieso que estaría dispuesto a justificar transitoriamente ciertos sacrificios colectivos si con ello despejamos en forma definitiva los obstáculos que se oponen al desarrollo.

Pero no es así, y siento la necesidad intelectual —y la responsabilidad moral— de presentar las razones que me han llevado a abandonar la ortodoxia.² Pero sigo siempre dispuesto al diálogo y lo procuro ansiosamente. Y no vacilaría en reconocer mi descarrío, capitular y enmendarme, si del diálogo surgieran motivos valederos para hacerlo.

Las razones por las cuales no concuerdo, desde hace mucho tiempo, con las teorías neoclásicas conciernen a la distribución del ingreso, la acumulación de capital, y al papel

²No se interprete, como a veces suele creerse, que este hecho es reciente. En realidad, mi emancipación comenzó durante la gran depresión mundial, cuando hube de echar por la borda mucho de lo aprendido y también enseñado como joven profesor universitario.

del mercado en lo referente al desarrollo interno y al intercambio internacional; tema este último que será materia de discusión en la segunda parte de este mismo artículo. Si bien supongo, y creo que fundadamente, que esas teorías también están lejos de explicar los fenómenos del desarrollo capitalista de los centros, me ceñiré exclusivamente a la periferia, ante todo porque creo conocerla mejor, y acaso por no tener que luchar en dos frentes simultáneamente, riesgo del que, desde luego, no estaría exento.

Abordaremos ahora el examen crítico de las teorías neoclásicas frente a la realidad del desarrollo periférico.

2. *El sistema y su equilibrio general*

Recuérdese, ante todo, el principio básico de la teoría neoclásica, según el cual el sistema económico, dejado a su juego libre y espontáneo en un régimen de absoluta competencia, tiende a una posición de equilibrio general donde la remuneración de cada factor productivo está determinada por su producto marginal respectivo, y el precio de los bienes por su utilidad marginal. El producto marginal representa, como se sabe, la cantidad adicional de producto que se obtiene al añadir una unidad más del factor considerado.

Ello significa que, cualquiera sea la productividad, la fuerza de trabajo de igual calificación tendrá una misma remuneración. Para que esto se cumpla es esencial la competencia, tanto entre los empresarios que emplean fuerza de trabajo como entre los integrantes de esta última en su afán de conseguir empleo. ¿Cómo actúa la competencia en el movimiento del sistema hacia el equilibrio? Para responder a esta pregunta conviene examinar el fenómeno dinámico siguiendo el método de razonamiento neoclásico.

Como quedó explicado en los trabajos anteriores ya citados, gracias a la acumulación de capital en el curso del desarrollo se superponen continuamente nuevas capas técnicas de creciente productividad, con la

correspondiente demanda de fuerza de trabajo. La oferta proviene de la fuerza de trabajo empleada en capas técnicas precedentes, así como de la que busca empleo al llegar a la edad activa.

En ellos se dijo también que, en el capitalismo periférico, mientras la demanda de fuerza de trabajo es relativamente limitada por la insuficiente acumulación de capital, la oferta es relativamente abundante, tanto por la gran proporción de fuerza de trabajo empleada en capas técnicas de baja productividad, cuanto por su fuerte ritmo de crecimiento. No es abundante, desde luego, cuando se trata de las calificaciones cada vez más elevadas que requiere la propagación de la técnica y el avance del desarrollo.

Así pues, por grande que sea la diferencia entre la productividad media de las nuevas capas técnicas y la productividad marginal de la fuerza de trabajo de escasas calificaciones, o sin calificación alguna, empleada en las capas técnicas más bajas, será muy reducido el ascenso de las remuneraciones. Dicho en otra forma, cuanto menor sea la productividad marginal de la fuerza de trabajo empleada en las capas técnicas inferiores, tanto más difícil le será a la fuerza de trabajo de iguales calificaciones, absorbida en capas técnicas superiores, elevar su productividad marginal y sus remuneraciones en forma correlativa al aumento de su productividad media, debido a la competencia regresiva de la fuerza de trabajo que queda en las capas de escasa productividad, así como a su crecimiento vegetativo.

Es evidente que esa competencia regresiva va disminuyendo a medida que la demanda de fuerza de trabajo requiere calificaciones donde la oferta es cada vez más limitada conforme se sube en su escala. Y crece de esta manera la aptitud de la fuerza de trabajo para elevar su productividad marginal conforme al aumento de la productividad media.

El aumento de productividad que no se traslada a la fuerza de trabajo queda transitoriamente en las empresas en forma de ganancia. Recuérdese de paso este carácter transi-

torio de la ganancia en el razonamiento neoclásico en contraste con la persistencia del excedente en nuestro razonamiento.

Pues bien, el incentivo de la ganancia lleva a las empresas que la obtuvieron a acrecentar la producción, e induce asimismo a otras empresas a hacer otro tanto introduciendo esas nuevas capas técnicas. Esta competencia entre empresas se traduce, desde luego, en incremento de la demanda general de fuerza de trabajo; y en la medida en que la oferta es relativamente abundante e impide el aumento correlativo de las remuneraciones, el aumento de la producción significará el descenso de los precios hasta que el producto marginal y la remuneración se igualen en la posición de equilibrio. La ganancia entonces habrá desaparecido y sólo quedará la remuneración empresarial.

Esta es una conclusión de máxima importancia en la teoría neoclásica, pues significa que la mayor productividad se traslada, ya sea mediante el alza de remuneraciones—según la aportación productiva de cada cual, conforme a sus calificaciones— ya sea mediante la disminución de los precios en la medida en que lo anterior no ocurre, difundiendo así a través de toda la colectividad los frutos del desarrollo.

Compréndese de esta manera lo dicho en otro lugar, a saber, que en las teorías neoclásicas había un sentido subyacente de equidad, salvo el fenómeno especial de la renta del suelo. De todos modos, en este último caso, la equidad podría lograrse mediante el impuesto, sin perturbar el equilibrio del sistema.

Aspecto esencial de esa ética lo constituye el concepto de transitoriedad de la ganancia, que es diferente del concepto de remuneración de las tareas empresariales.

La remuneración también está sujeta al principio de la productividad marginal en un régimen de competencia. Cuando, según antes se dijo, la ganancia hubiera desaparecido en la posición de equilibrio, quedaría la remuneración empresarial.

Como bien se sabe, los neoclásicos

hacen un distingo claro y neto entre la función empresarial y la propiedad de los medios productivos, estén unidos o no en la práctica. Desde el punto de vista conceptual es muy importante este distingo, pues en la posición de equilibrio general, los propietarios del capital no tienen ganancia, sino interés del capital. Punto éste que consideraremos más adelante.

El razonamiento es correcto, pero ignora el fenómeno del excedente y el de las relaciones de poder.

3. *Las teorías neoclásicas y el excedente*

Parece innecesario extenderse acerca del fenómeno estructural del excedente que ha sido analizado en detalle en los trabajos ya mencionados. Sólo parecería oportuno recordar algunos puntos esenciales que difieren fundamentalmente del razonamiento neoclásico.

Ante todo, el fruto de la mayor productividad no se traduce en la disminución de los precios, en la medida en que no se hubiera trasladado a las remuneraciones de la fuerza de trabajo, sino que queda en manos de los propietarios de los medios productivos en forma de excedente.

Y no se ha registrado tal tendencia a la disminución de los precios en el desarrollo periférico, a pesar del continuo aumento de la productividad. El excedente queda en manos de los propietarios y tiende a persistir en ellas debido a que, por la dinámica misma del proceso productivo, el aumento de ocupación necesario para acrecentar la producción futura genera un acrecentamiento presente de ingresos, de donde surge el incremento de demanda que permite absorber el incremento de productividad. Sin ello la competencia entre empresas haría bajar los precios como suponen los economistas neoclásicos.

Los sucesivos incrementos de demanda que acompañan a los incrementos de productividad se van sumando y circulan incesantemente en el sistema. No se evaporan. Sólo una parte se transfiere a la fuerza de

trabajo y el resto va acrecentando el excedente global.

Síguese de aquí una conclusión de la mayor importancia. El concepto de excedente es similar al de ganancia, puesto que uno y otro se originan en el aumento de productividad, pero en tanto que la ganancia tiende a desaparecer, según los razonamientos neoclásicos, el excedente global es persistente.

El excedente global está sujeto a dos movimientos contrarios. Por un lado, crece por nuevos aumentos de productividad; por el otro, decrece al mejorar de una u otra manera la capacidad de compartimiento de la fuerza de trabajo en sus diversas formas.

El excedente global que resulta de estos dos movimientos tiende a crecer continuamente con un ritmo superior al del producto global. Si esa capacidad de compartimiento adquiere vigor y lleva al excedente a crecer menos que el producto, el sistema reacciona mediante el alza de los precios con muy serias consecuencias, que, tarde o temprano, llevan a su crisis.

4. *La posibilidad de un equilibrio dinámico*

El sistema tiende pues a su crisis y no al equilibrio dinámico que supone la teoría neoclásica, aunque se cumpla sin restricción alguna la libre competencia. Es conveniente subrayarlo, pues los economistas neoclásicos suelen atribuir las grandes fallas del sistema al entorpecimiento o eliminación de la competencia —tanto entre empresarios como en lo que atañe a la fuerza de trabajo— como a las intervenciones arbitrarias del Estado.

La causa fundamental de esa crisis radica en que el potencial de acumulación del excedente se desperdicia en la sociedad privilegiada de consumo, y en la succión exterior. Si se dedicara a la acumulación, en un régimen de capitalismo austero, podría concebirse la posibilidad de un cierto equilibrio dinámico.

Expliquémoslo brevemente. Gracias a

la más intensa acumulación iría debilitándose la tendencia del sistema a excluir los estratos inferiores. En efecto, las capas técnicas de bajo producto marginal, donde se encuentran esos estratos, tenderían a eliminarse, y las que se encuentran inmediatamente por encima ocuparían el lugar de las primeras. Al continuar en esta forma el proceso se irían estrechando las diferencias entre capas técnicas y, en consecuencia, las diferencias de productividad. Y a medida que esto aconteciera, el equilibrio del sistema se iría logrando más por el aumento del producto marginal y de las remuneraciones que por el descenso de los precios.

Se concibe de esta manera un momento en que toda la fuerza de trabajo estaría empleada con elevada productividad en capas técnicas superiores. Se habría llegado entonces a cierta homogeneidad de la técnica, gracias a la acumulación de capital, después de un período de transición más o menos prolongado. Homogeneidad, pero no detención del proceso, pues continuarían superponiéndose nuevas capas técnicas y se necesitaría acrecentar incesantemente la acumulación de capital para absorber la fuerza de trabajo empleada en las capas precedentes y el incremento de esta fuerza, o sea, para que el sistema no vuelva a la heterogeneidad social.

Al elevarse la productividad marginal y las remuneraciones en la forma explicada, el excedente tendería a desaparecer; se iría devorando a sí mismo en el juego irrestricto de la competencia. Si bien los economistas neoclásicos de la periferia no suelen tener manifiestas preocupaciones dinámicas, ni por estos molestos fenómenos de heterogeneidad, no me cuesta creer que acaso tengan en su mente una imagen semejante. Explicárase así su convicción de que si se dejase obrar libremente al sistema, sin interferencia alguna, esto llevaría a resolver los problemas fundamentales del desarrollo periférico. Tanto más cuanto suponen que, en el proceso, el sistema se iría aproximando a aquella ética distributiva de la que algo ya se dijo.

5. *El sistema no tiende a su equilibrio*

Pero muy lejos está todo esto de la realidad periférica. No sólo porque el capitalismo de la sociedad privilegiada de consumo no es austero, sino por otra razón de primordial significado en la dinámica del sistema, que pasamos a recordar.

En efecto, el excedente no tiende a desaparecer, sino a crecer más que el producto. Este crecimiento permite a la vez imitar cada vez más el consumo de los centros y seguir acumulando en la medida necesaria para que continúe este proceso bajo el imperio de las leyes del mercado.

Sin embargo, conforme ello sucede, las mutaciones de la estructura social van acompañadas de un creciente poder de compartimiento del fruto de la productividad por la fuerza de trabajo desfavorecida por aquellas leyes. Este poder se contrapone al poder de los estratos superiores en detrimento del excedente global. Y se llega así a un punto en que este último tiende a crecer menos que el producto global. Es el punto en que, como bien sabemos, los empresarios reaccionan con el alza de los precios para resarcirse. La inflación se vuelve de esta manera inherente al sistema en el curso de las mutaciones estructurales, y lleva, tarde o temprano, al empleo de la fuerza para restablecer la dinámica del excedente.

El sistema no funciona si el excedente no crece con un ritmo por lo menos igual al del producto; no tiende pues a su equilibrio dinámico como podría deducirse de las abstracciones del razonamiento neoclásico.

6. *Distribución y relaciones de poder*

En la apropiación del excedente se encuentra el origen de las grandes desigualdades distributivas del capitalismo periférico. Continuemos ahora nuestra crítica a la distribución neoclásica.

Decíamos en otro lugar que cuanto más elevadas fueran las calificaciones exigidas por la penetración de la técnica tanto más se estrechaba la diferencia entre demanda y

oferta, y se acentuaba la aptitud de la fuerza de trabajo para participar en los frutos de aquélla.

Pero si bien se reflexiona, no todo es espontaneidad en este fenómeno, pues en la formación de las calificaciones tiene gran influencia el poder social que permite, a quienes están mejor situados en la estructura económico-social, tener acceso efectivo a las oportunidades de formación en las cuales gravita, además, el poder político.

Es cierto que en igualdad de oportunidades de formación se presentan grandes diferencias según la capacidad y el dinamismo de los individuos y, por tanto, en su aptitud de movilidad social.

De todos modos existe en las remuneraciones un elemento de privilegio. Además, es indudable que el incentivo de las remuneraciones constituye un poderoso estímulo para encarar el esfuerzo formativo. Y en consecuencia hay también un cierto sentido ético en el razonamiento neoclásico que atribuye esas remuneraciones a la aportación de los individuos al proceso productivo. En última instancia el mercado discierne sus méritos; pero en la posibilidad real de realizar este esfuerzo de formación existe un elemento de privilegio social.

En cuanto a las remuneraciones, la fuerza de trabajo con débil capacidad de compartimiento del fruto de la mayor productividad, según las leyes del mercado, no tiene otro medio de mejorarlo que su poder sindical y político. Que esto lleve a la arbitrariedad, no caben dudas; pero también es arbitrario el excedente.

Por cierto que ese poder redistributivo de la fuerza de trabajo significa que sus remuneraciones pueden ser superiores a las productividades marginales, aunque no a su productividad media, salvo cuando se traspone el límite mencionado en la dinámica del excedente. Pero también lo es este último y en muy alto grado.

Suele atribuirse, por lo menos en parte, la responsabilidad de los males del sistema a la intervención sindical que distorsiona las leyes del mercado en menoscabo del equili-

brio del sistema. El poder sindical es, en última instancia, la contrapartida de la concentración capitalista y la captación del excedente. No quisiera subestimar el valor intelectual de los autores neoclásicos de los centros —que los hay muy eminentes—, atribuyéndoles la actitud simplista de abominar del poder sindical. Pero ese simplismo suele aparecer en algunos neoclásicos de la periferia, quienes no vacilan en sostener que la desocupación es la consecuencia de la arbitraria intervención sindical o política que impide a los salarios descender a su nivel natural de equilibrio.

En conclusión, el fruto del progreso técnico no se distribuye según la productividad marginal, como lo suponen las teorías neoclásicas, sino principalmente por el poder de los distintos grupos sociales. Y como el juego de las relaciones de poder no responde a principio regulador alguno, lejos de llevar al equilibrio dinámico del sistema, conduce a la crisis del mismo con el andar del tiempo. Se trata, esencialmente, de una crisis distributiva.

7. *La acumulación de capital y la tasa de interés*

Hemos sostenido que el excedente, por su continuo crecimiento, constituye la fuente primordial de acumulación de capital. Compréndese, pues, que este fenómeno estructural del excedente trastorne las abstracciones neoclásicas en materia de acumulación. Como según ellas la ganancia era un fenómeno transitorio, y el fruto de la mayor productividad tendía a difundirse, debía imaginarse un mecanismo que permitiera recoger en toda la colectividad el ahorro necesario para la acumulación. Tal es el mecanismo de la tasa de interés. El movimiento de la tasa estimularía el ahorro en la medida necesaria para introducir nuevas técnicas de creciente productividad; y como su fruto se difundiría entre todos, todos se encontrarían en condición de participar en el proceso acumulativo en la medida que estu-

vieran dispuestos a posponer el consumo presente.

La tasa de interés, en la posición de equilibrio, está dada por la coincidencia entre la aportación al producto de una unidad marginal de capital y la oferta marginal de ahorro que responde a la tasa de interés en esa posición.

Podría inferirse de la teoría neoclásica que no hay privilegio alguno en la propiedad del capital, pues dada la difusión de los frutos del progreso técnico, el interés remunera a quienes acumulan capital absteniéndose del consumo presente.

Mucho se ha discutido acerca del papel del tipo de interés, pero no parece necesario detenernos sobre este punto, pues no se cumple en esta forma la mayor parte de la acumulación de capital de las empresas.

La acumulación proviene principalmente del excedente, sea en forma directa o indirecta. En el capitalismo, la fuerza de trabajo en cuanto ahorra, no lo hace para acumular en las empresas, sino, principalmente, en diversas formas de capital consuntivo.

Pues bien, la acumulación del excedente en las empresas no se realiza por el incentivo de la tasa de interés. El incentivo es mucho mayor y está determinado por el mismo excedente que se espera de la introducción de nuevas capas técnicas. Y este incentivo podría tener un efecto dinámico considerable en la acumulación si no hubiera un incentivo contrario, el que favorece la imitación del consumo de los centros.

Desde otro punto de vista, si el excedente y la gran desigualdad distributiva que representa explican el desenvolvimiento de la sociedad de consumo, ello no significa que una redistribución equitativa del ingreso vaya a resolver el problema de la acumulación mediante el juego de la tasa de interés. Creo que la propensión al consumo es muy fuerte en toda la estructura social; y si en los estratos superiores esta propensión está fuertemente influida por la imitación de los centros, en el otro extremo de la estructura,

en los estratos inferiores, la creciente propensión a consumir, cuando aumenta el ingreso, se explica principalmente por las privaciones de la sociedad de infraconsumo.

No carecen de razón quienes sostienen por ello que la redistribución del ingreso tendría efectos adversos a la acumulación, lo que les lleva a exaltar el papel social de quienes captan el excedente. Todo lo cual se ajusta muy bien a un sistema basado en la irracionalidad de este fenómeno desde el punto de vista del interés colectivo. El problema consiste, pues, en captar en otra forma el excedente para distribuirlo equitativamente y elevar al mismo tiempo el ritmo de acumulación. Pero no nos anticipemos, que mucho resta por decir antes de llegar a este punto.

Otro papel importante del tipo de interés sobre el que insisten tenazmente los neoclásicos es el de orientar eficazmente la elección de técnicas. Aunque estimo, dicho sea de paso, que las opciones técnicas son más bien limitadas; pero esto no afecta al argumento considerado.

Siempre, según los neoclásicos, habría una gran distorsión al elegir las opciones técnicas, debido a la 'manipulación' de la tasa de interés y al entorpecimiento o supresión de la competencia en la determinación de las remuneraciones. La autoridad monetaria, alega el argumento, llevada por fines expansivos, suele fijar un tipo de interés inferior al que corresponde a las leyes del mercado, y ello estimula formas de inversión que exageran la economía de fuerza de trabajo utilizando más capital que el que justificaría el mercado. Haya o no 'manipulación', se olvida el excedente. Por otro lado, el poder sindical de la fuerza de trabajo tiende a incrementar sus remuneraciones por encima de su producto marginal. Así pues, se falsean las leyes del mercado y ello no permite escoger las opciones técnicas que responden a un concepto estricto de economicidad. Si no se diera el fenómeno estructural del excedente, si la distribución fuera como la imaginan los economistas neoclásicos y si la acumulación estuviera regida por el tipo de interés, tendría validez este razonamiento. Pero es

evidente que no es así como funciona el sistema.

8. *El papel regulador del mercado*

Esto nos lleva por último al concepto del mercado en las teorías neoclásicas. Como he afirmado en otro lugar, el mercado no sólo carece de horizonte social —de un horizonte de equidad—, sino también de un horizonte temporal.

Constituye un craso error de las teorías convencionales atribuir al mercado el papel de supremo regulador de la economía. Dista mucho de serlo, lo cual no significa que carezca del valor que las mismas teorías le atribuyen, es decir, de poner en contacto productores y consumidores. Que estos últimos suelen estar influidos por perturbadores fenómenos de sugestión colectiva, no hay duda alguna; pero ello se explica en gran parte por la existencia de privilegios distributivos que se trata de explotar. Como quiera que sea, la decisión final de los consumidores es de decisiva importancia en la conducta de las empresas.

Trátase de argumentos muy conocidos que justifican plenamente la supervivencia del mercado como instrumento técnico y también por su significado político. Si se suprimiera el mercado, las decisiones acerca de lo que se ha de producir y consumir serían tomadas exclusivamente por quienes están en la cúspide del organismo de planificación, lo que implicaría muy serias consecuencias políticas.

Ahora bien, no debe confundirse el mercado con los factores que lo impulsan desde atrás, ni debe exigírsele lo que no es capaz de dar. El mercado no puede modificar la estructura social de donde surgen las relaciones de poder que en gran parte determinan la distribución del ingreso; ni tampoco puede determinar el ritmo necesario de acumulación. Pero si éstas y otras grandes fallas se corrigiesen con sentido de equidad y previsión, el mercado se convertiría en un mecanismo eficaz en la asignación de los recursos productivos.

II

La significación de las teorías neoclásicas en el plano internacional

1. Consideraciones generales

Para comprender los razonamientos neoclásicos en el plano internacional, siempre debe tenerse presente la significación del mecanismo equilibrador de los precios en un régimen de libre competencia. Recordemos pues este supuesto fundamental relativo a la distribución del fruto del progreso técnico, ya sea por el aumento de las remuneraciones o la disminución de los precios. No importa que debido a la competencia regresiva de la fuerza de trabajo de capas técnicas inferiores, sus remuneraciones no suban correlativamente a la productividad, pues en la medida en que ello no ocurre, la competencia entre empresas hará bajar los precios hasta que el fruto residual se transfiera a toda la colectividad.

Trasladado este razonamiento a las relaciones centro-periferia, comprobaríamos que las consecuencias de las considerables diferencias de productividad resultantes de las grandes disparidades estructurales se resolverían también mediante el mecanismo de los precios. El fenómeno del estrangulamiento exterior de la periferia desaparecería espontáneamente si se dejaran actuar las leyes del mercado. En efecto, si la menor productividad periférica impide a sus exportaciones industriales competir en los centros es porque los salarios son superiores a la productividad. En consecuencia, si se les deja descender a su posición de equilibrio, las industrias que no eran competitivas llegarán a serlo. Pero esto no es todo. Pues el descenso de los salarios también haría disminuir los precios en las actividades exportadoras que ya eran competitivas. Tal sería la eficacia de la devaluación monetaria como instrumento equilibrador de acuerdo con el razonamiento neoclásico.

Si se extremara este razonamiento, podría también llegarse a la conclusión de que el descenso de los precios en dichas actividades exportadoras difundiría sus ventajas a toda la colectividad internacional. Sin embargo, para que este razonamiento fuese correcto habría que demostrar que el mecanismo de los precios lleva también a difundir a toda la colectividad internacional el fruto de la creciente productividad de los centros, y esto en la medida en que no se hubiera traducido en aumento correlativo de las remuneraciones. Pero no sucede así.

De todos modos, no basta que la periferia pueda volverse competitiva en sus productos industriales para que se corrija la tendencia al estrangulamiento, pues también es necesario que los centros abran las puertas a esta competencia. Pero ello no ocurre así. El poder de las empresas y de la fuerza de trabajo se conjugan para impedirlo.

El hecho de que la periferia pueda recurrir a las consabidas leyes del mercado en su empeño por resolver ese problema, no tendría por cierto la virtud de lograr que los centros hagan otro tanto.

Como se recordará, los centros oponen grandes obstáculos a las importaciones de aquellas manufacturas en las que la periferia ha alcanzado, o puede alcanzar, condiciones competitivas. Se trata generalmente de manufacturas cuya demanda crece con relativa lentitud y que suelen quedar al margen de la política de liberalización del intercambio.

Por el contrario, esta política se ha aplicado a los bienes industriales técnicamente avanzados, donde se manifiestan incesantemente las innovaciones técnicas. En estos bienes, el comercio exterior de los centros ha crecido extraordinariamente y aquí la periferia ha participado en forma relativamente débil, no obstante la liberalización. Las

transnacionales prefieren invertir en los mismos centros para conseguir y llevar a la práctica dichas innovaciones, aunque también es cierto que invierten en aquellos países periféricos que las atraen con diversas facilidades. Pero lo hacen por lo general para producir bienes que en los centros van dejando su lugar a otros más avanzados, resultantes del progreso de las innovaciones. Las transnacionales no tienen interés, por eso mismo, en exportarlos a los centros, por cuanto más les conviene ampliar el mercado para esos nuevos bienes exportando a la periferia.

Compréndese así que, aunque esta última disminuya sus precios mediante devaluaciones o subsidios, sus efectos positivos serán muy limitados en lo que atañe a los centros.

Por lo demás, la resistencia de empresarios y trabajadores a que las transnacionales importen tales bienes es notoria, y ello con seguridad constituye un motivo adicional para que las transnacionales no demuestren en esto el empuje que las caracteriza.

Otra vez encontramos aquí las consecuencias de la disparidad estructural. Ni las transnacionales están interesadas en internacionalizar la producción en que más se manifiesta la dinámica de las innovaciones, ni la periferia dispone de las condiciones técnicas y económicas para hacerlo. Y cuando ha obtenido esas condiciones en los bienes técnicamente menos avanzados, los centros obstaculizan sus importaciones.

Estoy tratando de explicar estos hechos con la mayor objetividad posible. Considero, sin embargo, que a pesar de todo los centros hubieran podido iniciar una política de desplazamiento industrial que abriera progresivamente sus mercados a esas importaciones donde la periferia alcanzó condiciones técnicas satisfactorias. Pudo haberse esperado una política semejante durante aquellos prolongados años de prosperidad que precedieron la crisis de 1973. Pero no lo hicieron así.

En cambio, no es infrecuente que todavía sigan criticando el concepto mismo de sustitución de importaciones en la periferia, y señalen con insistencia el papel primordial

de las transnacionales en la internacionalización de la producción periférica.

Subrayo estos hechos con profunda preocupación, pues ellos demuestran que los centros, con muy pocas excepciones, siguen mirando los grandes problemas de la periferia bajo un prisma de intereses inmediatos y circunstanciales. No demuestran una visión a largo alcance, una concepción audaz y realista a la vez de sus responsabilidades planetarias. ¡Sólo se mueven por espasmos durante las crisis periféricas!

Todo ello es muy grave, aunque ahora más explicable que hace pocos años frente a la complicación de sus propios problemas. Pero en cambio no es tan fácilmente comprensible que en la periferia la dogmática del neoclasicismo haya trastrocado la interpretación de esta realidad que tanto afecta a sus intereses fundamentales. Se abomina de la sustitución de importaciones como si para exportar manufacturas bastara la simple intención de hacerlo, y como si los centros industriales estuvieran ansiosos por recibirlas.

Que en algunos casos la protección haya sido exagerada, que se hayan cometido muchos errores, no cabe duda alguna. Pero hay que distinguir entre la irracionalidad de la protección y la racionalidad de la sustitución de importaciones. La sustitución fue en realidad una imposición de las crisis de los centros, y mucho me temo que las dificultades por las cuales atraviesa la periferia vuelvan a imponer nuevas sustituciones cuando, contrariamente a lo que antes ocurría, se dispone ahora de un considerable potencial de exportación industrial. Hay que perseverar en el empeño de persuadir a los centros. Pero también tenemos que convencernos a nosotros mismos que en el empleo de ese potencial bajo nuevas formas de comercio recíproco entre países periféricos, se encuentra una solución fundamental del problema del estrangulamiento exterior.

Dos motivaciones diferentes suelen tener las teorías económicas. Por un lado, el empeño de interpretar científicamente los fenómenos de la realidad; por otro, la bús-

queda y adhesión a ciertos principios que se conforman a determinados intereses económicos o políticos. No siempre es fácil desentrañar esas motivaciones que están frecuentemente combinadas entre ellas en forma inextricable. Así, la teoría clásica del comercio internacional tiene validez científica dentro de ciertos supuestos, pero también ha servido para formular aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que responde a intereses dominantes tanto en el centro como en la periferia. Y ha servido así durante mucho tiempo para oponerse a la industrialización deliberada de la periferia en nombre de las leyes del mercado.

Ya hemos aludido, en otros trabajos, cómo se recurre a estas leyes para justificar la presente constelación de intereses en las nuevas relaciones centro-periferia, y especialmente en torno a las transnacionales. De todos modos, no podríamos omitir un breve comentario acerca de las leyes del mercado en materia de productos primarios.

Desde los primeros escritos de la CEPAL nos hemos esforzado por explicar la debilidad de tales productos para retener el fruto de sus aumentos de productividad. No se trata de una ley natural que afecte intrínsecamente a estos productos, de una ley inmanente en su futuro desenvolvimiento, sino de la estructura social de la periferia y su relación con la estructura de los centros. Recordémoslo sucintamente. Los bienes primarios se caracterizan generalmente por la baja elasticidad ingreso de la demanda, de tal manera que cuando aumenta su productividad y la oferta crece más allá de ciertos límites, los precios tienden a disminuir. Si la remuneración de la fuerza de trabajo pudiera captar para sí el incremento de productividad (como lo captan los propietarios cuando la tierra es relativamente escasa), no habría tal descenso, sin olvidar otros factores que pueden influir en el mismo sentido. Pero no sucede así debido a la gran proporción de fuerza de trabajo en capas técnicas inferiores cuya competencia regresiva impide que las remuneraciones se eleven corre-

lativamente al aumento de productividad. Se deteriora así la relación de precios con otros bienes internamente, y también en el ámbito internacional, cuando se trata de bienes exportables. Ocurre así necesariamente en el juego de las leyes del mercado cuando no se las interfiere de una u otra forma.

Los centros se han opuesto por lo general a estas interferencias, cuando conciernen a bienes que se refieren especialmente a la periferia, si bien su actitud en este sentido ha sido menos negativa durante los últimos tiempos. Pero cuando afecta a sus propios productos, no vacila en violar las leyes del mercado; así, hemos visto restringir, en algunos casos deliberadamente, la producción para mejorar los precios de ciertos bienes en el mercado internacional, mientras que en otros se defendían los precios internos de la rebaja internacional apelando a diversas formas de 'manipulación' o compensación.

Si bien se mira, los centros invocan las leyes del mercado cuando la disminución de los precios no afecta a su propia producción. Aceptan entonces con beneplácito el deterioro de la relación de precios de ciertos bienes cuya productividad aumenta. Más aún, para lograrlo aconsejan la introducción de nuevas técnicas, así como aconsejan la devaluación como medio para lograr el equilibrio exterior. Sólo que, frente a los efectos de esta medida, sacan ventaja de la rebaja de los precios en los bienes exportables que no necesitaban devaluación alguna, mientras resisten las importaciones de los bienes donde la devaluación les permite ser competitivos.

Los centros saben defender sus propios intereses. No podría censurárseles esa actitud mientras no haya una política mundial de desarrollo. Pero de todos modos constituye una flagrante contradicción invocar, en un caso, las leyes del mercado, y en otro, olvidarse de ellas. Contradicción, sin embargo, que no deja de serles útil en la práctica mientras siga habiendo en la periferia quienes continúen creyendo en la eficacia reguladora de las leyes del mercado. Sólo que en este caso la adhesión a las leyes del mercado

no suele ser compatible con los intereses del desarrollo periférico.

A la luz de lo que acaba de exponerse, se justifica examinar más pormenorizadamente los problemas allí mencionados. Comenzaremos por la tendencia persistente al desequilibrio exterior.

2. La tendencia al estrangulamiento exterior y la corrección espontánea

El crecimiento del ingreso global que el desarrollo trae aparejado, bien lo sabemos, va modificando la composición de la demanda en favor de bienes industriales que de continuo se diversifican en los centros. Plátese así una opción de gran relevancia: obtener esos bienes aumentando las exportaciones de productos primarios y poder así importarlos o producir internamente esos bienes.

Para la teoría neoclásica el problema es muy simple: confiar su solución a las leyes del mercado. Es cierto que la producción interna está en desventaja con los centros por el mismo retardo del desarrollo. Déjese entonces a las leyes del mercado deprimir los salarios hasta alcanzar la economicidad de la producción. El descenso de los salarios también estimulará la expansión de las exportaciones, y en esta forma el mercado determinará espontáneamente en qué medida el crecimiento de la demanda se satisfará con aumento de importaciones y en qué medida con incremento de la producción interna mediante la industrialización espontánea.

Desde el punto de vista de la praxis del desarrollo el problema podría plantearse en estos términos escuetos. ¿Cómo industrializarse? Dejar que las fuerzas del mercado compensen con la rebaja de salarios las diferencias de costos de los bienes industriales entre los centros y la periferia, o acudir a la protección para lograr este efecto. La protección, desde luego, contradice las teorías convencionales del comercio internacional, pero no porque éstas carezcan de rigor lógico, sino porque ignoran las consecuencias de

la disparidad estructural en el esquema centro-periferia.

Formuladas estas afirmaciones, se hace forzoso examinar en un plano teórico las consecuencias de estas disparidades. Hagámoslo primero considerando el conjunto de la periferia en sus relaciones con los centros.

Conviene comenzar aludiendo al bien conocido fenómeno de la diferente elasticidad ingreso de la demanda, a la que seguiremos atribuyendo gran importancia. La elasticidad ingreso relativamente baja de los productos primarios en general, comparada con la de los bienes industriales en continua diversificación, constituye uno de los elementos de la debilidad congénita de la periferia.

En efecto, si las exportaciones primarias crecen más allá de lo que corresponde al crecimiento del ingreso de los centros, sus precios tienden a bajar y este descenso compensa, total o parcialmente, el efecto del aumento de la cantidad en el valor global de las exportaciones o, lo que es peor, llega a disminuir este valor global.

3. Devaluación y protección

Esta idea aparece en el fondo del razonamiento en favor de la protección. Pues si bien es cierto que ésta significa producir a costos más elevados aquello que podría conseguirse a costos más reducidos comprando en el exterior, no lo es menos que alentar las exportaciones primarias más allá de cierto punto, ocasiona una baja de precios que puede ser mayor que el quebranto debido a esa diferencia de costos.

Todo ello depende de la relación de elasticidades. Por un lado, la elasticidad precio de la demanda de exportaciones más allá del límite impuesto por el crecimiento del ingreso de los centros; y, por otro, la elasticidad costo de la oferta de producción sustitutiva. Veamos algunos ejemplos concretos para ilustrar este asunto.

Supóngase que hay un incremento de recursos productivos que permiten acrecentar las exportaciones o la producción sustitui-

tiva de bienes importados.³ Supóngase, además, que el costo de esta producción sustitutiva es superior en 40% al precio de estos últimos. Para compensar este mayor costo se acude entonces a devaluar la moneda en la medida necesaria para posibilitar la sustitución y estimular simultáneamente las exportaciones.

Los partidarios de las teorías convencionales suelen considerar que la devaluación⁴ es el instrumento del que se valen las leyes del mercado para cumplir sus designios; instrumento que, por cierto, no surge del juego espontáneo de aquél, sino de la decisión deliberada de los responsables de la política económica. Pero no nos detengamos en estas sutilezas. Nótese, eso sí, que la devaluación ocasiona el descenso de los salarios reales, y es condición de la eficacia que se persigue evitar que éstos vuelvan a aumentar.

Un alza de las monedas extranjeras de 40%, además de estimular las actividades sustitutivas, traerá consigo la elevación de los precios internos de las exportaciones, alentando en esta forma el incremento de la producción primaria exportable.

Ahora bien, si la elasticidad de esta última fuera tal que por cada 1% de incremento en la cantidad la disminución de los precios provocase un quebranto de 0.4%, se reduciría también en 40% el valor de las exportaciones. Sería por tanto indiferente, desde el punto de vista de la racionalidad colectiva, que el incremento de recursos productivos se dedicara a la exportación o a la actividad sustitutiva, o se combinara entre ambas. Pero esto sería una coincidencia accidental.

En realidad, la tendencia a la rebaja de los precios suele ser mucho más pronunciada que la que aparece en el ejemplo. No es infrecuente que por cada 1% de aumento de la cantidad exportada más allá del límite consabido, los precios tiendan a caer en una pro-

porción similar o mayor todavía, de tal modo que el efecto del aumento de la cantidad se perdería o se experimentaría un quebranto mayor aún. Esto ocurriría en todos los casos en que la rebaja de los precios fuera más intensa que la que hubiera provocado dicho quebranto de 40%.

Este argumento podría generalizarse diciendo que convendría sustituir toda vez que la elasticidad costo de la producción sustitutiva fuese inferior a la elasticidad precio de las exportaciones.

No hay, desde luego, en la devaluación ningún principio selectivo. Se estimulan todas las exportaciones como consecuencia de la devaluación, y el alza correlativa de precios internos, cualquiera sea la diferencia de elasticidades. De tal suerte que si la elasticidad precio de las exportaciones fuera superior a la elasticidad costo de la sustitución, la pérdida de valor de aquéllas sería mayor que el quebranto en que se incurre con la producción sustitutiva.

Obsérvese de paso que la pérdida o el quebranto no son netos, sino que se refieren al incremento de producción que se exporta o al de la producción sustitutiva.

En rigor se trata de la pérdida o quebranto en que la periferia debe incurrir para acrecentar su producto global con ritmo superior al producto de sus exportaciones e ir absorbiendo, en esta forma, la fuerza de trabajo que éstas no emplean. El aumento resultante en los bienes industriales permite satisfacer así la demanda creciente de los mismos que acompaña al desarrollo.

La ventaja neta de la periferia consiste en reducir al mínimo esta pérdida o quebranto comparada con el incremento del producto global que la industrialización ocasiona.

De donde las ventajas de una protección que se establezca solamente en la medida requerida para cubrir las diferencias de costos. Y no tendría por qué ir acompañada de la degradación de las exportaciones. Pero los economistas neoclásicos no se resignan a reconocer las fallas de las leyes del mercado, y para evitar los efectos negativos de la devaluación sobre las exportaciones, suelen pre-

³Por simplicidad de razonamiento no se ha considerado la proporción del componente importado en uno y otro caso.

⁴Conviene distinguir esta devaluación de la que se impone por la inflación cuando los precios internos sobrepasan a los internacionales.

conizar un gravamen que capte el aumento de los precios de las exportaciones primarias expuestas al quebranto. Por donde aparece una sorprendente inconsistencia. ¡Suelen rechazar la protección, porque ella interfiere en las leyes del mercado, en tanto que se postula un gravamen, que es otra forma de violarlas!

Si seguimos el hilo de los razonamientos neoclásicos, aparece otro aspecto muy sugestivo. La devaluación, además de sus efectos exteriores, aumenta el excedente en toda la producción destinada al mercado interno. No habría que preocuparse, a la luz de aquellos razonamientos, pues el juego de la competencia hará disminuir los precios. La rebaja no ocurriría, sin embargo, en los bienes cuya devaluación hubiere compensado las diferencias de costos con las importaciones; lo cual significa que, en última instancia, el efecto sería exactamente igual que el de una protección equivalente al de la devaluación. ¿Para qué, entonces, trastornar todo el sistema interno de costos y precios?

Sin embargo, la realidad no actúa como aparece en esos razonamientos, pues el excedente, así acrecentado por la devaluación y el alza de precios, no se traspasa a la colectividad, sino que queda en las manos de los propietarios de los medios productivos y de los estratos que van adquiriendo poder sindical y político.

¿Qué sucede, de todos modos, con el excedente cuando descienden los precios de las exportaciones? El excedente se desplaza hacia el exterior, aumentando la proporción que del mismo corresponde a las empresas que emplean los productos primarios considerados, o disminuyendo los precios, según sea la respectiva elasticidad ingreso de la demanda.

4. *Diversidad de situaciones periféricas*

Hasta ahora hemos considerado la periferia en su conjunto para explicar las consecuencias desfavorables de su disparidad estructural con los centros en materia de relaciones comerciales con éstos. Pero lógica-

mente la situación de los diferentes países que aquélla abarca es muy variada; hay países cuyas exportaciones tienen mucho peso en el mercado mundial y otros cuya influencia es insignificante. Los primeros están muy expuestos al deterioro, lo que no ocurre con los otros, que podrían aumentar sus exportaciones con bastante intensidad relativa sin desmedro de sus precios. Aunque por supuesto no podrán evitar las consecuencias adversas del deterioro registrado en los primeros. Ahora bien, entre estos casos extremos hay toda una gama de situaciones intermedias.

Estas diferencias, sin embargo, no significan que la industrialización deje de ser una exigencia ineludible del desarrollo periférico en el caso que se acaba de mencionar. Antes bien, afectan a la amplitud y modalidad de la industrialización.

Así, en los países que tienen escasa gravitación en el mercado mundial son más amplias que en los otros las posibilidades de expandir las exportaciones primarias. Posibilidades amplias pero no indefinidas, puesto que se opone a ello la limitación de sus recursos naturales, por más que el progreso técnico pueda aumentar la productividad. Llega un momento en que la expansión de la producción tropieza con costos crecientes que debilitan la economicidad de las exportaciones frente a la conveniencia de la industrialización.

Pero hay además un justificativo poderoso en favor de esta última. En efecto, las actividades exportadoras por lo general absorben una proporción relativamente pequeña de la fuerza de trabajo, sobre todo cuando se propaga el progreso técnico. Aunque no se manifieste tendencia alguna al deterioro, se impone la industrialización para ir absorbiendo progresivamente, mediante la superposición de nuevas capas técnicas de creciente productividad, la fuerza de trabajo de capas técnicas de mucho menor productividad, con el consiguiente acrecentamiento del producto global de la economía.

Para que ello pueda cumplirse en condiciones de economicidad, es esencial que

se acelere el ritmo de acumulación de capital para no sustraer recursos a la expansión de las actividades exportadoras y mientras éstas puedan seguir desenvolviéndose sin costos crecientes o quebrantos que superen el costo de la industrialización sustitutiva. Pero hasta ahora nada hemos dicho de la penetración del progreso técnico en las actividades exportadoras. El aumento de productividad que implica refuerza la tendencia al deterioro; y ello se debe a la competencia regresiva de la gran proporción de fuerza de trabajo empleada en las capas técnicas inferiores bajo el imperio de las leyes del mercado, como ya se ha explicado. Para que los países productores pudiesen retener el fruto de la mayor productividad sería necesario eliminar esa competencia regresiva, lo que sólo podría lograrse al cabo de un tiempo más o menos prolongado, mediante una más intensa acumulación de capital, a fin de emplear esa fuerza de trabajo en la industria y en otras actividades absorbentes. Pero mientras ello no ocurra en proporción suficiente, el fruto del progreso técnico en las actividades exportadoras tenderá a transferirse al exterior, de acuerdo con tales leyes, siempre que la demanda no haya crecido en la medida necesaria para absorber el incremento de producción.

La conclusión más importante de esta tesis del deterioro, que la CEPAL expuso ya en sus primeros años de actividad, radica en la necesidad ineludible de la industrialización. La industrialización iría absorbiendo, con creciente productividad, fuerza de trabajo de los estratos inferiores y elevando sus ingresos, y al mismo tiempo corrigiendo progresivamente la debilidad estructural de la periferia. Y a medida que esto se lograra, la periferia podría retener una proporción cada vez mayor del fruto del progreso técnico, en vez de transferirse por el deterioro bajo el imperio de las leyes del mercado.

La escasez de tierra, con relación al crecimiento de la demanda mundial, es también un factor muy importante que, en algunos casos, contribuye a contrarrestar la tendencia al deterioro relativo de los precios en el

juego espontáneo de la economía. Que es lo que ha ocurrido en ciertas épocas con algunos productos de la zona templada; no así con los productos tropicales, a los que nos referiremos un poco más adelante.

Pues bien, cuando hay escasez relativa de tierra con relación a la demanda, el aumento de productividad tiende a elevar la renta del suelo antes que transferirse mediante el deterioro de la relación de precios.

También puede ocurrir que parte de la mayor productividad se absorba interna o externamente en las actividades de transporte y mercadeo, sobre todo cuando actúa asimismo en ellas el poder sindical en contraste con su debilidad en las actividades productivas.

Sin embargo, también puede suceder, y esto es muy importante, que el progreso técnico sea tan intenso que, no obstante la escasez de tierra, reaparezca la tendencia al deterioro de la relación de precios.

En este sentido puede tener gran significación cierta experiencia de los centros. La vieja política de paridad de precios agrícolas e industriales en los Estados Unidos respondió al propósito de compensar el fenómeno del deterioro. Como tuvieron después la misma significación las medidas restrictivas de la producción mediante la disminución deliberada de las tierras bajo cultivo. Más aún, el primer acuerdo internacional del trigo, durante la gran depresión de los años treinta, también fue apoyado por los Estados Unidos para contrarrestar el juego espontáneo de las fuerzas del mercado.

Bien conocida es, por lo demás, la política de los países de la Comunidad Económica Europea de oponerse al deterioro de la relación de precios provocado por el considerable aumento de su productividad agrícola. En realidad, la intensa absorción de fuerza de trabajo redundante proveniente de la agricultura no fue suficiente para contrarrestar esa tendencia al deterioro.

El caso de los productos agrícolas tropicales merece una mención especial. Desde los comienzos de su actividad exportadora en gran escala, la abundancia de mano de

obra, así como la gran disponibilidad de tierras contribuyeron a que la relación de ingresos fuera desfavorable. Aunque esta relación no se hubiera deteriorado, ello plantea de todos modos un serio problema, pues esos factores han impedido que la relación de precios mejorara, dado su precario punto de partida, lo que podría suceder, con el transcurso del tiempo, si se intensifica la acumulación de capital y la capacidad absorbente del sistema, con la consiguiente elevación de los ingresos de la fuerza de trabajo en los países productores.

Las consideraciones que hemos enunciado acerca de la debilidad congénita de la periferia en el comercio internacional permiten comprender —en un sentido inverso— la superioridad de los centros. La elasticidad de la demanda está a su favor; las innovaciones técnicas y la diversificación de bienes industriales les permiten desenvolver su intercambio sin las serias dificultades que enfrenta la periferia por su retardo estructural. Las diferencias de elasticidad que puedan surgir entre tales centros se corrigen en un tiempo relativamente breve, en virtud de su similar densidad tecnológica y su capacidad de acumulación.

Explícate así la renovada influencia de las teorías convencionales del comercio internacional que ha llevado a los centros a liberalizar su intercambio.

Entiéndase bien, sin embargo, el verdadero alcance de nuestras observaciones. No se trata de que las teorías convencionales del comercio internacional tengan validez para los centros y no la tengan para la periferia; poseen validez universal. Pero su aplicación a las relaciones centro-periferia exige corregir las consecuencias de la debilidad estructural de esta última, estableciendo condiciones donde el intercambio pueda desenvolverse con las ventajas recíprocas que aquellas teorías entrañan.

5. *La hegemonía ideológica de los centros*

No podría cerrar estas consideraciones sin recordar que la tesis primigenia de la

CEPAL sobre el deterioro tuvo en los años iniciales un claro significado polémico. Sobre ella se basaba la necesidad ineludible de la industrialización. Y todavía estaba vigente el pretérito esquema de la división internacional del trabajo y más de un eminente profesor de los Estados Unidos —para no mentar a los gobiernos— denunciaba nuestra indigencia doctrinaria.

Bajo el imperio de las leyes del mercado, la periferia tendía a transferir a los centros, total o parcialmente, el fruto del progreso técnico incorporado a las actividades exportadoras. Problema esencialmente estructural. Y no había otra solución de mayor economicidad que una industrialización racional; pero no la industrialización espontánea, sino la deliberada, con el apoyo de la protección, sin lo cual la tendencia al deterioro se acentuaría.

Era tanto más necesario defender esta tesis, cuanto que se seguía preconizando en los centros otra forma de desarrollo periférico, basada en el progreso técnico de las actividades exportadoras. Nueva versión de aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo.

Nadie podría negar, por cierto, la importancia de incorporar el progreso técnico a dichas actividades exportadoras. Pero nos preguntábamos entonces, y no sin cierta angustia, a quién beneficiaría si no hubiera medidas concomitantes para atenuar, por lo menos, la transferencia de sus frutos al exterior.

No se trata, sin embargo, de una posición de los centros superada por los acontecimientos. Aún hoy se siguen buscando nuevas combinaciones de intereses de centros y periferia que permitan explotar los recursos naturales de esta última para obtener productos primarios a bajos precios para aquellos.⁵

⁵Recuérdese, en este sentido, la idea de creación de un banco de recursos naturales presentada por el Dr. Henry Kissinger, entonces Secretario de Estado a la Cuarta Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, reunida en Nairobi en mayo de 1976.

A decir verdad, es natural que en los centros se hayan encarado casi siempre estos asuntos desde el punto de vista de sus intereses; intereses inmediatos antes que inspirados en criterios a largo alcance. Porque las leyes del mercado, ya lo dijimos, carecen de horizonte temporal, además de no tener horizonte social. Es cierto que en el mundo académico suelen perdurar arraigadas convicciones; pero tampoco cabe duda alguna que el prestigio de ciertas teorías se basa en gran parte en el hecho que responden a los intereses dominantes.

Ya mencionamos que los centros debieron encarar sus propios problemas de deterioro; y tuvieron que contrarrestar el juego espontáneo de las leyes del mercado. Pero al hacerlo quizás no hayan tenido conciencia de que las violaban. Los poderosos, por su parte, tampoco suelen tenerla frente a ciertos principios económicos que proclaman: ¡cuando dichos principios no les acomodan, suelen crear otros nuevos!

Dije también en otro pasaje que algunos economistas de los centros preconizan la devaluación en la periferia, no ya para corregir las consecuencias de una inflación,

sino para conseguir la industrialización sin desmedro de las leyes del mercado. Esto, además de respetar aparentemente la ortodoxia, tiene para aquéllos la virtud de abaratar sus importaciones primarias.

Todo esto es muy comprensible desde el punto de vista de los centros, como lo es también aquella otra tesis de la internacionalización de la producción por obra y gracia de las transnacionales. Se internacionaliza con celeridad la demanda, pero mucho menos la producción.

De cualquier modo, la periferia no ha aprendido a escapar a la seducción de ciertas ideologías de los centros, cuya irradiación intelectual sigue siendo poderosa. Irradiación espontánea y también acción deliberada de propagación. Reflejos de una y otra aparecen en el caso de las teorías neoclásicas.

Confío en que estas páginas contribuyan, por lo menos, a sembrar algunas dudas acerca de su validez en la periferia. Sería tal vez una forma de emprender los primeros pasos a través de un largo y difícil camino: el camino de la autenticidad del desarrollo.

III

Las contradicciones del liberalismo

1. *Las concepciones del liberalismo*

El liberalismo político y el económico dimanaban de una misma vertiente filosófica.

Quizás por haber sido presentada a último momento y sin preparación previa, esta idea no fue considerada por la Conferencia. Personalmente yo estaba convencido, sin embargo, que poseía algún mérito por cuanto, bien elaborada, podría significar nuevas formas de negociación y obtención de recursos financieros tendientes a aumentar la producción en la periferia y a armonizar intereses sobre bases equitativas. Por eso mismo no dejé de desconcertarme una declaración del mismo Dr. Kissinger, después de dejar la Secretaría de Estado, según la cual esta idea permitiría a los centros obtener a bajos precios los productos minerales que necesitaban para su desarrollo. Es decir, ¡progreso técnico y deterioro de los precios!

Reflejan sentimientos y aspiraciones humanas seculares que han venido manifestándose a lo largo de la historia, abriéndose paso con enormes dificultades, avances y repliegues. Muy accidentado, y a veces muy cruento, ha sido este proceso y la lucha inseparable por los derechos humanos. Y por mucho que tengan que avanzar todavía las instituciones democráticas en los centros, lo que se ha logrado es de tanto significado humano que parecería definitivo o irreversible, aunque expuesto siempre a retrocesos.

Las ideas del liberalismo político, que tanto influyeron en la organización constitucional de nuestros países, constituyen otra de las valiosas aportaciones de los centros al

desenvolvimiento de la periferia latinoamericana.

En su lucha histórica, el liberalismo político reacciona contra la concentración del poder y sus abusos y arbitrariedades, defiende la libertad del individuo y el respeto y afianzamiento de sus derechos fundamentales.

La esencia del liberalismo económico es también la libertad del individuo. Esa libertad que, guiada por el interés personal, permitiría, según sus teóricos, conseguir claros objetivos concernientes al bien colectivo: eficiencia productiva y equidad distributiva, por una parte; y, por otra, la dispersión del poder económico mediante el juego de la competencia entre innumerables empresas.

En su concepción primigenia, era en realidad perfecta la correspondencia filosófica entre las dos corrientes del liberalismo.

De donde la importancia fundamental del concepto de libertad económica y su significación política. El Estado no necesitaba intervenir para regular la producción ni la distribución del ingreso, pues la libre iniciativa y la competencia tendían continuamente a lograr la solución más adecuada desde el punto de vista colectivo.

Exento de toda responsabilidad en la vida económica, como no fuera evitar las restricciones o la eliminación de la competencia, el Estado prescindente podía consagrarse al pleno cumplimiento de las funciones esenciales que le atribuía la teoría política del liberalismo.

Pero muy larga y accidentada fue también en la periferia latinoamericana la trayectoria del liberalismo político y su evolución democrática. Las ideas liberales tuvieron que vencer también allí obstáculos muy poderosos y estuvieron y siguen estando expuestas a grandes y penosas vicisitudes. Hubo en todo ello ilusiones y realismo, mas también pruebas frecuentes y notorias de inmadurez. Anarquía y efervescencia popular y autoritarismo represivo; lucha por el poder donde se combinan grandes designios y el propósito de lograr las ventajas de aquél;

combate que se expresa en la contienda electoral o en el empleo de la fuerza, tanto por parte de quienes la tienen en sus manos, o por parte de quienes se valen de éstos para realizar sus aspiraciones o satisfacer sus intereses y ambiciones.

Hay importantes elementos en ese trasfondo histórico que siguen proyectándose hasta nuestros días. Debo subrayarlo por lo mismo que trato de demostrar aquí el surgimiento de nuevos fenómenos de carácter estructural que no se habían dado en tiempos pretéritos. Y no creo que hasta tiempos relativamente recientes haya podido percibirse con claridad aquella contradicción entre el avance democrático y las formas de acumulación y distribución que caracterizan al capitalismo periférico en el curso de las mutaciones de la estructura social.

Algunos de los elementos perceptibles en el trasfondo histórico posiblemente se hayan atenuado, en tanto que otros se ocultan bajo la superficie de los acontecimientos. Pero esas mutaciones estructurales tienen un papel dominante; y en la crisis del sistema terminan por tornar incompatible el liberalismo democrático con el liberalismo económico.

No puede negarse que el liberalismo democrático en la periferia tiene aún mucho camino por delante. Pero no se trata de un simple texto constitucional; es algo más. Su plena vigencia requiere cambios institucionales, educación de masas y dirigentes, y también nuevas actitudes. Pero se corre el riesgo, el gran riesgo, de caer en nuevas ilusiones si, al emprender esas reformas, se sigue eludiendo reconocer las grandes fallas y contradicciones del desarrollo periférico. Y mal podríamos reconocerlo mientras el sistema se siga observando bajo el prisma del liberalismo económico; porque su concepto originario, que se renueva en el florecimiento de las teorías neoclásicas, se ha falseado esencialmente y no refleja la realidad periférica. Por lo demás, tampoco considero que jamás la haya reflejado, si bien en otras fases estructurales pudo creerse en cierta adecuación con la realidad.

2. *El falseamiento del liberalismo económico*

Se ha falseado el liberalismo económico en tres puntos principales, que conviene recordar aquí siquiera muy escuetamente. Me refiero a la concentración del poder, y sus graves consecuencias; al papel regulador del mercado y a la movilidad social.

La concentración del poder económico no responde tanto a un propósito deliberado como al funcionamiento mismo del sistema. Es consecuencia de la penetración de la técnica de los centros en la estructura social de la periferia.

De allí surgen el excedente y las grandes desigualdades distributivas que, en el marco de las mutaciones estructurales, privan al mercado del papel regulador que se le atribuye en beneficio de toda la colectividad. No regula la acumulación de capital ni la distribución del ingreso; y estas graves fallas imprimen al capitalismo periférico su carácter excluyente, y también conflictivo cuando, frente al poder económico, se levanta el poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Sentido excluyente, sobre todo de los estratos inferiores de ingresos, que permanecen al margen del desarrollo. La libertad económica es allí libertad de ser pobre. La libertad política no es otra cosa que la libertad de decidir sin tener medios efectivos de discernimiento. Y la libertad de pensar y expresarse, así como la vigencia de otros derechos fundamentales, siguen siendo un convencionalismo retórico, mientras haya estratos sociales sumergidos en la ignorancia y la indigencia, como son una quimera los conceptos vitales de igualdad de oportunidades y movilidad social.

La movilidad social, en la concepción del liberalismo, lleva a los más capaces y eficientes a la cúspide del sistema. Suele darse sin duda alguna; pero queda al margen una extensa masa humana, pues el poder económico y social favorece a unos en detrimento de otros. No hay tal igualdad de oportunidades. Y quienes trasponen obstáculos y estratos, se insertan en el sistema,

miran hacia arriba, hacia las ventajas que les ofrece la sociedad privilegiada de consumo, y no hacia abajo, de donde proceden.

En todo esto hay que distinguir entre esos derechos humanos fundamentales y la forma como se ha comprometido o falseado su vigencia debido a la estructura social. Y esto no podría separarse del problema trascendental de la libertad. La libertad de la gente de hacer lo que le parezca más conveniente mientras no afecte la libertad de los demás. Es éste un viejo principio de valor humano imponderable; y al decir valor humano ya estoy definiendo su verdadero significado: el de la propia determinación. Determinar libremente su conducta sin obedecer la imposición de una autoridad superior o suprema.

He aquí la gran tragedia intelectual y moral del liberalismo económico: no haber advertido que la libertad económica de los individuos no podría funcionar tal como sus teóricos lo habían supuesto.

Uno de los más graves errores —sin duda el más importante— de dichas teorías consistió en admitir en abstracto el juego de la libertad económica y no referido al sistema concreto donde aquélla se desenvuelve. Se concibe una transformación en la cual el juego de la libertad económica logra adquirir una significación completamente diferente; una significación que se aproxima a la que teóricamente se había concebido.

3. *El liberalismo democrático en los centros y en la periferia*

En los centros el proceso de democratización, a la luz de la experiencia, se fue traduciendo en cambios institucionales y jurídicos que tratan de corregir innegables deficiencias. Pero acaso la falla más importante en el proceso se encuentra en las consecuencias directas e indirectas del juego de relaciones de poder. No cabe duda que los mecanismos de la democracia representativa funcionan con toda regularidad y que se respetan efectivamente los derechos humanos. Pero tampoco podría negarse la concen-

tración del capital, y la influencia considerable de grandes y complejos intereses sobre la formación de la conciencia pública por su ascendente sobre la prensa y demás medios de difusión masiva, por los subsidios a los partidos políticos y por la estrecha vinculación de tales intereses con los dirigentes políticos.

En la periferia, la concentración de capital, que se superpone a la de la tierra, otorga un considerable poder político a los estratos superiores. Trátase, según sabemos, de un fenómeno estrechamente vinculado a la estructura social y a sus mutaciones. Durante las etapas de crecimiento hacia afuera el juego político se desenvolvía entre los diversos grupos de los estratos superiores con alguna intervención de las incipientes clases medias, combinado con apelaciones intermitentes de las facciones rivales a las masas relegadas. En el curso ulterior del desarrollo aquellas mutaciones estructurales han tendido cada vez más hacia el compartimiento del poder político con los estratos inferiores, ante todo los intermedios. Los estratos superiores harán cuanto esté a su alcance para contener, 'manipular' e influir sobre el poder político de los estratos intermedios y cooptar sus dirigentes. Sin embargo, la ampliación de los estratos intermedios, su creciente concentración urbana y el desenvolvimiento de los medios masivos de difusión social terminarán por abrir ancho cauce al avance democrático.

Es un cauce a través del cual se expresan sentimientos, aspiraciones e intereses de los estratos desfavorecidos. Todo esto impulsa la dinámica política de estos estratos, y su aspiración de elegir libremente sus representantes y ser elegidos. Ahora bien, este impulso no tarda en adquirir significación redistributiva con el desenvolvimiento del poder sindical y político de la fuerza de trabajo que le acompaña. Y así, debido fundamentalmente a las mutaciones estructurales, las instituciones del liberalismo democrático que irradian los centros alcanzan un nuevo sentido, se despliegan en un nuevo horizonte social.

En esto, como en otros aspectos, el capitalismo periférico adquiere ciertas características de los centros, no obstante las grandes diferencias estructurales.

Ello se manifiesta principalmente en la pugna distributiva y lleva con la marcha del tiempo a problemas cada vez más agudos en el proceso político. Más aún, tal pugna es mucho más intensa en la periferia, dadas las grandes desigualdades y la notoria insuficiencia de materia distribuible. Y así, el fenómeno de inflación crónica al que está llevando esa tendencia, se manifiesta en estas latitudes con extraordinaria intensidad. En rigor se anticipa a los centros. ¡Cabe por tanto a la periferia latinoamericana el dudoso mérito de ser precursora!

De esta manera se plantea un problema muy grave que la democracia representativa aún no pudo resolver.

Caen por cierto en un lamentable error quienes atribuyen al juego democrático el origen de la pugna distributiva en los estratos intermedios, así como la efervescencia social y política de los estratos inferiores. El origen está en las grandes fallas del sistema. Yo diría más bien que el juego de la democracia representativa pone de manifiesto esas fallas, pero no ha podido resolverlas ni ha demostrado tampoco su capacidad para encarar el problema de la acumulación. Pero de todos modos, prevengámonos a tiempo de inferir que ello se debe a defectos del proceso democrático, que existen, sin duda alguna.

4. El empleo de la fuerza y las opciones frente a la crisis del sistema

Y aquí llegamos a un aspecto cuya comprensión es de primordial importancia para interpretar la dinámica del capitalismo periférico. La pugna distributiva no puede continuar indefinidamente, pues el compartimiento del excedente sólo podrá satisfacerse mientras su cuantía global crezca por lo menos con un ritmo igual al del producto global.

Si se traspasa este límite, las empresas tratarán de elevar los precios para resarcirse, con lo cual se inicia la espiral inflacionaria o se acentúa si ya se desenvolvían formas pretéritas de inflación; todo esto ya lo conocemos por experiencia. Como también sabemos que más allá de ese límite el excedente no admite compromiso, no porque se carezca de margen suficiente para hacerlo, sino porque los estratos superiores no están dispuestos a admitir el desmoronamiento de la sociedad privilegiada de consumo. En tales circunstancias las reglas del juego monetario se tornan inaplicables, pues, fatalmente, la autoridad monetaria debe resignarse a la espiral inflacionaria, con todos sus crecientes trastornos, por más que trate de reprimir algunas de sus manifestaciones más agudas.

Tarde o temprano sobreviene el empleo de la fuerza. Acaso más tarde que temprano, cuando la pugna distributiva se alivia por disponer de cuantiosos fondos provenientes de la explotación de recursos naturales. Al empleo de la fuerza se le presentan sólo dos opciones principales: sofocar el poder sindical y político de las masas para frenar y eventualmente eliminar la espiral, o concentrar los medios productivos en manos del Estado para decidir, desde la cúspide, el nuevo sistema y el destino del excedente.

Por supuesto que tanto una como otra opción son incompatibles con el avance de la democratización.

Opciones son éstas diametralmente diferentes, pues la primera se inspira en el restablecimiento, si no la exaltación, de la sociedad de consumo y para ello acude al liberalismo económico sacrificando el liberalismo político. En tanto que la segunda opción sacrifica ambos liberalismos, guiada por concepciones que se apartan fundamentalmente de la vertiente filosófica de la que surgieron, pues la concentración del poder económico y político en manos del Estado significa, necesariamente, abandonar los principios mismos del liberalismo político y las concepciones democráticas que de éste proceden. Se imponen por tanto concep-

ciones fundamentalmente diferentes de la democratización.

Sin embargo, cualquiera sea su valor intrínseco, la influencia de esas ideologías en la periferia constituye una clara manifestación de un fenómeno histórico persistente de dependencia ideológica de los centros, una forma de dependencia que, por su mismo fervor doctrinario, contribuye a sofocar la búsqueda de autenticidad en las grandes decisiones del desarrollo.

No se trata solamente de un comprensible fenómeno de irradiación intelectual, sino también de propagación deliberada, como que el ancho campo de la periferia latinoamericana está abierto al esfuerzo persistente, realizado desde las dos potencias hegemónicas, aunque movidas por diversos intereses, para difundir sus ideologías. Esto es, ideologías y la selección de informaciones que las sustentan. Por lo tanto, cuesta mucho comprender objetivamente el curso de los acontecimientos y abarcar su significación. En el plano internacional asistimos al fortalecimiento de la eficacia de los medios de comunicación y difusión social, proceso donde se pone nuevamente de manifiesto la ambivalencia de la técnica, su capacidad para alcanzar tanto logros positivos como otros negativos y perturbadores.

Nada fácil es vencer ésa y otras formas de dependencia en la praxis del desarrollo. Pero admitamos también que son muy vastas las posibilidades, en el plano intelectual, de buscar opciones auténticas.

El empleo de la fuerza no puede mantenerse indefinidamente. ¿Qué hacer después? ¿Serán suficientes reformas institucionales en el campo político? Como tengo dicho anteriormente, no caben reformas institucionales que se sustentan sobre las fallas fundamentales del sistema. Debe irse al fondo del mismo, pero inspirándose siempre en aquellos grandes valores, sin los cuales el desarrollo carecería de significación humana.

Tal es la complejidad presente del desarrollo y la interdependencia de sus elementos integrantes. Se necesita la trans-

formación del sistema. Y el punto de partida debe ser una síntesis donde, más allá de la marea ideológica, se combinen ciertos principios irrenunciables del liberalismo político con formas genuinas de libertad económica, que es un elemento integrante e inseparable del concepto esencial de libertad. Libertad económica de los individuos y de las empresas, de grandes empresas que se emancipan tanto del poder de los propietarios del capital como del poder del Estado, dentro de nuevas normas de convivencia

colectiva. Que el liberalismo se haya aduletrado en el proceso del desarrollo capitalista de la periferia no podría ser en modo alguno un justificativo válido para sacrificar todo lo que significa. Por el contrario, y esto lo afirmo sin reticencias: no podrán alcanzarse esos grandes designios en un capitalismo imitativo que, al pretender desenvolverse a imagen y semejanza del de los centros, sólo puede subsistir a la larga con el naufragio de los derechos humanos y la consagración de la inequidad social.

Notas y Comentarios

En el primer aniversario de la desaparición de José Medina

El 13 de noviembre de 1978 se cumplió el primer aniversario de la desaparición de don José Medina Echavarría, distinguido funcionario de la CEPAL y eminente pensador sobre cuestiones latinoamericanas. Con ese motivo, la secretaria de la CEPAL realizó un pequeño homenaje como testimonio del reconocimiento y cariño de todos sus compañeros, durante el cual hicieron uso de la palabra algunos de sus antiguos colegas. Al final de este acto su hija, la señora Nieves Medina Rivaud, descubrió una placa recordatoria que designa con su nombre la sala de reuniones del Centro Latinoamericano de Documentación de la CEPAL.

Las breves alocuciones pronunciadas ese día se vincularon con uno de los problemas que más preocuparon a don José, la relación entre desarrollo y democracia, y pusieron de relieve la profundidad y actualidad de su pensamiento. A continuación se presentan todas ellas en el orden en que fueron pronunciadas.

Palabras de Jorge Graciarena

Séame permitido decir unas breves palabras de introducción a este homenaje a quien con un cariño no exento de respeto llamábamos simplemente don José.

Don José ha dejado un recuerdo imborrable entre nosotros, que el correr del tiempo no ha desvanecido. Todos sentimos la falta de su múltiple y vital ejemplaridad. Lo recordamos como intelectual y pensador fecundo, como hombre reflexivo cuya palabra siempre estimulante y orientadora constituía una guía para nuestro trabajo, lo que lo convertía en un verdadero maestro aun sin proponérselo.

Lo recordamos como compañero y amigo, con su sonrisa perenne, su afabilidad y comprensión profundamente humana ante los problemas de todos.

Y, no menos, lo recordamos como funcionario dedicado y consubstanciado con los elevados ideales de las Naciones Unidas, que intentó realizar con su pensamiento, su conducta y su vida toda. Por eso es que nada parece más apropiado para esta conmemoración que hacer algunas reflexiones en voz alta en la línea de lo que fueron sus más intensas preocupaciones intelectuales de estos últimos años. Lo que es una forma de mantener vivo el diálogo fecundo y enriquecedor que antes nos suscitaban sus palabras y que siempre nos suscitan sus escritos.

Los temas predominantes en el pensamiento más reciente de don José fueron los de paz y democracia en el marco de los procesos de desarrollo de la sociedad. Para él el desarrollo era mucho más que el mero flujo expansivo de la producción económica, y más también que el logro de más altos niveles de consumo y bienestar social.

Más que todo eso, concebía al desarrollo como una posibilidad abierta hacia la paz y la democracia. Sin ser un fin en sí mismo, veía en él la posibilidad histórica de servirles de fundamento.

Es que don José era un humanista profundo y genuino. Porque sólo las reflexiones de un humanista como él dan significado y establecen las conexiones de sentido entre la paz de un orden internacional justo y la democracia de un orden social humano.

Veamos esto en las últimas palabras que publicó, que quisiera recordar en este momento. Son las palabras con que concluyó su trabajo sobre la democracia:

“No debiera olvidarse que todavía perdura en la conciencia ... la resonancia de las serenas palabras de Stuart Mill escritas al término de su ponderado ensayo sobre la libertad: ‘El valor de un Estado, a la larga, es el valor de los individuos que lo componen. Un Estado que empequeñece a sus hombres hallará que con hombres pequeños ninguna cosa grande puede ser realizada’. Una gran convicción del gran clásico del liberalismo ... que exalta el sentido supremo de la política y el valor decisivo de lo humano en la conformación de un orden social perdurable.”

Un orden —continuaría diciendo— cuya meta cabal debe situarse por encima de la preocupación reaccionaria de las posibilidades tecnológicas y de puro contenido material del hombre sobre la tierra. Una civilización está en efecto sin remedio amenazada si sólo prevalece en ella este cuidado por lo instrumental y lo material.

Interpretando su mensaje —y siguiendo el hilo de muchas de nuestras conversaciones sobre estos temas— agregaría que la condición humana ni se realiza ni se agota en su pura materialidad. Hay en el hombre un profundo sentido de justicia que lo inquieta y trasciende y que sólo se realiza socialmente, en solidaridad con los otros hombres y los otros pueblos, en paz y democracia.

Palabras de Marshall Wolfe

Durante los años en que conocí a don José Medina, nunca pensé intentar un comentario de sus obras por el temor de cometer pecados ante los cuales don José manifestaba una permanente aunque cortés repugnancia: la excesiva elaboración sobre lo evidente, o la inconsciente reinención de formulaciones que ya han pasado al dominio público, lo que él en una palabra bautizó una vez como “adanismo”. Don José asumía la obligación de leer y recordar todo lo que se había escrito sobre las cuestiones que abordaba, y esperaba de su lector un esfuerzo semejante. Por ello, empapaba sus

escritos de la presencia de la historia de las ideas y el reconocimiento de sus fuentes, sin despliegue alguno de notas eruditas. Y lo que en una primera lectura tal vez nos pareciera omisión digna de comentario, al releer probablemente lo descubriríamos discretamente mencionado, y luego dejado de lado por demasiado sabido para abundar en él, o como tema para otra discusión.

Por una serie de accidentes históricos, don José se encontró durante más de dos decenios en situación de escribir y de pensar en un medio institucional que pedía respuestas prácticas y ojalá simples para preguntas complejas; que formulaba preguntas en términos que él no habría escogido (por ejemplo, la identificación de "obstáculos sociales al desarrollo económico") y que, por su misma naturaleza, evaluaba las ideas no sólo por su validez intrínseca, sino también por la acogida que podrían brindarle los gobiernos. La tensión consiguiente puede haber sido a veces motivo de frustración para don José y también para sus colegas; sin embargo, en su conjunto fue fructífera tanto para él como para la institución. Lo obligó a escribir bastante más de lo que probablemente hubiera escrito en otras circunstancias, dada su modestia y su tal vez excesiva conciencia de la dificultad de decir algo a la vez original e importante. Lo obligó también a abordar temas que, como la planificación para el desarrollo, rara vez han sido tratados desde tan amplia perspectiva sociológica y filosófica. Para la CEPAL y el ILPES, la renuencia de don José a simplificar o a dar recetas de desarrollo, su enfoque crítico de las pretensiones de las diversas disciplinas y de las novedades metodológicas o terminológicas, así como su modo de confrontar las aspiraciones de desarrollo con las realidades históricas y simultáneamente con los valores permanentes de la libertad y de la democracia, significaron un correctivo muy necesario frente a las diversas tentaciones de originalidad superficial, conformismo y dogmatismo.

Los tres trabajos que escribió don José durante el último año de su vida sitúan el futuro de América Latina en una perspectiva histórica mundial. Como es característico en él, reconoce que diversas corrientes de pensamiento, incluso las catastrofistas y las utópicas, realizan aportes legítimos a la interpretación; sin embargo, deja de lado la probabilidad de una catástrofe generalizada, o de súbitas y generales transformaciones positivas de las sociedades nacionales o del orden mundial.

Estos trabajos —cosa rara en la mayor parte de los estudios sobre 'otro desarrollo' o nuevos órdenes económicos internacionales— revelan plena conciencia de que está en marcha un gran juego en que los protagonistas usan a los pueblos y a los países como peones, utilizando sus formas de subsistencia y sus libertades como argumento de propaganda, haciendo entrar a la fuerza su desarrollo dentro de moldes que responden a los intereses conscientes o a los dogmas ideológicos de los jugadores. Sin embargo, los trabajos señalados no se dedican a denunciar esta realidad; tampoco afirman que sea la única dentro del orden internacional, ni exigen su

rápida y completa eliminación como requisito previo para un auténtico desarrollo. Lo que hacen es ofrecer esperanzas de cambios en el juego, cambios hacia una 'distensión cooperativa' y una paz estable, y que amplían la gama de opciones abierta a las sociedades nacionales de todas clases. Sin embargo, sugieren lo improbable que es el surgimiento de un orden mundial ideal. La 'distensión cooperativa' abrirá el camino a diferentes expresiones de ideologías e intereses, menos peligrosas para la humanidad en su conjunto, pero no necesariamente más fáciles de manejar para sociedades como las latinoamericanas. Sin llegar a la exhortación, los trabajos dicen implícitamente que los hombres de buena voluntad han de resignarse a luchar por la paz, por la democracia y por el desarrollo con un mínimo de ilusiones y un máximo de comprensión de las tendencias históricas reales, y de las fuerzas reales que entran en pugna en el mundo. También dan a entender que los hombres de buena voluntad no alcanzarán esa comprensión sin antes poner a prueba sus propias convicciones mediante un estudio serio de una amplia variedad de diferentes interpretaciones de lo que está sucediendo.

En esas páginas, la visión de la democracia está también empapada del respeto a la legitimidad de lo real, de una negativa a identificar la adhesión a valores permanentes con el purismo doctrinario. Don José había vivido lo suficiente, y había observado suficientes vuelcos de la fortuna, como para sospechar que el mundo jamás sería un lugar seguro para la democracia, ni tampoco para alguna de las alternativas distintas a la democrática. En sus escritos, la democracia pluralista aparece como un fenómeno históricamente condicionado que se encarna en instituciones propensas a la deformación, permanentemente precario, probablemente incapaz de lograr una transformación rápida y planificada hacia concepción alguna de la Buena Sociedad, pero susceptible a los estímulos o trastornos originados en esas concepciones, probablemente destinado a resurgir, tras cada derrota y cada negación, como reflejo imperfecto de permanentes aspiraciones humanas. A don José no se le habría ocurrido jamás afirmar, como lo hacen diversas declaraciones internacionales, que la democracia o el desarrollo sólo serán realidades cuando cada ser humano goce de todos los derechos que tales declaraciones sustentan; sin embargo, sus rasgos de escepticismo no disminuían en nada su aprecio por toda lucha destinada a alcanzar ese objetivo.

Palabras de Aldo Solari

Como recordaba Marshall Wolfe hace un momento, una de las constantes preocupaciones de don José era la de la dificultad de decir algo que tuviera algún sentido innovador, que significara algún aporte real; preocupación muy explicable cuando se tiene, como él tenía, plena conciencia de la enorme acumulación de pensamiento sobre las más variadas materias. Por eso, quizá

sería mejor no decir nada. Pero en la necesidad de hacerlo, quisiera simplemente recordar algunas cuestiones que tienen que ver con el diálogo que don José mantuvo durante toda su vida con el problema de la democracia.¹

Si bien es cierto y probablemente no casual, que en sus últimos meses de vida escribió una serie de trabajos sobre la democracia, también lo es que las cuestiones acerca de ella estuvieron presentes en todos sus escritos y que le preocuparon, durante toda su aventura intelectual, el problema de la relación entre la democracia y el desarrollo económico, el de su relación con la planeación, como el preguntarse sobre la naturaleza misma del régimen democrático. Y de esa vieja y constante preocupación dan testimonio incontables textos como 'Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico', que ya tiene muchos años, donde se afirma que no hay propiamente Estado sin la primacía del poder civil.

Si se examinan muy breve, sumaria y si se quiere demasiado simplificada, algunas de las ideas básicas de don José respecto al problema de la democracia, diría que se encuentran elementos que tienen que ver con una postulación analítica junto a otros que implican claramente una postulación valorativa.

Existe una postulación analítica que remite a la experiencia histórica que para Medina siempre fue tan decisiva, que insiste, como se hace en algunos textos, sobre el hecho de que la democracia, o su justificación y su legitimación, es anterior e independiente a todo el problema del desarrollo económico y al avance del capitalismo para la creación de la sociedad industrial; que enfatiza la tradición latinoamericana en la materia, heredera de una tradición occidental acerca de la democracia; que concibe al Estado como siendo, entre otras cosas, el lugar en que se confrontan una serie de intereses y de aspiraciones de carácter plural, que a su vez llevan a la necesidad de optar, de asumir alguna de esas líneas de confrontación y tomarlas como decisión, aunque sea provisoria, de la sociedad a través del Estado. Y de allí las ideas, que sólo voy a recordar aquí, sobre lo que podría llamarse la afinidad electiva entre la planificación y la democracia.

La idea esencial es que no hay régimen mejor o más apto para la planificación que la democracia y que, al mismo tiempo, ningún instrumento puede, como la planeación, servir tan bien a la democracia, en tanto que ésta requiere de mecanismos que permitan lograr opciones racionales, como un momento superior que es

de la vida social, y sólo ella puede brindar los mecanismos de participación en las decisiones y en la ejecución de las mismas que hagan del proceso planificador un componente real de la vida social. Y es en este punto, creo, que las consideraciones analíticas se unen a las valorativas.

Es muy evidente que si en don José hay un diálogo con la democracia, hay también un diálogo constante sobre el problema de la razón y el de la naturaleza de la razón.

En definitiva, la utopía democrática supone que las sociedades racionales son posibles y que un sistema como el democrático tiende a afirmar a la racionalidad social volviéndola sistemática. Esto supone, entre otras cosas, la más amplia información, la más amplia participación y la más amplia capacidad de confrontación de intereses y de ideas diversas. Y, en ese sentido, la democracia es el sistema que está más cerca de las exigencias de la racionalidad. Pero ésta puede tener sentidos muy distintos. Por un lado, se puede poner a la democracia al servicio de otras racionalidades; es decir, como razón instrumental, se la puede considerar el instrumento más eficaz para obtener el desarrollo económico o para alcanzar otros objetivos de tipo análogo. La idea de Medina, que pensó mucho sobre este problema del desarrollo económico y la democracia, es que por último la democracia no se justifica porque es un régimen paralelo o que acompaña o que favorece al desarrollo económico; no es un régimen que se legitima por la razón instrumental, aunque tampoco excluye esa posibilidad, sino que es un régimen que se justifica en el plano más profundo, por la razón práctica. En definitiva, es sobre la existencia de un sistema de valores asumido como el mejor posible que descansa la democracia y, en ese sistema de valores, la expansión de la racionalidad es uno de los elementos fundamentales que descansa, por último, en el reconocimiento del hombre, en todo hombre y por todos los hombres. La democracia es, como toda racionalidad, un esfuerzo de creación y también un esfuerzo de aprendizaje constante. Por eso es que de los textos de Medina y de cualquier conversación que se haya tenido con él, surgen muy claros cuáles y quiénes son los enemigos de la democracia, aunque a veces lo ignoren ellos mismos. Son el dogmatismo, la intolerancia, el espíritu tecnocrático, todos los que creen, en fin, que tienen una verdad revelada o no revelada, pero en todo caso indiscutible, para resolver los problemas de la sociedad humana. Y es también muy claro que existe una doble dimensión de la democracia, que es en el fondo una distinción puramente analítica: la democracia como vivencia individual y la democracia como comportamiento colectivo. En lo esencial estas dos dimensiones son una sola o constituyen dos caras de un mismo fenómeno. No hay democracia si los individuos que componen la sociedad no son capaces de la racionalidad necesaria para actuar en la democracia, si no tienen capacidad de tolerancia y el espíritu de libre discusión que ella requiere. A su vez, el

¹He dejado de lado, en esta breve exposición, cuestiones muy importantes sobre la persona y el pensamiento de Medina, que solo o en colaboración con otros he examinado largamente en Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz: *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1976, que los autores dedicamos a don José y, en Aldo Solari, Compilador: *Poder y Desarrollo en América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*. Fondo de Cultura Económica, México 1977. Introducción (pp. 7-47).

sistema debe ser capaz de organizarse formando a los individuos para que se acerquen al máximo de la racionalidad. Al mismo tiempo, en tanto que los individuos son capaces de acercarse al máximo de la racionalidad posible, hacen más pleno ese sistema de vida social y al hacerlo se crea un proceso que no tiene fin de mutua causación. Medina no ignoraba, por cierto, que en esta concepción la democracia aparece también como una imperfección necesaria desde que la plena racionalidad de los hombres y la acabada existencia de una sociedad de hombres libres y racionales es una aspiración utópica, en el mejor sentido de la palabra, a la cual sólo podemos acercarnos sin alcanzarla jamás, puesto que a medida que nos acercamos, ese mismo proceso va poniendo en descubierto nuevas exigencias. La democracia es un régimen que existe, pero que nunca está plenamente dado. Aunque pueda parecer paradójico, no es algo cuya meta está fijada de antemano —sino solamente como dirección, no como llegada. Y es por eso que la democracia implica una imperfección necesaria, un esfuerzo constante por ir realizando algo que tiene una naturaleza utópica y que en esa naturaleza utópica encuentra su mejor legitimización, pues sólo en ese régimen y en esa utopía es posible la plena realización humana, cuya frustración es, en cambio, inevitable en todos los demás.

Palabras de Adolfo Gurrieri

Cuando uno lee los escritos de don José tiene la inevitable impresión de estar ante el producto de un intelecto pleno de matices, abierto a las preocupaciones más variadas y siempre dispuesto a la digresión insinuante, sugerente. Esa impresión corresponde a la cara externa del tapiz que tejió sin descanso durante muchos años; variado, colorido, cambiante en su materia y en su estilo.

Esa es la cara externa de su tapiz intelectual. Pero si se lo observa con detenimiento, se verá el revés de la trama, se advertirá que detrás de los cambios de materias y de estilos, de los coloridos estéticos y de las digresiones eruditas, existe una línea de pensamiento que hilvana todos sus trabajos, pues todos ellos son variaciones sobre un tema principal.

¿Cuál es ese hilván, esa hebra que une de manera sutil todos sus afanes intelectuales a lo largo de su vida? A mi juicio, y en pocas palabras, es el papel de la razón en la vida humana.

Don José era un hombre formado en la crisis, penetrado por la crisis profunda de la primera mitad del siglo. No sólo por la crisis económica, sino por la social, cultural y política; por la transformación de las formas de vida, de los esquemas de pensamiento y de los modos de organización política.

Esa conciencia de la crisis fue el punto de partida de su pensamiento y siempre constituyó su telón de fondo. Y es en medio de ella que pregunta "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? ¿cómo entendernos en medio de este caótico desorden? ¿cómo reanudar nuestra historia sin convulsiones destructoras?"

Y contesta que una reconstrucción de la sociedad es a la vez necesaria y posible, y que en esa reconstrucción la razón debe jugar un papel fundamental. Y al decir la razón quiere decir los intelectuales, que deben ser sus portavoces por excelencia. Sobre ellos recae esa pesada obligación, la inevitable 'responsabilidad de la inteligencia', como la llamara en uno de sus primeros libros.

La razón debe jugar un papel fundamental en la reconstrucción de las sociedades en esta época crítica, pero ¿qué debemos entender por razón?

En sus primeros escritos don José deposita una confianza muy grande en la razón científica. Acepta que la ciencia se construye por medio de un 'método' y una 'actitud' que se basan en una concepción de la razón que denomina formal o instrumental. 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 eficiente los medios para alcanzar los fines que nos hemos propuesto, a prever las consecuencias de nuestras acciones.

La utilidad de este tipo de razón para la cura racional de la sociedad es considerable, pero pronto advierte don José sus limitaciones y peligros. Su limitación fundamental consiste en su pregonada 'neutralidad valorativa'. Pues esta razón formal jamás nos permitirá conocer el 'sentido' del mundo en que vivimos, su verdadero ser; ni nos podrá indicar lo que debemos hacer. El conocimiento 'objetivo', la verdad 'absoluta', la realidad 'esencial', los valores 'deseables' son entes elusivos, esquivos, que no pueden ser atrapados por la razón formal. Entonces, ¿puede resultarnos suficiente la razón formal si no nos orienta en lo que debemos hacer?

Además, la razón formal encierra un grave peligro que consiste en que después de haber separado hechos y valores, teorías y decisiones normativas, y haber colocado la elección entre fines en el dominio de lo irracional, exceda sus límites e imponga el principio de la eficiencia a una sociedad desorientada.

Consciente de las limitaciones y peligros de la razón formal, don José explora otras corrientes filosóficas y así se acerca a la razón material. Para esta concepción, la razón no es sólo un poder del intelecto humano, sino un principio inherente a la realidad, presente en el mundo objetivo natural y social. La comprensión adecuada de la razón material le permitirá al hombre alcanzar no sólo el conocimiento del verdadero ser, de la naturaleza real de las cosas, sino, además, obtener los criterios que le permitirán una recta conducción de su conducta. Actuar de manera racional significa, para esta concepción, hacerlo en armonía con ese orden más vasto en el cual el hombre y sus fines están incluidos.

Los dos tipos de razón son necesarios, pero ambos

tienen sus virtudes y defectos cuando se los concibe como principios cognitivos y políticos.

La concepción de la razón formal ofrece un camino de tolerancia y de esfuerzo para alcanzar una verdad provisional a través de la experiencia. Impugna las ideas innatas, la revelación, los principios evidentes por sí mismos y afirma el predominio de la razón experimental.

La razón formal es un disolvente de todos los dogmatismos, pero se abstiene en el plano de los valores y de las decisiones éticas y políticas, subordinándose a la libre 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. Medina ha visto con angustia 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 pesaron mucho sobre él— mientras muchos intelectuales, en medio de esta lucha, se abstienen de ofrecer soluciones aduciendo que respetan la neutralidad valorativa de la razón formal: y es por ello que 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 creta el liberalismo económico originario, sólo hace falta una razón formal que permita a los hombres alcanzar los fines que libremente se han propuesto de la manera más eficiente; pero cuando el conflicto de intereses individuales y sociales no lleva a la armonía sino al caos y a la anarquía, la razón formal no es el instrumento adecuado para superar la crisis.

La concepción de la razón material reaparece una y otra vez, en diversas formas, en el pensamiento occidental para cubrir el tremendo vacío dejado por la razón formal en el plano de la decisión racional sobre los fines. En cubrirlo de manera adecuada consiste su gran promesa, pero Medina no ignora que ella contiene siempre el mismo peligro que la razón formal vino a aventar: la razón material puede encubrir, como si fueran conocimientos y decisiones racionales o científicos, lo que es el producto de simples determinaciones irracionales e interesadas. La historia de los pasados y presentes totalitarismos, con sus doctrinas pseudocientíficas justificadoras, avala sobremano a los que observan con suma cautela el despliegue de la razón material. ¡Cuántas doctrinas políticas creen poseer la verdad absoluta! ¡Cuántas sostienen que su razón les brinda los medios para alcanzar la verdad definitiva, de la cual derivan no sólo el conocimiento objetivo de la realidad, sino también los principios para orientar la acción! El corolario epistemológico más común de esta concepción, que cree alcanzar la verdad absoluta, es el dogmatismo, y el corolario político suele ser el absolutismo; si estamos seguros de 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?

En sus muchos años de reflexión sobre el tema Medina enfrenta una y otra vez los problemas involucrados en los dos tipos de razón, siempre en la procura de los medios más adecuados para orientar racionalmente la vida social.

Al principio depositó su confianza en la racionalidad de la ciencia; más tarde, cuando admitió los límites de ese tipo de racionalidad —por su inevitable 'neutralidad valorativa'— intentó integrarla con la racionalidad material, pero insertando a ésta en un ámbito donde fuesen posibles la discusión y el acuerdo racionales, no sólo de la relación formal de los medios con los fines sino de los fines mismos.

Así va configurando su propuesta de la planeación democrática del desarrollo. La elección de los fines del desarrollo tiene que ser alcanzada a través de un proceso racional de discusión, contrastación y quizás combinación de las diferentes opciones; las instituciones democráticas ofrecen el ámbito más apropiado para ese proceso de elección, si se quieren evitar los peligros autoritarios que siempre acechan al despliegue de la razón material.

Decididos los fines del desarrollo de modo democrático, la planeación constituye el instrumento más idóneo para alcanzarlos, la expresión más adecuada de la razón formal en el desarrollo.

Pero, al proponer Medina la necesidad de combinar ambas racionalidades, en su propuesta de la planeación democrática, y al analizar las condiciones económicas y 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, ya que pueden alcanzarse decisiones racionales en los planos técnico y político, pero es imprescindible crear las condiciones que permitan el predominio y funcionamiento continuado 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'. Los destinos de la democracia y el desarrollo están unidos al destino de la razón.

Palabras de Enzo Faletto

Todos los que han tenido que referirse —y en especial en el último tiempo— a la obra de don José Medina, han destacado su constante preocupación por el problema de la política, y más particularmente por el tema de la democracia. Preocupación que no es sólo un afán intelectual, sino que está profundamente arraigado en personales y las más de las veces dolorosas experiencias. Baste citar dos: el colapso de la República de Weimar y, la más personal, la guerra civil española.

No obstante, es lo propio de don José el haber ligado constantemente esa experiencia y preocupación

por España y Europa, con un intento, decisivo para muchos de nosotros, de desentrañar la suerte de este continente latinoamericano.

Preocupación por Europa, preocupación por España y preocupación por América Latina, donde a la pasión por sus destinos se une el rigor intelectual propio del afán de comprender.

Quieran ustedes disculpar un personal recuerdo; hace ya bastantes años, en el momento de decidir la dedicación a esto que llamamos sociología, me dijo don José directamente: Parece que está usted dispuesto a meterse en el infierno; ¡hágalo, pero con los ojos abiertos!

Las notas de preocupación que tantas veces se transparentan en sus temas, no le impidieron nunca tener los ojos abiertos, y es por eso que siempre era dable encontrar en lo más espinudo y difícil, un principio de esperanza.

Sus últimos escritos, que aquí comentamos, relativos al futuro de las democracias, están como casi todos marcados por ese tono.

Rasgo también decisivo fue siempre su penetrante sentido de la Historia. Los temas que don José planteó, y de los que muchos —por no decir casi todos— somos en este continente seguidores, han sido abordados desde esa perspectiva. Es de él que hemos tomado la idea de la originalidad histórica de la Democracia.

En sus palabras, "El Estado constitucional moderno, como su posterior estructura democrática, se desenvuelve y toma cuerpo histórico sin relación esencial con las concepciones concretas del sistema capitalista y por consiguiente que lo mismo el Estado de Derecho, como la concreción institucional de las aspiraciones igualitarias de la democracia no han sido formuladas ni definidas en función de lo que ahora llamamos desarrollo económico. Las garantías de los derechos individuales públicos y privados anteceden históricamente a las preocupaciones por el crecimiento del sistema económico".

Y más adelante: "La historia europea es a este respecto ejemplar, pues la pobreza no impidió no sólo la aspiración apasionada por la democracia sino el mejoramiento paulatino de su implantación".

Para subrayar con fuerza después: "Ni el Estado de Derecho ni la democracia pueden reducirse a su pura instrumentalidad y si quizá nuestra época no permite un retorno a la prístina justificación de uno y otra, al menos parecería necesario aprovechar lo que aquí todavía persiste vivo de esas creencias con los distintos sentires nacionales... y poner en marcha una renovación de la 'voluntad' política abierta a la protesta dolorida de innecesarias frustraciones, es decir que '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".

Pero también hemos querido recoger una de sus constantes preguntas: ¿cuál es el grupo o clase social

capaz de proponerse a sí mismo, y a los demás, semejante tarea?

Y a su aliento y apoyo intelectual debemos lo que es el propósito de algunos de nosotros en este momento; reencontrar en la historia de los movimientos populares de nuestros países el soporte social de la democracia.

Porque si la democracia ha sido acusada de unilateral y falsa, la intención de los movimientos populares consiste precisamente en superar esa unilateralidad y falsedad. Pero esto obliga a conservar la aspiración democrática y operar con ella.

Es de la historia de América Latina que los sectores populares hayan pretendido introducir una forma de convivencia democrática en la sociedad, haciendo el intento simultáneo de encontrar el sentido de la democracia en su propia existencia.

Es a través de sus acciones y comportamientos que los sectores populares han planteado plenamente el *sentido* de la democracia, y en términos más amplios, el sentido de la historia de nuestros países. Lo que supone su existencia como seres históricos y no como simple masa.

Si se quiere pensar, como hoy es urgente, en una alternativa democrática en donde los sectores populares tengan una participación activa y creciente, se impone la recuperación de la historia desde una perspectiva popular. Es necesario volver a comprender la historia en términos tales que los sectores populares no sean reducidos a objetos de la misma, sino sujetos de ella.

En palabras de don José: "El sentido supremo de la política y el valor decisivo de lo humano en la conformación de un orden social perdurable, constituye la meta cabalmente futuroológica, hasta el punto de situarla por encima de la prospección, en definitiva reaccionaria, de las posibilidades tecnológicas y de puro contenido material —ingreso y recursos— del hombre sobre la tierra. Una civilización está en efecto sin remedio amenazada si sólo prevalece en ella este último cuidado".

*Palabras de Raúl Prebisch**

No cabe duda de que las ideas de Medina penetraron en muchos de nosotros, influyéndonos de manera sutil, casi ambiental. El respeto que provocaba su vasta erudición y su honestidad intelectual se prolongaba a sus ideas, las que siempre merecieron una consideración especial. Pero, por otra parte, ellas no han penetrado en nuestros esquemas de pensamiento con la amplitud y profundidad que merecen. Es más, estoy seguro que muchos en esta casa titubearíamos si se nos pidiese que en pocas palabras resumiéramos el pensamiento de don Pepe sobre cualquiera de las cuestiones fundamentales que lo preocuparon. Muchas razones explican este último hecho, pero hay dos que quiero señalar. En primer lugar, don Pepe, que era todo lo

*Fueron leídas por Enrique V. Iglesias.

contrario a una personalidad imponente, ofrecía el producto de su esfuerzo intelectual con una modestia excesiva y no buscaba tribuna ni foro alguno para difundirlo. Diríase que sus escritos adquirían resonancia a pesar de él mismo, pues le molestaban no sólo los elogios sino hasta las referencias personales.

En segundo lugar, digámoslo con franqueza, muchos de sus ensayos no fueron ni son de lectura fácil para aquellos que no tenemos una formación especializada en filosofía y sociología. Su concepción de la tarea intelectual lo obligaba a rastrear, presentar y analizar críticamente en sus escritos todas las opiniones relevantes al tema que estaba tratando, lo que dificulta grandemente la comprensión al lector inadvertido o a aquel que no está decidido a penetrar con don Pepe en todos los vericuetos a que lo llevaba su curiosidad intelectual.

De todos modos, y cualquiera fuese la causa de los obstáculos a la difusión del pensamiento de Medina, lo cierto es que debemos volver sobre sus escritos para extraer de ellos lo mucho que pueden darnos. La tarea no es fácil, pero la retribución será generosa. Esta tarea la está realizando, por sugerencia mía, Adolfo Gurrieri, que ha penetrado a fondo en el pensamiento de nuestro admirado maestro. Espero que en el 8º número de la Revista pueda aparecer esta indispensable colaboración de Gurrieri.

De los muchos temas que Medina exploró durante su paso por la CEPAL hay algunos que merecen en especial este reencuentro.

Por un lado, debemos releer con cuidado aquellos primeros escritos cepalinos en los cuales buscó con ahínco sentar las bases de la sociología del desarrollo económico o, más genéricamente, de una concepción integrada del desarrollo. Lo hizo presionado por el tiempo —o por la ‘enfadosa impaciencia’ de los economistas, según escribió en algún lugar— pero su esfuerzo dio frutos que no deben ser abandonados. Yo mismo he llegado al convencimiento de que no podemos conformarnos con una teoría económica del desarrollo y que ella tiene que ser, a lo menos, también sociológica y política.

Por otro, debemos retornar a la cuestión genérica de la relación entre desarrollo económico y democracia. Si se repasan sus escritos, se advertirá que Medina —como muchos de nosotros— se orienta al principio por una gran confianza en la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico a través de las fórmulas liberales clásicas —lo que él llama el ‘paradigma weberiano’— para ir inclinándose cada vez más con posterioridad hacia el convencimiento de que ese paradigma había sido invalidado por la realidad del desarrollo periférico, y debían usarse fórmulas nuevas acordes con esa realidad, las posibilidades y aspiraciones de la América Latina.

Asimismo, nunca creyó que la democracia fuera un subproducto del desarrollo económico y menos que fuese fácil de alcanzar. Al contrario, consciente de sus dificultades prácticas, analizó con detenimiento todas las facetas de su crisis. Pero tampoco perdió las

esperanzas y hasta sus últimos escritos siguió pensando en la posibilidad de llevar a la práctica un desarrollo planificado donde los mecanismos representativos fuesen los foros donde se analizan las opiniones y se toman las decisiones. En sus palabras, le habría gustado ver realizado en América Latina “el ensayo de un régimen político parlamentario que fuera al mismo tiempo el órgano eficaz de una planeación económica democrática”.

Opino que esta esperanza política de Medina es inalcanzable sin una profunda transformación social y económica de nuestro capitalismo periférico, pero éste es un tema que me preocupa sobremanera, y sobre el cual siento la necesidad de un diálogo sostenido. El diálogo que esperaba tener con don Pepe. Ya no podré hacerlo, pero permanecen sus escritos en los cuales podemos recoger todavía un reflejo de lo que fue su inteligencia profunda y vivaz.

Palabras de Enrique V. Iglesias

Al dar por terminado este acto recordatorio, doy así cumplimiento a un deseo de muchos de los aquí presentes de rendir a don José el homenaje que se merece como uno de los valores intelectuales más importantes y significativos que han pasado por esta casa y por América Latina. Estoy cierto que este acto hubiera despertado en don José una silenciosa protesta, porque estaría violentando uno de sus rasgos más hermosos, su infinita modestia, que como acaba de decir don Raúl Prebisch, llegaba a todos y conmovía a todos. Los amigos, alumnos y colegas que han hablado hoy han dado ya una visión de lo que ha sido la influencia intelectual de don José; pero yo diría que nos han dado solamente el índice de lo que ha sido esa influencia intelectual. Ella estuvo detrás de grandes ideas en esta casa, y significó una fuerza nueva y renovada en el pensamiento de la CEPAL, que contribuyó a crear una sensibilidad frente a los problemas sociales, que guió a muchos en esta institución, dándole así a nuestra presencia en América Latina algo más que un mero economicismo, y llevando al tema del desarrollo sus profundas connotaciones humanas y sociales.

Como bien han dicho quienes me han precedido esta tarde, resta mucho por hurgar y explorar en el pensamiento de don José, para conocerlo y difundirlo. Su presencia nunca será suficientemente evaluada en un acto como éste; deberá quedar para el estudio, el análisis, las publicaciones y otros encuentros en donde seguiremos profundizando en su legado.

Quisiera simplemente recordar algunos rasgos de esa presencia que me impresionaron profundamente. Hace un par de años volví de España diciéndome que su casa estaba donde estaban sus amigos, y así volví a esta institución, que le pertenecía por derecho propio.

Y en aquel momento descubrí al hombre bajo dos nuevas facetas: su infinita frescura intelectual, que apabullaba a su edad, y esa obstinada lealtad a ciertos

valores fundamentales en su vida. Una frescura que demostró en sus últimos escritos, pues pocas cosas escribía con tanta inspiración y entusiasmo como las vinculadas a la democracia, que hoy es, sin duda alguna, una de las grandes preocupaciones de nuestra América y del mundo entero.

Sin embargo, la prevalencia de la democracia como forma de vida para lograr la superación del hombre no era el único tema que le preocupaba; yo tuve con él largas conversaciones en donde introdujo una dimensión a la cual nosotros no hemos dado suficiente importancia: su preocupación por el futuro. Traspasadas ya las siete décadas de vida, don José era quien en esta institución más se interesaba por el futuro de la humanidad y nos trajo áreas nuevas, inexploradas, que muchas veces abordaban, ya en el límite de la imaginación y con gran idealismo y frescura, el futuro del hombre. Don José cerró su vida preocupado por el futuro de la humanidad, por esas cosas que, muchas veces, a los que estamos lidiando con los problemas concretos de un modelo de desarrollo o las alternativas de una política económica, nos parecen esotéricas o románticas. El quiso acercarnos a su preocupación por el futuro de la humanidad, que todavía no ha sido recogida como debiera en nuestra propia institución.

Don José nos dio también otra lección que ha sido exaltada esta tarde con su obstinada lealtad a los valores que definieron toda su vida: a la libertad del hombre en todos los planos, al uso de la razón como forma de entendimiento en las sociedades, a la justicia sin

estridencias. Don José fue un leal defensor de esos valores, serenamente, por la prevalencia del buen juicio y sobre todo por su gran confianza, que señalaba hace un instante Gurrieri, en la razón como valor fundamental.

Todo esto me hace repetir lo que tuve ocasión de recordar al despedir sus restos mortales. Que será recordado por nosotros como uno de los hombres que más han dado a esta casa, no solamente como pensamiento, sino como ejemplo de vida, como ejemplo de hombre cabal y leal.

Nosotros, señora, hemos querido hoy hacer un homenaje excepcional al dedicarle a su padre una Sala, pues nunca hemos hecho algo similar en esta casa. El Secretario General ha aceptado complacido, y yo lo hago con una infinita satisfacción. Trasmítale usted a su madre y a su hermano la gran simpatía con que recordamos a don José en esta ceremonia, y dígales que al dar el nombre de su padre a un rincón de esta casa —un rincón donde seguramente los que estamos ahora y los que nos sucederán hablarán mucho y discurrirán mucho, como decía su padre— estamos dejando aquí el espíritu de don José, en una forma modesta y sencilla. Queremos que la imagen y el recuerdo de su padre, mencionado muchas veces en la Sala Medina, como así habrá de llamarse a partir de hoy la Sala que usted nos acompañará a inaugurar, nos inspire a todos nosotros y a aquellos que nos sucederán. Yo la invito, señora, a que usted nos acompañe a todos a descubrir la placa que en la Sala Medina habrá de inmortalizar el nombre de don José. Queremos de ese modo cerrar este acto de conmemoración y homenaje.

Ecós del XXX Aniversario

Al cumplirse treinta años del inicio de su Primer Período de Sesiones, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL recibió una serie de mensajes de Gobiernos, instituciones estatales y privadas y personalidades políticas y académicas. En la imposibilidad de reproducir todos esos mensajes, ofrecemos sólo algunos que reflejan los deseos y sentimientos de la totalidad de ellos.

Argentina

Compláceme felicitarlo en ocasión del XXX Aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina, organismo de las Naciones Unidas de indudable importancia para el desarrollo de nuestro continente.

**Teniente General
D. Jorge Rafael Videla
Presidente de la Nación Argentina**

Barbados

En nombre del gobierno y del pueblo de Barbados, y en el mío propio, extendemos nuestras más cordiales felicitaciones en ocasión de la celebración del Trigésimo Aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina.

Deseo asimismo asegurarle que el gobierno de Barbados continuará apoyando el trabajo de la Comisión en sus esfuerzos para coordinar políticas con el fin de promover el desarrollo económico en la región latinoamericana y caribeña.

**Ministro Forde
Barbados**

Brasil

Por encargo del Presidente, Ernesto Geisel, formulo a Vuestra Excelencia nuestros mejores votos de continuado éxito en las altas funciones que ejerce.

Con cordiales saludos,

**Antonio F. Azeredo da Silveira
Ministro de Relaciones Exteriores
de Brasil**

Canadá

En nombre del gobierno de Canadá, deseo expresar nuestras felicitaciones, y por su intermedio, a todos los miembros y al personal de la Comisión Económica para

América Latina, con ocasión del 30^o Aniversario de la CEPAL.

A través de los años Canadá ha tenido el placer de prestar su apoyo a numerosas asociaciones entre mi país y la CEPAL. Renovándole los votos del Gobierno de Canadá, desearía formularle el mejor de los éxitos para los próximos años.

**Don Jamieson
Secretario de Estado de
Relaciones Exteriores**

Colombia

El Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen, agradece las amables manifestaciones por el apoyo que ha brindado el país a los esfuerzos de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, le reitera nuestra voluntad de continuar colaborando en la promoción de los ideales comunes del hemisferio y le retorna un cordial saludo con las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

**Indalecio Lievano Aguirre
Ministro de Relaciones Exteriores
de Colombia**

Costa Rica

En ocasión de la fecha de hoy, conmemorativa del Trigésimo Aniversario de la creación de CEPAL, que significó la primera presencia de la Organización de las Naciones Unidas en América Latina, el señor Presidente me encarga expresarle, en su nombre, la intención de nuestro gobierno de continuar su apoyo a la promoción de los ideales comunes de justicia y progreso y en la búsqueda de la cooperación y del diálogo constructivo entre los países de la región y entre éstos y el resto de la comunidad internacional. Con nuestros mejores votos por un continuo éxito de esa importante entidad, ofrézcole las seguridades de mi distinguida consideración.

**Rafael Angel Calderón Fournier
Ministro de Relaciones Exteriores
Costa Rica**

Cuba

En nombre del gobierno y del pueblo de Cuba me complazco en felicitarle con motivo del Trigésimo Aniversario de la CEPAL, expresándole nuestro reconocimiento por sus esfuerzos en estudiar los problemas

económicos de la región y en la promoción del diálogo y discusión de los problemas más apremiantes del mundo actual, en defensa de los legítimos derechos, la justicia y el progreso económico y social de los países de la América Latina en estrecha solidaridad con el resto de los países subdesarrollados. Deseo ratificarle que en el futuro, al igual que hasta el presente, continuaremos ofreciendo nuestro caluroso apoyo a la CEPAL en aras de lograr la verdadera emancipación de nuestra América. Reciba el saludo y testimonio de amistad de

Carlos Rafael Rodríguez
Vicepresidente Consejo de
Ministros y Consejo de Estado

Ecuador

Al conmemorarse el Trigésimo Aniversario de la creación de la CEPAL, me complace en expresar a usted el aprecio del gobierno ecuatoriano por la importante labor que la Comisión a su digno cargo viene realizando en beneficio del desarrollo de la región, a la vez que formulo votos porque los afanes de solidaridad continental que se han puesto de manifiesto en las tres décadas de labores de la CEPAL alcancen el mayor éxito y promuevan vigorosamente el bienestar de nuestros pueblos. Con sentimientos de la más distinguida consideración.

Atentamente.

Alfredo Poveda Burbano
Vicealmirante
Presidente del Consejo
Supremo de Gobierno

El Salvador

El Señor Presidente se complace en expresar a usted por mi medio, en nombre del pueblo y Gobierno salvadoreños, el más ferviente reconocimiento por la loable destacada labor que CEPAL ha realizado en beneficio de América Latina en el curso de sus treinta años de existencia y particularmente respecto de El Salvador. Por lo demás, el Señor Presidente me ha encargado patentizar a usted y al resto del personal que presta servicios a CEPAL las felicitaciones más significativas con motivo de la reciente conmemoración del citado aniversario. Aprovecho oportunidad para reiterarle seguridades mi alta y distinguida consideración.

Roberto Antonio Mendoza Jerez
Subsecretario Relaciones Exteriores
El Salvador

España

Le ruego, Señor Secretario Ejecutivo, transmita a los países miembros de esa Comisión Económica para

América Latina, así como a la Secretaría a su cargo, mi felicitación con motivo de la solemne ceremonia que conmemora los 30 años de existencia de la Comisión.

Para España la CEPAL es quizás el organismo más sugestivo del Sistema de las Naciones Unidas puesto que tiene como misión el promover el desarrollo económico y social de los países del área iberoamericana.

Desde hace largo tiempo delegaciones españolas acuden como observadores a las reuniones de la Comisión y se ha establecido un fructífero programa de cooperación en diversos campos con la misma que nos gustaría ver incrementado.

Con ocasión de mis viajes a distintos países de ese continente he podido comprobar el papel que la CEPAL viene jugando en la promoción del bienestar económico y social de los pueblos que integran dicho continente.

Juan Carlos,
Rey de España

Estados Unidos de América

En nombre del Presidente de los Estados Unidos, me complace felicitarle y por su intermedio a toda la Secretaría con ocasión del 30.º Aniversario de la Comisión Económica para América Latina. La CEPAL goza de una posición muy especial en el mundo contemporáneo. Ha sido y es colaboradora muy significativa en los esfuerzos orientados a la búsqueda de un nuevo orden económico internacional.

Desde los días en que el Dr. Raúl Prebisch ocupara su Secretaría Ejecutiva, la CEPAL ha sido especialmente importante en la definición y promoción de los intereses de los países en desarrollo. En gran parte como resultado de las investigaciones y publicaciones precursoras de la CEPAL sobre la relación que existe entre los países en desarrollo y las estructuras mundiales de comercio, financieras y asistenciales nació la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Deseamos destacar sus esfuerzos destinados a orientar las prioridades de la CEPAL hacia la meta que todos compartimos —el desarrollo con equidad y justicia social.

Sus planes para reorganizar la Secretaría de la CEPAL merecen el apoyo de todos los estados miembros.

Nosotros en el gobierno de los Estados Unidos deseamos ayudar y cooperar estrechamente con sus esfuerzos para aliviar la pobreza crítica y para adelantar un debate

fructífero sobre un nuevo orden económico internacional, porque son campos que pueden proporcionar el más grande y duradero beneficio a un gran número de personas.

Una nueva unidad y una nueva esperanza resultaron del Decimoséptimo Período de Sesiones de la CEPAL en Guatemala.

Estamos dispuestos a construir sobre el consenso que caracterizó la reunión de Guatemala, y a trabajar juntos en pro de la meta del desarrollo económico con la justicia social.

Nuevamente, sírvanse aceptar nuestras sinceras felicitaciones en este día tan importante.

Cyrus Vance
Secretario de Estado

Francia

Con ocasión del Trigésimo Aniversario de la creación de la CEPAL me complace hacerle llegar mis más sinceros votos tanto para usted como para la institución que tan exitosamente dirige.

Francia formula votos por la continuación de la acción ejemplar llevada a cabo por la Comisión para promover el desarrollo económico y contribuir a la elevación del nivel de vida de la población en la región de su competencia.

Debo agregar que más que cualquier otra Comisión Regional de las Naciones Unidas, la CEPAL ha puesto énfasis sobre los aspectos sociales del desarrollo y orientado desde hace mucho tiempo sus actividades en ese sentido. La CEPAL ha llegado también a constituir un centro de diálogo particularmente valioso entre países desarrollados y países en desarrollo en su apertura hacia el exterior.

Francia como miembro de la CEPAL se complace en poder participar en los trabajos de la Comisión y con seguridad continuará otorgándole todo su apoyo.

Valéry Giscard d'Estaing
Presidente de Francia

Guatemala

El gobierno de Guatemala presenta a usted su felicitación por conmemorarse el próximo siete de junio el trigésimo aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina, rogándole hacerla extensiva a los funcionarios y empleados que con sus esfuerzos han hecho posible que la CEPAL cumpla los objetivos y finalidades para los que fue creada.

Aprovecho la ocasión para renovarle las seguridades de mi distinguida consideración.

Adolfo Molina Orantes
Ministro de Relaciones Exteriores

México

Con ocasión del 30.º Aniversario de la Comisión Económica para América Latina reciba en nombre del gobierno de México una cordial felicitación por las contribuciones que esa institución ha hecho en favor del pensamiento económico y de los países de la región.

Mi más distinguida consideración.

José López Portillo
Presidente de México

Panamá

Al celebrarse el Aniversario de la creación de la Comisión Económica para la América Latina, extiéndole en nombre del gobierno y pueblo panameños las más expresivas congratulaciones por el extraordinario trabajo realizado por esa Comisión en el campo de fortalecimiento de las relaciones de carácter económico entre países de dentro y fuera de la región, así como por la significativa ayuda prestada a los gobiernos latinoamericanos para fomentar el desarrollo económico de sus países y elevar el nivel de vida de sus pueblos. En el caso de Panamá, los estudios técnicos de la CEPAL sobre las proyecciones económicas del Canal de Panamá constituyeron una fuerte palanca en las negociaciones que culminaron con la concertación de nuevos tratados del Canal entre Panamá y los Estados Unidos.

Al reiterarle a la CEPAL nuestros mejores votos y buenos augurios, renovamos a usted las seguridades de nuestra consideración más distinguida.

Nicolás González Revilla
Ministro de Relaciones Exteriores

Perú

Con ocasión de celebrarse el Trigésimo Aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina, me complace hacerle llegar la cordial felicitación del gobierno y pueblo peruanos y nuestros votos porque prosiga auspiciosamente la labor de la CEPAL en la búsqueda de soluciones a la problemática económica y social de nuestra región.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más distinguida consideración.

Francisco Morales Bermúdez Cerruti
General de División
Presidente de la República

Reino Unido

Me permito ofrecer mis más cordiales felicitaciones con ocasión de celebrarse 30 años de exitoso esfuerzo cooperativo para el beneficio de todos los países de la región latinoamericana. Puede estar seguro que el gobierno británico continuará, como en el pasado, brindando pleno apoyo a la Comisión.

Rt. Hon. Dr. David Owen MP
Secretario de Estado
Ministerio de Relaciones Exteriores

República Dominicana

En nombre del Excelentísimo Señor Presidente de la República, Dr. Joaquín Balaguer, manifiéstole la complacencia que siempre hemos experimentado en ocasión de haber podido colaborar con esa institución que tan eficazmente dirige, en planes necesarios no sólo para el desarrollo del país sino para este hemisferio.

Reciba nuestros más sinceros votos de continuados éxitos en ocasión de conmemorar el Trigésimo Aniversario de la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la que se ha granjeado el respeto de toda Latinoamérica.

Con sentimientos de la más distinguida consideración le saluda,

R. Emilio Jiménez (Hijo)
Vicealmirante,
Secretario de Estado de
Relaciones Exteriores

Uruguay

Al conmemorarse el Trigésimo Aniversario de la creación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, me es muy grato hacerle llegar en nombre del gobierno y del pueblo uruguayos las más sinceras felicitaciones por la eficaz labor realizada al servicio del desarrollo económico y social de la región.

El loable esfuerzo para descubrir y definir la realidad económica y social de América Latina, tanto en su proceso de evolución interna como en la inserción de la región en el panorama de la economía internacional merece el apoyo de nuestro país a los ideales comunes de justicia y progreso.

Formulo votos para que los trabajos de la Comisión continúen en el futuro contando con el apoyo incondicionado de los Estados Miembros, a la luz de los principios de la carta de las Naciones Unidas que le dieron su origen.

Aparicio Méndez
Presidente de la República
Oriental del Uruguay

Venezuela

Me siento muy honrado en expresar a usted la satisfacción de la República de Venezuela y de mi gobierno por la conmemoración del trigésimo aniversario de la creación de la CEPAL, cuyo papel desempeñado en sus treinta años de existencia ha sido de gran significación para América Latina. Manifiesto a usted la fe de mi país en lo que la CEPAL representa y en el valor de sus objetivos, ya que estamos convencidos que sólo mediante acciones regionales concertadas en el ámbito político, social y económico podemos hallar el auténtico camino hacia la paz, la justicia internacional y el bienestar de nuestros pueblos. La brecha entre países desarrollados y en desarrollo, lejos de cerrarse, amenaza hoy con nuevas fisuras que para ser superadas necesitan del concurso de todas las naciones y, en esta misión que se plantea a la comunidad internacional, estamos seguros que importante habrá de ser la participación de la CEPAL en la búsqueda del conjunto de nuevos principios y de esquemas de cooperación económica internacional sobre bases equitativas y de justicia que permitan el pronto establecimiento del nuevo orden económico internacional.

Formulo votos, en nombre de Venezuela y en el mío propio, para que continúe el éxito de los trabajos de la comisión a los cuales usted como Secretario Ejecutivo ha contribuido de manera significativa.

Atentamente,

Carlos Andrés Pérez
Presidente de la
República de Venezuela

Organización de los Estados Americanos

En nombre de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y en el mío propio, deseo hacer llegar a la Comisión Económica para América Latina nuestras calurosas felicitaciones por treinta años de labores fecundas en beneficios para la región.

Al formular votos muy sinceros por un cabal éxito en sus trabajos futuros, complázcome en confirmarle que puede contar con la plena colaboración de la institución a mi cargo en todo esfuerzo destinado a contribuir al mayor bienestar de nuestros pueblos.

Cordialmente,

Alejandro Orfila
Secretario General de la OEA

Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú

Con ocasión del XXX Aniversario de CEPAL, me complace transmitirle las más cordiales felicitaciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena por la importante

colaboración que presta ese organismo al desarrollo latinoamericano.

Atentamente,

Luis Barandiaran
Coordinador A.I. JUNAC

SELA, Caracas, Venezuela

A nombre de la Secretaría Permanente del SELA me complace expresarte a ti y a todos los funcionarios de la

CEPAL nuestras más sinceras felicitaciones con ocasión del 30^o Aniversario de la Comisión a tu digno cargo, institución que ha brindado una fundamental contribución a los esfuerzos de desarrollo y al proceso de integración de América Latina.

Formulamos los mejores votos para que la CEPAL continúe con pleno éxito el desempeño de sus importantes labores.

Cordialmente,

Jaime Moncayo García
Secretario Permanente SELA

Algunas Publicaciones de la CEPAL

Estudio Económico de América Latina, 1977,
E/CEPAL/1050, Edición mimeografiada, Santiago
de Chile, 1978, 1.223 páginas.

El *Estudio Económico* referido a 1977, en su versión preliminar mimeografiada,¹ está dividido en cuatro partes. Como es usual en esta publicación la primera parte contiene un análisis general de la evolución de la economía en América Latina en su conjunto durante 1977, mientras que la segunda está destinada a presentar por separado los estudios de 26 países de la región.

Las dos partes restantes se dedican a estudios especiales. En la tercera se presenta un análisis detallado de la política económica en Ecuador durante la fase de expansión petrolera; el impacto del petróleo en la economía, su aprovechamiento para la promoción del desarrollo, los desajustes y tensiones que ha provocado y sus perspectivas. Finalmente, la cuarta se dedica a dos estudios sobre relaciones económicas internacionales. Por un lado, se examinan los cambios y tendencias del comercio mundial en esta década, prestando especial atención a las modificaciones del patrón de exportaciones mundiales y al papel que en él les cabe a las economías periféricas. Por otro, se analizan las tendencias y cambios en la inversión de las empresas transnacionales en los países periféricos y particularmente en América Latina.

Al considerar las tendencias generales del desarrollo económico en la región el Estudio señala que las tendencias moderadamente favorables que mostró la región en 1976 se mantuvieron, en general, en 1977. Al tiempo que la actividad económica volvió a crecer a una tasa de alrededor de 4.5%, se redujo una vez más el desequilibrio exterior y disminuyó la intensidad de la inflación.

Con todo, en algunos aspectos la evolución económica de 1977 difirió de la del año anterior. Así, el aumento del producto —que al igual que en 1974 y 1975 superó en términos relativos al de los países industrializados— ocurrió a pesar de la marcada disminución del ritmo de crecimiento de la economía brasileña. Por otra parte, sólo en Paraguay, Chile, Venezuela y en algunos

países centroamericanos, el ritmo de crecimiento superó con amplitud al promedio regional. En la mayoría de ellos prevalecieron, además, circunstancias específicas antes que tendencias expansivas que pudieran estimarse duraderas. Así, mientras en los países centroamericanos gravitó decisivamente la excepcional bonanza de las exportaciones de café, en Chile y también en Argentina el aumento de la producción de 1977 involucró principalmente una recuperación más o menos compensatoria de retrocesos anteriores.

En el sector externo persistieron en 1977 las tendencias divergentes entre los países exportadores de petróleo y el resto de las economías de la región registradas en los tres años anteriores. Mientras éstas incrementaron una vez más el valor de sus exportaciones de bienes a un ritmo muy alto (23%), al tiempo que estabilizaron el volumen de sus importaciones de mercaderías, aquéllos continuaron aumentando sus importaciones a una tasa muy superior a la de sus ventas externas. Como consecuencia de estas trayectorias dispares, el saldo desfavorable de la cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo se redujo marcadamente por segundo año consecutivo, en tanto que en los países petroleros la cuenta corriente cerró con déficit por primera vez desde 1973.

El cuadro regional fue también muy variado en lo que respecta a la inflación. Mientras Argentina y Chile lograron reducir fuertemente el ritmo de sus intensos y prolongados procesos inflacionarios, la tasa de aumento de los precios disminuyó sólo ligeramente en Brasil y México, y se elevó en Colombia. En todos estos países, al igual que en Perú y Uruguay, los niveles muy altos de la inflación restringieron además severamente en 1977 las posibilidades de aplicar políticas más expansivas. Estas se vieron limitadas también en algunos de ellos debido a las restricciones impuestas por los desequilibrios aún muy grandes en su sector externo. En cambio, en casi todas las economías más pequeñas y abiertas de la región, el ritmo de la inflación aumentó, al revertirse la tendencia declinante que en los dos años anteriores mostraron las tasas de aumento de los precios de las importaciones y exportaciones.

Se desprende, entonces, que en 1977 la economía de América Latina, aunque recuperada parcialmente de los impactos de la larga e intensa recesión de los países industrializados y del alza extraordinaria del precio del petróleo, continuó afectada por las consecuencias que esos cambios tuvieron en su evolución. Así, el ritmo de crecimiento de la actividad económica, si bien superior al de 1975, fue claramente inferior al alcanzado durante los primeros cinco años del decenio; la tasa media de inflación, incluso si se excluyen los casos especiales de Argentina y Chile, más que dobló en 1977 la que era habitual antes del aumento del precio del petróleo; por último, el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, aunque bastante menor que el de los dos años anteriores, duplicó asimismo al registrado, en promedio, durante el período de 1970 a 1973, mientras que la deuda pública externa dobló ya en 1976 su monto de 1973.

¹De todos los números del *Estudio Económico* aparecen con posterioridad ediciones impresas en español e inglés.

Anuario Estadístico de América Latina, 1975, Publicación de las Naciones Unidas (N.º de venta: E/S.77.II.G.4), Nueva York, 1976, 708 páginas.

Con cierto retraso ha aparecido finalmente la versión revisada y actualizada hasta 1975 del Anuario Estadístico de América Latina, que contiene información sobre población, cuentas nacionales, agricultura, industria, transporte, comercio exterior, precios, balance de pagos y estadísticas sociales.

En la versión anterior del Anuario las series abarcaban en general los años 1960 a 1972. En la presente edición se han considerado los años 1960 y 1965 a 1974, siempre que la disponibilidad de información lo ha permitido, y se ha incluido el período 1961-1964 cuando ha habido cambios en las cifras de esos años con respecto a las publicadas en el Anuario anterior.

En la primera parte se presentan series estadísticas correspondientes a América Latina (20 países), a la región en su conjunto (24 países) y a las diversas subregiones: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y Asociación de Libre Comercio del Caribe; mientras que en la segunda se presentan las mismas series por países.

Anuario Estadístico de América Latina, 1976, Publicación de las Naciones Unidas (N.º de venta: E/S.78.II.G.2), Nueva York, 1977, 716 páginas.

Se publicó la versión revisada y actualizada hasta el año 1976 del *Anuario Estadístico de América Latina*, con datos sobre población, cuentas nacionales, agricultura, industria, transporte, comercio exterior, precios, balance de pagos y estadísticas sociales para los años 1960 y 1965 a 1976.

En la primera parte se presentan series estadísticas correspondientes a América Latina (20 países), a la región en su conjunto (24 países) y a las diversas subregiones: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano y Asociación de Libre Comercio del Caribe. En la segunda se presentan las mismas series, esta vez por países.

Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 20, Santiago de Chile, 1978, 114 páginas.

La serie Cuadernos de la CEPAL recoge en este número una versión revisada del documento del mismo título (E/CEPAL/1027) que apareció en 1977 en versión mimeografiada y que fuera reseñado en el N.º 3, primer semestre de 1977, p. 295, de esta Revista.

25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales. 1950-1975, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 21, Santiago de Chile, 1978, 95 páginas.

Este Cuaderno presenta algunos de los aspectos más sobresalientes del sector agrícola latinoamericano en los últimos 25 años; su contenido se ha ordenado en cinco capítulos, que sintetizan las investigaciones realizadas respecto de la producción y el abastecimiento agrícolas, el aporte sectorial al comercio exterior (tanto en carácter de oferente como de demandante), los recursos productivos y los aspectos institucionales básicos.

No es fácil obtener una visión de conjunto de las transformaciones experimentadas por las agriculturas de América Latina desde la posguerra hasta el presente. A la diversidad de rasgos básicos, recursos naturales y tipos de producción propios de cada área agroecológica, se une la compleja red de factores culturales, económicos y sociales que imprimen a cada agricultura un sello particular. Sin embargo, en un estudio como el presente, que abarca un período de 25 años, por sobre las especificidades y localismos, se ha procurado examinar la región de acuerdo con ciertas tendencias que parecen estar configurando un proceso común de transformaciones que, en una u otra forma, repercutiría en todas las agriculturas nacionales.

Hay dos aspectos a los cuales se presta especial atención en este trabajo. El primero está ligado a los recursos productivos potenciales de la región, que si bien obviamente no han cambiado en el último cuarto de siglo, han obtenido un evidente progreso en cantidad y calidad. En efecto, se ha avanzado tanto en la intensificación de la producción agrícola ya existente como en la habilitación de nuevas zonas productivas en las vastas regiones tropicales, subtropicales, áridas y semiáridas de América Latina. Este esfuerzo por lograr un mejor aprovechamiento de los recursos productivos ha dado origen a nuevos y complejos interrogantes sobre la manera de realizarlo, así como sobre sus costos y beneficios.

El segundo aspecto que se destaca es la mayor importancia adquirida durante el período por el mercado, tanto nacional e internacional, en el comportamiento de la oferta. Si bien se han mantenido grandes sectores marginados de los mecanismos del mercado, al incorporarse nuevos productores y nuevas técnicas en la producción comercial, ésta se ha visto afectada por los cambios de precios. Dicha situación, al igual que la anterior, implica avances pero también incógnitas. Entre los primeros, lo más importante es que el sector moderno de la actividad agrícola se toma más competitivo frente a otras actividades económicas conceptuadas en general como más rentables. Las incógnitas son las propias de un proceso más complejo e interrelacionado entre la agricultura regional y la situación económica internacional, y deberán resolverse mediante un adecuado seguimiento de la evolución y perspectivas del

mercado. Cuando se trata de varios productos agrícolas, esto deberá necesariamente complementarse con diversas formas de coordinación y cooperación internacional que minimicen el efecto de las oscilaciones de la economía mundial en los países productores de alimentos.

Notas sobre la familia como unidad socioeconómica, por Carlos A. Borsotti, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 22, Santiago de Chile, 1978, 56 páginas.

Es notoria la escasez de investigaciones sobre la familia y el cambio social en América Latina, aun cuando muchos estudios se ocupan de distintos fenómenos o aspectos relacionados con la unidad familiar, entre los que cabe mencionar la edad de quienes se unen maritalmente, el número real e ideal de hijos, el uso de métodos anticonceptivos, el aborto, el número de uniones, ingreso, vivienda, etc. Sobre todos estos aspectos existe información según el área de residencia (rural o urbana) y según el estrato socioeconómico de los individuos; sin embargo, estos estudios, aislados y puntuales, realizados en sociedades distintas y en etapas diversas, no permiten recuperar la realidad de la unidad familiar como agrupamiento social del cual esos fenómenos o aspectos constituyen sólo manifestaciones parciales. Son justamente éstos algunos de los problemas que se analizan en la primera parte de este estudio.

Las dos partes siguientes se destinan a describir la familia como objeto unitario a partir de la dimensión económica, desde la cual surge como unidad, de cuya operación resulta la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales y, en ciertos casos, la producción de bienes y servicios. Por este motivo, se hace necesario profundizar los conceptos de trabajo doméstico y trabajo reproductivo, distinguiéndolos de los de trabajo social y productivo.

Una vez constituido genéricamente el objeto y caracterizado en seis grandes tipos de unidades familiares, se hace evidente que a fin de determinar los nexos entre la familia y la sociedad, se requiere que se especifique el contexto social, la ubicación de las familias en ese contexto y además una teoría del cambio social. A este fin se dedica la cuarta parte de este trabajo, donde a partir de la hipótesis de que los tipos de familia suelen variar según las situaciones de clase existentes en la sociedad, se analizan hipótesis específicas acerca de los ciclos de vida familiar, las estrategias de vida y los modelos socio-organizativos que rigen para satisfacer las demandas sociales. También se analiza allí el condicionamiento recíproco entre la dinámica de la sociedad y la de la familia, y la manera en que la estructura de esta última puede conducir a que se la incluya en ciertos procesos sociales o se la excluya de ellos, así como también a la adhesión, apatía u oposición de sus miembros con respecto a determinadas políticas. Por esta vía se examina la relación entre los tipos de

familia existentes en una sociedad y el estilo de desarrollo que en ella prevalece.

En la quinta parte y sobre la base de la información disponible, se presentan tres tipos de unidades familiares, de acuerdo con las proposiciones conceptuales y metodológicas previas. Dichos tipos se exponen a modo de ilustración, ya que su elección estuvo condicionada a la disponibilidad de información.

Este trabajo no permite extraer conclusiones definitivas, aunque sí plantear ciertos problemas, razón por la cual en la parte final se hacen algunas consideraciones acerca de temas que en este momento son objeto de debate generalizado, como son la calidad de la vida, la pobreza crítica, la situación de la mujer, de los menores y de la juventud, la planificación y las políticas sociales.

La organización de la información para la evaluación del desarrollo, por Juan Sourrouille, Serie de Cuadernos de la CEPAL, N.º 23, Santiago de Chile, 1978, 61 páginas.

Este Cuaderno tiene como objetivo examinar algunos de los problemas vinculados a la forma de organizar la información para evaluar el proceso de desarrollo económico y social.

El tema se aborda aquí desde tres perspectivas distintas: el uso de las concepciones sistemáticas como marco de referencia de los planes estadísticos, la búsqueda de un indicador sintético de los resultados del proceso de desarrollo y la definición de un conjunto de indicadores que faciliten la evaluación de ese proceso en sus distintas facetas o áreas de interés.

En el primer capítulo se plantean las ventajas del uso de los sistemas de cuentas nacionales y de estadísticas sociales y demográficas recomendados por las Naciones Unidas como guía para la compilación de estadísticas básicas, y se examina su adecuación a los problemas típicos de los países latinoamericanos.

El segundo capítulo se centra en la ya tradicional discusión en torno a las ventajas y defectos que derivan de utilizar el producto como único indicador agregado y sintético representativo de la marcha del proceso de desarrollo, y se reseñan los argumentos que se han esgrimido últimamente sobre su alcance, contenido, virtudes y defectos.

En el último capítulo se alude a la forma de presentar los datos para su evaluación. Si bien el estilo de desarrollo y las características coyunturales en cada momento histórico de un país serán los que caracterizarán en definitiva la información necesaria para la evaluación, se estima conveniente que el análisis incluya un conjunto de indicadores globales. Dicho conjunto se ha elegido sobre la base de la experiencia reciente que los países y las Naciones Unidas, particularmente esta última, han tenido en relación con las tareas vinculadas a la evaluación de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

Series históricas del crecimiento de América Latina, Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N.º 3, Santiago de Chile, 1978, 206 páginas.

Este Cuaderno Estadístico incluye las series históricas del producto interno bruto al costo de los factores para los países de América Latina y para la región en su conjunto, valoradas a precios constantes de 1970 y por clase de actividad económica.

Con este documento, la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL entrega a los usuarios una recopilación sistemática de la información estadística disponible sobre este tema en los países de la región, contribuyendo así a reunir en una publicación única y con presentación uniforme datos diseminados en diferentes fuentes nacionales. La presentación de los datos en la forma más homogénea posible en cuanto a definición, cobertura y valuación, permite las comparaciones y facilita el estudio de la evolución económica de esos países en períodos históricos extensos.

Anteriormente, la CEPAL utilizaba para sus estudios series históricas del producto expresadas a precios constantes de 1960, por lo que este trabajo tiene el propósito de difundir nuevas series armonizadas, actualizadas y sistematizadas a precios de 1970, nuevo año base adoptado.

Por otra parte, la elaboración de cuadros regionales mediante la aplicación de tipos de cambio de paridad constituye una contribución a los análisis de tipo regional y subregional, ya que permiten integrar las cifras de la evolución del producto.

La primera parte está destinada a presentar las indispensables nociones conceptuales y metodológicas, mientras que la segunda contiene los cuadros regionales del producto total y por habitante, y del valor agregado de los principales sectores económicos para el período 1939 a 1976, expresados en dólares a precios de 1970.

La tercera parte contiene los cuadros por países. Se ha intentado incluir en ellos las series para el período más extenso posible, según la disponibilidad de datos sobre cada país. En estos cuadros las cifras están expresadas en las respectivas monedas nacionales.

Finalmente, en el anexo se incluyen series del producto interno bruto al costo de los factores por clase de actividad económica, a precios constantes de 1970, para Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso, Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N.º 4, Santiago de Chile, 1978, 110 páginas.

La constitución del Archivo de Datos en Encuestas de Hogares (ADEH) en la CEPAL ha dado lugar a la acumulación sistemática de información proveniente de las encuestas de hogares que, con diferentes propósi-

tos, se realizan en la región. Entre ellas, las encuestas de presupuestos familiares.

Las múltiples demandas de información sobre la composición del consumo de diferentes grupos de ingreso para los trabajos de investigación y de proyección que se llevan a cabo en la CEPAL y en otros organismos regionales y nacionales, han puesto en evidencia la conveniencia de reunir en un documento, en forma sistemática y lo más homogénea posible, las estadísticas disponibles sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares, según finalidad del gasto y por grupos de ingresos, aun cuando los resultados de cada una de las encuestas hayan sido publicados en su oportunidad por los respectivos organismos que las ejecutaran. Un esfuerzo de sistematización de este mismo tipo ya había sido realizado con las encuestas del programa Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), para los países del Pacto Andino, circunstancia de la que el presente Cuaderno se ha beneficiado ampliamente.

Las encuestas de presupuestos familiares disponibles en la región son las que se realizaron en 1967/1970 bajo el Programa ECIEL, las que levantan sistemáticamente algunos de los países de la región como parte de su programa permanente de encuestas de hogares, y algunas encuestas que se realizaron como parte de investigaciones *ad hoc*. Entre estas últimas se encuentran una serie de encuestas de cobertura parcial o de confiabilidad más dudosa, que no han sido incluidas en este documento.

Se han seleccionado las encuestas de presupuestos familiares de mayor cobertura y mejor confiabilidad relativa disponibles en cada país; por ese motivo algunas cubren la totalidad de las áreas urbanas, mientras la mayoría sólo cubren el área metropolitana de la ciudad capital o las ciudades principales del país.

Aun cuando los datos básicos no se hallen significativamente afectados por sesgos, resulta difícil deducir en forma inmediata de los cuadros que se presentan los patrones implícitos de consumo en función del ingreso, dado que los grupos sucesivos de hogares no corresponden, en general, a intervalos de ingreso de igual amplitud relativa. Menos aún entre países, dadas las diferencias en cuanto a intervalos de ingreso para grupos ordinales de hogares de ubicación y magnitud equivalente. Pese a todas estas cauciones y limitaciones, las estadísticas de consumo que aquí se presentan proporcionan el panorama más completo que se puede obtener de información tan agregada, acerca de cómo se reasigna el presupuesto familiar a medida que aumenta el ingreso.

La experiencia latinoamericana en los censos de población de 1970 y orientaciones para los censos de 1980, E/CEPAL/1052, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 218 páginas.

El principal objetivo de este documento es el de presentar a los funcionarios de las oficinas de estadísti-

cas latinoamericanas y, muy especialmente, a los encargados de las operaciones censales, el conocimiento teórico y la experiencia acumulada en la región por expertos de varios organismos internacionales en el campo de los censos de población, a fin de contribuir al difícil ajuste entre la heterogénea realidad de los países y la necesaria uniformidad de las recomendaciones elaboradas por tales organismos.

Es difícil reconstruir la historia de los cambios demográficos y sociales previos a 1950 a partir de los datos censales publicados por los países latinoamericanos. Si bien es cierto que algunos de éstos levantaron sus primeros censos con anterioridad a su independencia, esta tradición en materia censal no fue acompañada de un esfuerzo continuo y sistemático; hasta esa fecha las tareas censales no se ciñeron a una periodicidad determinada ni a un contenido uniforme de un censo al siguiente.

La situación cambia a partir de 1950. A través del Programa del Censo de América de 1950 (COTA-1950), el Instituto Interamericano de Estadística (IASI) dio un fuerte impulso a estas actividades, las que se fueron ampliando y perfeccionando en los programas decenales posteriores.

En los censos de 1970, este impulso fue reforzado

por una mayor participación y colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) con el IASI y las oficinas estadísticas nacionales, lo que consolidó la tendencia a promover innovaciones en la investigación de ciertos temas con miras a incorporar las conclusiones de los centros especializados en el análisis demográfico y social de la región. Asimismo, se hizo particular hincapié en el logro de una mayor homogeneidad en el contenido, definiciones y procedimientos censales, que facilitara la comparabilidad de los resultados censales.

Dentro de esta corriente y faltando aproximadamente tres años para el levantamiento de los censos de población de 1980, la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL ha querido reunir la experiencia en materia censal acumulada en la región y, sobre esa base, sugerir orientaciones para los próximos censos, que tomen en cuenta las peculiaridades de la situación demográfica y social de los países, los adelantos habidos en el estudio de cada uno de los temas incluidos en el censo, así como las conclusiones alcanzadas por los expertos en el área de organización de la operación censal.

Integración Latinoamericana

N.º 26-31

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Julio-Diciembre 1978

EDITORIAL

ESTUDIOS

Marco general para análisis de los procesos de integración y cooperación, por Ricardo FFRENCH-DAVIS.

Posibilidades de complementación en la industria latinoamericana de máquinas-herramientas, por Juan Antonio VALEIRAS.

Tratado de Cooperación Amazónica: nuevo ensayo de integración, por Georges D. LANDAU.

Objetivos, instrumentos y obstáculos en el funcionamiento del MCCA, por Eduardo LIZANO.

Reflexiones sobre las experiencias de integración económica en América Latina, por Felipe TAMI.

Cambios en el Sistema Económico Interamericano, por Wernes BAER y Donald V. COES.

La estrategia de la reforma y la integración de América Latina, por Patricio CHAPARRO.

América Latina y el código de conducta para la transferencia de tecnología, por Pedro ROFFE.

Integración económica regional e inserción económica internacional, por Fernando MATEO.

El medio ambiente y la integración latinoamericana, por Elio BRAILOVSKY.

Cooperación financiera intralatinoamericana, por Jorge ESPINOSA-CARRANZA.

La integración subregional en áreas fronterizas y sus condiciones sociales. Un caso: la Cuenca del Plata, por Alfredo ERRANDONEA (h).

La industrialización latinoamericana y las nuevas condiciones de la economía internacional, por Javier VILLANUEVA.

América Latina en la economía internacional. Perspectivas de la CEPAL, por Enrique V. IGLESIAS.

NOTAS Y COMENTARIOS

- información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas
- actividades del intal • historia latinoamericana • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US\$ 30.- Individuos US\$ 20.- Estudiantes US\$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones \$a. 18.000.- Individuos \$a. 12.000.- Estudiantes \$a. 7.200.-

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Comité editorial honorario: Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** *México:* Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello y Manuel Uribe Castañeda. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantine V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLVI (1) México, enero - marzo de 1979 Núm. 181

Sumario

Artículos:

Celso Furtado, *El desarrollo desde el punto de vista interdisciplinario.*
Constantino V. Vaitsos, *Crisis en los procesos de integración económica.*
Héctor E. González Méndez, *El uso de técnicas estadísticas en el análisis beneficio-costos.*
Alfredo Monza, *Breve nota relativa al problema de la transformación.*
Angel Fucaraccio, *Población, fuerza de trabajo y desarrollo económico en América Latina.*
Arthur J. Mann, *Un modelo de la distribución del ingreso en México.*

DOCUMENTOS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
REVISTA DE REVISTAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA
Av. Universidad 975, México 12, D.F.

Director: José Luis Martínez
Subdirector: Jaime García Terrés; **Gerente de producción:** Alí Chumacero

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción anual cuesta: en México, \$ 200.00; en el extranjero, Dls. 20.00. Número suelto: en México, \$ 120.00, en el extranjero, Dls. 12.00. Suscripción por cinco años: \$ 600.00 (Dls. 60.00). Suscripciones y anuncios: Teléfono: 524-22-04, señora Irma Barrón de Villarreal.

NUEVA SOCIEDAD

33/34

Notas del editor

Vivián Trías, *Las Transnacionales y la Influencia de la Escuela de Chicago en América Latina.*

Guillermo Maldonado Lince, *América Latina: El Desafío de las Transnacionales.*

Juan Somavía, *La Comunicación y el Modelo Transnacional de Desarrollo .*

Guillermo Campero - Francisco Zapata, *El Sindicalismo Internacional frente a las Empresas Transnacionales.*

Miguel León Prado, *Estrategia y Poder de las Multinacionales.*

Werner Wurtele, *La FITIM y las Corporaciones Multinacionales.*

Fernando Reyes Matta, *Un Modelo de Comunicación con Participación Social Activa.*

Hernando Valencia-Villa, *Un Atenas sin Sócrates - Sufragio y Analfabetismo en Colombia.*

Eduardo Galeano, *Las Venas Abiertas, Siete Años Después (II Parte).*

NOTICIAS DATOS INFORMES DOCUMENTOS LIBROS Y AUTORES

Suscripción Anual US\$ 10
Número Suelto US\$ 2

Suscripciones:
Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio Plaza
Artillería. Piso 6 — Teléfono: 226269 — Direc-
ción Postal: Apartado 874 — San José — Costa
Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución:
Editorial Nueva Sociedad Ltda. — Edificio IASA.
Piso 6, Of. 602 — Plaza La Castellana — Aparta-
do: 61.712 — Chacao — Caracas 106 — Venezue-
la.

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 ستعلم منها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو 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。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в нашем 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.

Precio de la suscripción anual de la Revista de la CEPAL, por vía aérea (dos números en español o inglés):

América del Sur y Centroamérica	:	US\$ 6.00
México, EE.UU. y Canadá	:	8.00
Europa y Asia	:	10.00
Oceanía	:	16.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179 - D, Santiago de Chile