

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

PRIMER SEMESTRE DE 1978

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1978

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo

Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto

Manuel Balboa

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Norberto González
Oscar J. Bardeci	Cristóbal Lara
	Luis López Cordovez
Oscar Altimir	Roberto Matthews
Eligio Alves	Eduardo Neira
Nessim Arditi	René Ortuño
Robert Brown	Aníbal Pinto
Alfredo E. Calcagno	David Pollock
Silbourne S. T. Clarke	Alejandro Power
Joseph F. El Haj	Gert Rosenthal
Eduardo García	Marshall Wolfe

COMITE DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Oscar J. Bardeci	Joseph F. El Haj
Andrés Bianchi	Luis Carlos Sánchez
Jorge Graciarena	Marta Boeninger
Adolfo Gurrieri	Jorge Israel (ILPES)
	Marta Beya (CLADES)

Editor de la Revista de la CEPAL

Gregorio Weinberg

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

N° de venta: 5.78. II. G. 3

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

NOTAS

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

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

SUMARIO

Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo? <i>Sidney Dell</i>	5
Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas <i>Jorge Graciarena</i>	35
El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975 <i>Robert Devlin</i>	65
Las relaciones entre los sectores formal e informal <i>Víctor Tokman</i>	103
Empresas transnacionales y productos básicos de exportación <i>Benny Widjono</i>	143
Precios y ganancias en el comercio mundial del café <i>Alberto Orlandi</i>	171
Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano <i>Paulo R. Souza</i>	211
El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: Comentario interpretativo <i>David H. Pollock y Carlos Massad</i>	237
Algunas publicaciones de la CEPAL	243
Otras publicaciones	259

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.

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.

Necesidades básicas o desarrollo global

¿Debe el PNUD tener una
estrategia para el desarrollo?

*Sidney Dell**

En años recientes ha cobrado gran difusión la estrategia que centra el desarrollo en la satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, la simpatía que ella despierta por su sentido de justicia social no debe impedir que sea analizada con espíritu crítico para poner de manifiesto sus dificultades operativas y estratégicas; y es éste precisamente el objetivo del artículo.

Al inicio, el autor presenta los problemas prácticos que enfrentaría una estrategia de necesidades básicas si se la intentara convertir en instrumento eficiente de planificación, y en tal sentido muestra que son considerables sus deficiencias conceptuales, de medición y de realización. Con todo, los problemas estratégicos que analiza más adelante evidencian dificultades aún mayores. Entre esos problemas considera tres principales: la relación entre crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas; la elección entre consumo presente y futuro; y, finalmente, el patrón de desarrollo que propone esta estrategia. En este último tema, que puede considerarse el esencial del artículo, replantea conocidas dicotomías tales como desarrollo industrial o desarrollo rural, uso de tecnologías intensivas en capital o en mano de obra, y otras. Como conclusión sugiere que los organismos internacionales, al enfrentarse con el complejo problema de las necesidades básicas, deberían proceder con cautela y modestia.

*Funcionario del Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales.

Introducción

*1. ¿Qué es una estrategia de necesidades básicas?*¹

Grandes fuerzas políticas, intelectuales y morales se han movilizado en apoyo de una estrategia de desarrollo centrada en las necesidades básicas, la cual recibió en 1976 un poderoso respaldo de parte de la Conferencia Mundial sobre el Empleo y de parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El presente ensayo no intenta en absoluto cuestionar el objetivo de lograr políticas de desarrollo más equitativas; su propósito es criticar el marco general dentro del cual dichas políticas se han presentado a la consideración de la comunidad internacional. El trabajo señala también algunos de los inconvenientes que tiene el que los organismos internacionales de desarrollo, al orientar sus operaciones, se limiten a una sola y determinada estrategia de desarrollo, aunque ésta sea la de las necesidades básicas.

Una de las dificultades que ofrece este escurridizo tema es que la idea de una estrategia de necesidades básicas tiene distintos significados para diferentes personas. Para algunos se trata de un

¹ Este trabajo es una versión revisada y ampliada de la disertación pronunciada por el autor el día 10 de diciembre de 1976 en el decimotercer foro de políticas (*13th Policy Forum*) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones expresadas son las del autor, y no representan necesariamente los puntos de vistas de las Naciones Unidas ni del PNUD. El autor expresa su reconocimiento por los valiosos comentarios de Shahen Abrahamian, Michael Dell, Gerald Helleiner, Paul Streeten y Lawrence Whitehead; también le han sido particularmente provechosos ciertos trabajos inéditos de Paul Streeten. Pero sólo el autor es responsable de los errores o deficiencias que aún tenga el trabajo.

tema esencialmente humanitario, un imperativo categórico que trasciende cualquier otra consideración. Para otros es un reordenamiento fundamental de las prioridades del desarrollo, reordenamiento que muchas veces otorga un papel protagónico al desarrollo rural. Algunos miembros de esta última escuela rechazan de plano la vía de desarrollo trazada por los países actualmente avanzados en materia industrial, mientras que otros toman una posición menos radical. Un rasgo curioso de esta estrategia consiste en que encuentra partidarios en toda la gama del espectro político, desde la izquierda hasta la derecha, y en todas las escuelas de pensamiento económico, desde el dirigismo hasta el *laissez-faire*, y desde los neoclásicos hasta los neomarxistas. En el estudio que sigue, se mencionarán varias de estas escuelas, y resulta inevitable que lo que se diga en relación con una de ellas resulte menos adecuado —o incluso completamente inadecuado— si se aplica a alguna de las otras.

Tal vez la mejor exposición de una estrategia de las necesidades básicas sea la que aparece en un informe presentado en marzo de 1976 por el Director General de la OIT a la Conferencia Mundial del Empleo. En dicho informe se propuso a la conferencia que “la planificación del desarrollo debe incluir, como objetivo explícito, la satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas”.² En este contexto, se considera que las necesidades básicas incluyen dos elementos:

“... en primer lugar, ciertas exigencias mínimas de consumo privado de las familias, que comprenden, eviden-

² *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 3.

temente, alimentos, alojamiento y ropas, así como cierto equipo casero y muebles. En segundo lugar... servicios esenciales proporcionados por y para la comunidad en general, como agua potable, servicios de saneamiento, transportes públicos y servicios de salud y educación.”³

En opinión de los funcionarios de la OIT, estos objetivos deben alcanzarse dentro de una generación, o sea antes del año 2000. Para ello habría necesidad de medidas destinadas a alterar el esquema de crecimiento y de uso de los recursos productivos por parte de los diversos grupos de ingreso, lo que incluye, en algunos casos, “una redistribución inicial de los recursos, particularmente de la tierra”.⁴ Otros elementos serían la creación de oportunidades de empleo apropiadas para los desempleados y los subempleados, la introducción de un tipo apropiado de tecnología y de niveles muy altos de inversión, sin los cuales no habría crecimiento ni redistribución significativa.⁵

Las publicaciones sobre desarrollo centrado en el problema de la pobreza establecen un contraste entre estos criterios y los del pasado. Se sugiere que las estrategias anteriores buscaron un crecimiento máximo a cualquier precio, y que pasaron por alto los aspectos de justicia social. Según se cree, dichas estrategias se basaron en el supuesto de que los beneficios de las altas tasas de crecimiento de alguna manera alcanzarían —por penetración lenta (*“trickle down”*)— hasta los

³ Esta es la definición de necesidades básicas adoptada por la Conferencia Mundial del Empleo, y que es prácticamente la misma que propusieron los funcionarios de la OIT.

⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁵ *Ibidem*.

grupos de menores ingresos. Según los críticos, se suponía asimismo que el producto interno bruto constituía una medida satisfactoria del desarrollo, y que si el producto interno bruto real aumentaba a un ritmo adecuado, esto constituía en sí mismo un indicador de que el desarrollo era satisfactorio. Todo ello estaba muy equivocado, al decir de dichos críticos. El proceso de crecimiento muchas veces había dejado de lado a los miembros más pobres de la comunidad; estos últimos recibirían sus beneficios sólo en caso de que los objetivos de redistribución llegaran a ser un elemento deliberado y explícito de la política. Se dijo que era necesario destronar al rey PIB y colocar en su lugar a las 'necesidades básicas'.

Ciertamente existen países en los cuales se consideró esencial afirmar el proceso de crecimiento sobre una base segura y autosustentada antes de realizar cualquier tipo de redistribución del ingreso. En el Brasil, por ejemplo, se sostuvo que la obtención de recursos para invertirlos en el crecimiento exigía la aplicación de una estricta austeridad, y que todo esfuerzo por mejorar el bienestar vigente mediante una 'prematura' redistribución del ingreso, o a través de la 'prodigalidad' en los salarios, resultaba incompatible con el bienestar futuro.⁶

2. La Estrategia Internacional del Desarrollo

Sin embargo, sería un error suponer que el crecimiento a cualquier precio, o que el enfoque de la penetración lenta ("*trickle-down*") eran elementos implícitos o explícitos de la Estrategia Inter-

nacional del Desarrollo de las Naciones Unidas.

La estrategia adoptada por la Asamblea General para el decenio de 1970 tiene, en su preámbulo, la siguiente afirmación importante:

"Los gobiernos designan el decenio de 1970 como Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y se comprometen, individual y colectivamente, a seguir políticas destinadas a crear un orden económico y social mundial más justo y racional, en el que la igualdad de oportunidades sea prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen una nación."⁷

Al definir el contenido de esta declaración en relación con los "individuos que componen una nación", la Estrategia pone entre los primeros objetivos nacionales, junto con la promoción de mayores tasas de crecimiento, una distribución más justa del ingreso y de la riqueza. Más aún, "los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— deben reducirse sustancialmente". Para ello, la Estrategia pide medidas destinadas a disminuir el desempleo y el subempleo, a mejorar la calidad de la educación, a elevar los niveles generales de salud y de saneamiento, a mejorar el nivel de nutrición, destacando especialmente las necesidades de los grupos vulnerables, a ampliar y mejorar los servicios de vivienda, especialmente para los grupos de bajos ingresos, a promover el bienestar de los niños y la participación de la juventud, y a integrar

⁶ Véase Mario Henrique Simonsen, *Brasil 2000*, Río de Janeiro, 1969, p. 285. El señor Simonsen fue posteriormente Ministro de Finanzas del Brasil.

⁷ Resolución Nº 2626 (XXV) de la Asamblea General, párrafo 12.

plenamente a la mujer en el esfuerzo en favor del desarrollo.⁸

La Estrategia de la Asamblea General fue redactada con la asistencia del Comité de Planificación del Desarrollo durante sesiones celebradas en 1969 y 1970, presididas por el Profesor Jan Tinbergen. El informe del sexto período de sesiones afirma que es imposible insistir demasiado en que el desarrollo no significa solamente un aumento de la capacidad productiva de los países en desarrollo, sino asimismo transformaciones importantes de su estructura económica y social.⁹

Por ello es necesario eliminar el dualismo existente entre la economía tradicional y el sector moderno. Una parte separada del informe se dedicaba a métodos para mejorar la distribución del ingreso y atender las necesidades de la población en materia de empleo, educación, salud y vivienda. Para ello, según el informe, es necesario suprimir las flagrantes desigualdades que existen en la distribución del ingreso y de la riqueza en los países en desarrollo; es un error pensar que necesariamente existe una

⁸ *Ibidem*, párrafos 12 y 18. El párrafo 71 pide que se haga un esfuerzo especial para "aumentar el número de viviendas de bajo costo mediante programas públicos y privados y también por la autoayuda y las cooperativas, utilizando en todo lo posible materias primas locales y técnicas que requieran gran densidad de mano de obra". El párrafo 68 pide que se fijen objetivos nacionales para el suministro de agua potable.

⁹ United Nations Committee for Development Planning, Report on the Sixth Session (5-15 enero 1970), documento E/4776, párrafo 14. Los otros miembros del Comité eran Gamani Corea, Nazih Deif, A. N. Efimov, Paul Kaya, J.A. Lacarte, J.H. Mensah, Saburo Okita, Josef Pajestka, M.L. Qureshi, K.N. Raj, Jean Ripert, Germánico Salgado, Jakov Sirtkovic, Zdenek Vergner.

contradicción entre un crecimiento más rápido y la reducción de las desigualdades de ingreso y riqueza.¹⁰ Entre las medidas nacionales destinadas a lograr el objetivo mencionado debe estar la movilización de grandes masas de la población, a las cuales se les debe garantizar la atención de sus necesidades y aspiraciones esenciales.¹¹

En lo que se refiere al "rey PIB", Tinbergen y sus colegas opinaron que la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante, aun cuando no constituye en modo alguno un indicador adecuado del progreso social y económico (por cuanto no refleja condiciones importantes del desarrollo como la redistribución del ingreso o el cambio estructural) es el indicador global que está más cerca de dar cierta impresión cuantitativa de los cambios subyacentes producidos en un país.¹²

3. *Los problemas reales*

Los verdaderos problemas entre los estrategas de las necesidades básicas y los defensores de las políticas de desarrollo global no radican en el objetivo de justicia social, común a ambos, sino en los medios para alcanzarlo.

Existen tres cuestiones principales. La primera se relaciona con la necesidad de tasas de crecimiento más altas o más aceleradas: algunos de los estrategas de las necesidades básicas aceptan la importancia de este objetivo, pero otros no parecen pensar del mismo modo. Una segunda cuestión, muy vinculada a la primera, se refiere al gasto de recursos con

¹⁰ *Ibidem*, párrafos 28 y 29.

¹¹ *Ibidem*, párrafo 41.

¹² *Ibidem*, párrafo 16.

el fin de conseguir un nivel mínimo absoluto de consumo en el futuro más próximo posible: ¿traería consigo dicho gasto un crecimiento menor que el posible o socialmente aceptable en otras condiciones, y con ello una menor provisión para las necesidades básicas de las generaciones futuras? ¿No existen acaso sociedades que, si pudieran controlar sus propios destinos, buscarían ciertamente reducir la desigualdad, pero también preferirían apretarse un poco más el cinturón en la actualidad para tener recursos más adecuados en el futuro?

La tercera cuestión se plantea a partir de la opinión sostenida por muchos de los estrategas de las necesidades básicas y ya señalada aquí: el camino hacia

el desarrollo de los países que hoy tienen elevados ingresos no resulta adecuado actualmente para los países en desarrollo; las deficiencias de ahora en materia de distribución del ingreso se deben en gran medida a que se abandonan las zonas rurales mientras al mismo tiempo se desarrollan sectores modernos con técnicas de alta densidad de capital. Algunos de los defensores de esta posición minimizan la importancia del crecimiento industrial en gran escala y concentran su atención en el desarrollo rural. Otros reconocen la necesidad de un rápido avance industrial, pero consideran que éste debe orientarse en otra dirección: la de la utilización intensiva de mano de obra.

I

Las dificultades operativas

1. *Necesidades básicas: el significado del absolutismo*

Antes de abordar el examen de los problemas ya señalados, importa indicar algunas de las dificultades que presenta la utilización de las 'necesidades básicas' como instrumento operativo para la planificación. Estas son de concepto, de medición y de realización.

En cuanto al concepto, el Director General de la OIT sugirió a la Conferencia Mundial sobre el Empleo la existencia de ciertos niveles mínimos de consumo personal y de acceso a los servicios sociales, los cuales deben ser adoptados como "objetivos mínimos para elevar los niveles de vida de los sectores muy pobres en

toda la comunidad internacional."¹³ Sin embargo, resulta difícil imaginarse cómo se podrían definir objetivos universalmente aplicables de éste tipo. Si se toman en cuenta tan sólo las diferencias climáticas, éstas producen necesidades mínimas diferentes en cuanto al consumo de calorías y de vestuario. ¿No existirán nuevas diferencias, surgidas ya no sólo de los diferentes niveles de ingreso de los países sino también de sus diferentes tradiciones y circunstancias sociales y culturales? De hecho, la Conferencia Mundial sobre el Empleo rechazó la idea de una norma mundial, e invitó a cada uno de los países a fijar la suya propia.

¹³*Op. cit.*, p. 8.

¿Pero cómo ha de establecerse dicha norma mínima, incluso en un solo país? Sin duda es aceptable la idea de un nivel mínimo de nutrición, aunque incluso sobre esto, como se verá, se suscitan dificultades. Pero apenas se consideran rubros tales como techo y vestuario, e incluso equipo casero y mobiliario, como hizo la Conferencia Mundial sobre el Empleo, la línea trazada entre necesidades básicas y otras necesidades tiene que ser, forzosamente, una línea arbitraria. Si se fijan normas 'absolutas' para tales rubros no alimenticios, ¿significa acaso que el cumplimiento de dichas normas debe tener prioridad en la asignación de recursos, y que éstos deben dedicarse totalmente a ese propósito, sin tomar en cuenta otras necesidades, por urgentes que sean?

Igualmente arbitraria es la fijación de niveles absolutos para los servicios esenciales incluidos por la OIT en su lista de necesidades básicas. En el caso de servicios educacionales y culturales, por ejemplo, resultaría extraño definir normas en abstracto, sin considerar los bienes o servicios alternativos a los cuales tendría que renunciar la población —incluso el 20% más pobre— para alcanzar dichos niveles.

Incluso si en un país determinado se hubiera llegado a un acuerdo general acerca de ciertas normas sobre necesidades básicas, se plantearía igualmente el problema de la rapidez con que puedan alcanzarse los niveles mínimos. ¿Deben destinarse todos los recursos al cumplimiento más rápido posible de las metas fijadas, o podrá permitirse el uso de recursos para otros programas válidos de desarrollo? En lo que respecta a la nutrición, por ejemplo, ¿deberían suspenderse todas las exportaciones de alimentos, sin tomar en cuenta cuán esenciales son las importaciones que se consiguen con

ellas? ¿Y deberían utilizarse todos los ingresos de las exportaciones no alimenticias para comprar alimentos, hasta el punto en que cada hombre, mujer y niño estuviera suficientemente alimentado? Si no es así, ¿cuál sería un adecuado nivel de provisión para las necesidades alimenticias de los pobres en un futuro inmediato, y cuál sería el plazo para el cumplimiento de las normas?

Existen otras dificultades conceptuales en la interpretación del 'absolutismo' de las necesidades básicas. ¿Significa acaso que a nadie debe permitirse un nivel de consumo superior al de las necesidades básicas en tanto que todos los miembros de la comunidad no hayan alcanzado dicho nivel? Si no es así, ¿qué grado de 'consumo excesivo' podría permitirse, y dónde se traza la línea entre grados tolerables e intolerables de desigualdad? Si puede permitirse un 'exceso de consumo' ¿puede también aceptarse un 'exceso de inversión', en el sentido de una inversión no necesaria para atender necesidades básicas? En ese caso, ¿cuál es la medida aceptable para el exceso de inversión? ¿En qué sentido resulta preferible una estrategia de necesidades básicas que permite el exceso de consumo y de inversión a una estrategia global cuyo objetivo sea emplear los recursos disponibles para lograr todos los fines socialmente aceptables, incluso los de necesidades básicas?

Se plantea otra dificultad más en el caso de los muchos países situados en el tramo inferior de la escala de los recursos y del ingreso. ¿Cómo pueden determinar el conjunto o combinación de necesidades básicas que en su caso particular debe constituir su objetivo mínimo global? ¿Cuáles son las prioridades relativas de rubros tales como salud pública y saneamiento, abastecimiento de agua potable, transporte público, vivienda y

equipo casero? ¿Qué posibilidades de sustitución marginal —luego de comparadas sus ventajas y desventajas— habría entre estos rubros, y qué recursos deben invertirse en cada uno de ellos?

La afirmación de que deben imponerse normas absolutas en nada facilita la respuesta a estas cuestiones de criterio, que son sumamente difíciles de resolver. Utilizar el término 'absoluto' carece de significado si no existe una dimensión temporal; y si se reconoce que la fijación de una dimensión temporal denota decidir acerca de necesidades globales de desarrollo y no sólo acerca de necesidades básicas, se pone de manifiesto que una estrategia de las necesidades básicas debe formar parte de una estrategia global de desarrollo. En sí mismas, las necesidades básicas no son ya absolutas sino relativas, y no existe una diferencia válida entre las estrategias del Decenio para el Desarrollo y las de las necesidades básicas, excepto, probablemente, en cuanto al énfasis.

2. Fijación de normas

Aun cuando los problemas de medición de las necesidades básicas no son fundamentales, no dejan de tener importancia para el criterio operativo que se propone aplicar en la planificación. Podría pensarse que las metas cuantitativas serían fáciles de establecer, por lo menos en el caso del consumo de alimentos. Sin duda debe existir un consumo mínimo de éstos; si el consumo es inferior podría decirse que los seres humanos están desnutridos. Garantizar que no existe la desnutrición incluso entre los más pobres, constituiría un objetivo principal y prioritario.

Pero al examinar más de cerca el problema, se pone de manifiesto, sin embargo, que, incluso para el consumo

de alimentos, la fijación de normas absolutas suscita inesperados problemas. Según un informe publicado en febrero de 1977 por el Select Committee on Nutrition and Human Needs del Senado de los Estados Unidos, existe sólo un limitado conocimiento de cuáles son las necesidades humanas en cuanto a la mayor parte de los alimentos. Un apéndice de dicho informe, preparado por el Instituto de Nutrición del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, señala que incluso sobre el total de las necesidades energéticas humanas (con excepción de las de los niños en edad escolar, de los adolescentes y de los adultos jóvenes) el estado de los conocimientos es 'fragmentario'.¹⁴ Si en los Estados Unidos existen vacíos tan grandes en el conocimiento sobre las necesidades alimentarias, el estado de dichos conocimientos en los países en desarrollo puede ser aún peor, puesto que las necesidades fijadas para un país no pueden extenderse a los demás debido a diferencias climáticas y otros factores.

Sucede, además, que las instituciones encargadas de formular conclusiones en este campo tienen una historia de continua revisión de las mismas, y que generalmente las correcciones tienden a disminuir los primeros resultados. Los cambios de apreciación han sido de hecho sorprendentemente grandes, lo que sugiere que la base científica de las conclusiones es todavía muy insegura. Como lo ha señalado Thomas P. Poleman, las necesidades de energía atribuidas al hombre norteamericano 'de refe-

¹⁴ *Dietary Goals for the United States*, informe preparado por el Select Committee on Nutrition and Human Needs del Senado de los Estados Unidos, United States Government Printing Office, Washington D.C., febrero de 1977, p. 20 y Apéndice C.

rencia' —entre los veinte y los treinta años, moderadamente activo, con un peso de 70 kilos— son actualmente 2 700 calorías diarias, es decir, 500 calorías menos que lo recomendado en 1953; esto quiere decir, en otras palabras, una reducción del 15% en los 21 años comprendidos entre 1953 y 1974. Señala también Poleman que en 1974 la FAO estimó que tal vez una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo (sin considerar China) recibía una alimentación insuficiente; la estimación correspondiente para el año 1963 era de por lo menos 60%. Indica además el autor que, según cuáles sean los supuestos, se puede comprobar, más allá de toda duda estadística, que la desnutrición calórico-proteica afecta a un 43% de los habitantes de Ceylán, o bien que no afecta a ninguno.¹⁵

Por supuesto, lo anterior no quiere decir que el problema de la desnutrición no sea extremadamente grave y digno de preocupación. Sin embargo, la exposición precedente demuestra que los fundamentos científicos, estadísticos y analíticos de una estrategia de necesidades básicas son sumamente débiles, incluso en aquel sector que debería ser el más sólido (el de consumo de alimentos), y

¹⁵Thomas T. Poleman, "World Food: Myth and Reality", *World Development*, vol. 5, N°s 5-7, mayo-julio de 1977, pp. 385-386. Puede haber existido también, aparentemente, una gran subestimación del consumo de calorías en el mundo en desarrollo, a causa de un inadecuado muestreo de los artículos alimenticios utilizados. Por ejemplo, un estudio sobre Kerala demostró que debido a este factor el consumo de alimentos en dicho Estado se subestimó en un 30%. Véase Naciones Unidas, *Poverty, Unemployment and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with reference to Kerala*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.75.IV.11, p. 1, pp. 22-24 y 34-35.

que para otros sectores dichos fundamentos simplemente no existen. Imaginemos que los estrategas de las necesidades básicas hubieran ganado su batalla contra la escuela "PIB-a-todo-trance" (*sic*) en 1963, y no trece años más tarde, en 1976. Se habría dicho en 1963 a los planificadores de los países en desarrollo que debían destinar sus recursos a suprimir la desnutrición de un 60% de la población, cuando en rigor las verdaderas dimensiones de la desnutrición deben haber sido mucho menores.¹⁶ Sin duda esto habría sido beneficioso, puesto que la desnutrición existente podría haberse reducido con mayor rapidez, y el consumo de alimentos de otros sectores podría haber aumentado más allá de los niveles mínimos. Pero lo más importante, en este contexto, es que tendrían que haberse tomado decisiones e ideado estrategias a base de informaciones equivocadas, y equivocadas por amplio margen.

3. La puesta en práctica de una estrategia de necesidades básicas

Garantizar que incluso los miembros más pobres de la comunidad puedan satisfacer sus necesidades básicas es un problema complejo, especialmente porque exige extender o crear los necesarios sistemas y canales de distribución. ¿Cuáles serían los papeles que en este caso corresponderían respectivamente a los gobiernos y al sector privado? La distribución de alimentos podría ser asumida directamente por entidades gubernamentales; la atención de las necesidades educacionales, de salud y de vivienda

¹⁶Esta afirmación sigue siendo válida incluso si se toma generosamente en consideración el aumento de consumo por habitante entre 1963 y 1974, cuando la proporción de desnutridos se estimó en una cuarta parte de la población.

también podrían ser responsabilidad del gobierno. Pero en muchos países, si no en todos, resulta improbable una intervención gubernamental directa en la distribución de otros bienes y servicios esenciales, tales como mobiliario, equipo casero y vestuario. Para este efecto sería tal vez necesario proporcionar ingresos suplementarios o subsidios a los desempleados y a aquellos cuyo empleo no les brinda suficientes entradas en dinero. Algunos países podrían preferir utilizar ingresos suplementarios o subsidios para cubrir también las necesidades de alimentos.

Por supuesto, el hecho de proporcionar una ración mínima de bienes y servicios o de entregar ingresos suplementarios y subsidios no significa que los beneficiarios recibirán en realidad los bienes respectivos. Si son extremadamente pobres y tienen fuertes deudas, como suele suceder en tales circunstan-

cias, pueden vender una parte o todo lo recibido en especies para cumplir con los pagos de sus deudas, y utilizar los ingresos en dinero con el mismo fin.

De ese modo, las necesidades básicas de los más pobres sólo podrán satisfacerse si las condiciones globales contribuyen a ello, y esto a su vez exige cambios sociales y estructurales fundamentales y una tasa de crecimiento económico suficiente como para que progresivamente se pueda incorporar a los desempleados y subempleados a ocupaciones remunerativas. En otras palabras, de aquí se desprende también que las necesidades básicas sólo pueden atenderse dentro del marco de un proceso más amplio de cambio y desarrollo global, y que los esfuerzos encaminados a otorgar una prioridad 'absoluta' a las necesidades básicas no tienen probabilidades de ser productivos.

II

Los problemas estratégicos

1. *Crecimiento y desarrollo*

Hasta aquí se han dado razones para dudar de que pueda atribuirse una prioridad suprema a la atención de las 'necesidades básicas' de consumo de bienes y servicios determinados, incluso en el caso de una sociedad que se proponga obtener un desarrollo igualitario. Ahora puede volverse a las tres cuestiones antes planteadas respecto de una estrategia de las necesidades básicas, comenzando por el problema de crecimiento y desarrollo.

Muchas veces resulta difícil determinar cuál es exactamente la posición de

los estrategias de las necesidades básicas ante este problema. Condenan el 'crecimiento a cualquier precio', como lo haría cualquier persona razonable; sin embargo, su propia receta global de desarrollo es generalmente poco definida. Esta falta de definición constituye en sí misma un motivo de preocupación, puesto que una estrategia para vencer la pobreza no es digna de tal nombre si no señala los medios para alcanzar el necesario ritmo de crecimiento. Resulta muy llamativo que ni siquiera se mencione el crecimiento o la industria en la recapitulación del informe de la OIT acerca de

las "principales características de la nueva estrategia propuesta para el desarrollo".¹⁷

La introducción al informe, hecha por el Director General, sugiere que las medidas necesarias para poner en práctica una estrategia de necesidades básicas "no suponen necesariamente un crecimiento más lento de la producción. Conceden simplemente una mayor prioridad a los modelos de crecimiento que tienden a una distribución más equitativa de los beneficios proporcionados por el crecimiento, y pueden igualmente conducir a un aumento de las tasas del mismo."¹⁸

El informe mismo argumenta, por otra parte, que "una alta tasa de crecimiento económico es parte esencial de una estrategia encaminada a colmar dichas necesidades [las necesidades básicas]".¹⁹ Sobre la base de ciertos ejercicios econométricos, se llega a la conclusión de que "todos estos cálculos aunque sólo son ensayos, hacen pensar seriamente en que en muchos países no podrán lograrse, ni siquiera para el año 2000, ingresos mínimos y niveles de vida mínimos para los pobres sin cierta aceleración de las tasas actuales de crecimiento económico acompañada de diversas medidas tendientes a cambiar la estructura de dicho crecimiento y la utilización de recursos productivos por los distintos grupos de ingresos."²⁰ Además, el informe de la OIT "llega a la forzosa conclusión de que con este modelo el objetivo de crecimiento económico fijado en el Segundo Decenio para el

Desarrollo no es compatible con el objetivo propuesto: satisfacer las necesidades básicas en el término de una generación."²¹

El hecho de que la OIT considere 'forzosa' esta conclusión es también digno de mencionarse. El contexto sugiere que habría sido preferible poder atender las necesidades básicas mediante la redistribución del ingreso; sin embargo, y de acuerdo con los antecedentes disponibles, la OIT opina que "sería tal el grado de redistribución requerido que cambios sociales de tal magnitud serían muy improbables". La alternativa consiste entonces en incrementar el ritmo de crecimiento, para que las necesidades básicas puedan satisfacerse con los recursos adicionales que así se generarían.

Pero incluso si las necesidades básicas *puvieran* ser plenamente atendidas recurriendo sólo a la redistribución del ingreso, ¿no sería también deseable tener mayores tasas de crecimiento, acortando así el período de transición para alcanzar las metas en 1990, digamos, y no en el año 2000? ¿No será que los estrategas del Decenio del Desarrollo sabían lo que hacían al presionar en favor de mayores tasas de crecimiento, incluso desde el punto de vista de la obtención de la redistribución del ingreso que se pide en el preámbulo y en el párrafo 18 de la Estrategia? Ellos señalaron una experiencia muy extendida: cuando la tasa de crecimiento es baja, una gran parte de la fuerza de trabajo en aumento no logra encontrar empleo productivo, y se mantienen los obstáculos a la movilidad social y económica. Así consideradas, la absorción de la fuerza de trabajo sub-

¹⁷ *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales*, op. cit., p. 76.

¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

²⁰ *Ibidem*, p. 47.

²¹ *Ibidem*, pp. 46-47. En otras palabras, la meta de crecimiento fijada -6%- es insuficiente.

empleada, la redistribución del ingreso y la aceleración del crecimiento constituyen objetivos interdependientes.²²

Ya en 1970, cuando apenas se estaba iniciando el Segundo Decenio para el Desarrollo, Raúl Prebisch señalaba que las metas de dicho Decenio no eran suficientemente altas como para incidir en modo alguno sobre el creciente problema de desempleo y subempleo, ni para modificar la mala distribución del ingreso. Para el caso de América Latina, Prebisch consideraba que para que la región pudiera seguir un camino viable de desarrollo y para que los beneficios de dicho desarrollo pudieran ser ampliamente compartidos,²³ debería alcanzarse a fines de los años setenta una tasa de crecimiento del 8%.

2. La elección entre el consumo presente y el consumo futuro

Ya se hizo referencia a los problemas que plantea el hecho de determinar a qué ritmo se debe avanzar hacia un nivel cualquiera de consumo básico.

Por supuesto, cuanto más bajo sea el

nivel de consumo de bienes básicos en cualquier país, más difícil será para las personas reunir recursos de inversión. Sin embargo, si la estrategia de las necesidades básicas fuera llevada a un punto en el cual los niveles mínimos de alimentación, salud, saneamiento y educación —sin mencionar el mobiliario ni el equipo casero— constituyeran objetivos prioritarios a los cuales se subordinaran todos los otros, algunas de las sociedades más pobres podrían estar virtualmente condenadas a un período indefinido de estancamiento en un nivel de subsistencia, puesto que casi todos los recursos deberían destinarse al consumo y poco o nada se reservaría para la inversión en el crecimiento y desarrollo futuros. Incluso en los niveles más bajos de ingreso por habitante, los países con fuerte moral social y sentido de unidad nacional renunciarán deliberadamente a ciertos artículos esenciales de consumo, incluso alimentos, si piensan que al hacerlo mejorarán las perspectivas para sus hijos. Ningún organismo internacional tiene derecho a decirle a dichos países que existen ‘necesidades básicas’ absolutas y supremas a las cuales deben dar prioridad. Dichos países tienen derecho a definir sus necesidades de desarrollo en términos acordes con sus propios objetivos y con su propio horizonte temporal.

¿Significa esto acaso aceptar la opinión antes aludida, según la cual debe admitirse, a mediano y a corto plazo, la desigualdad en la distribución del ingreso como una parte del precio de una alta tasa de crecimiento y de una eficaz redistribución del ingreso a largo plazo? En absoluto. Por el contrario, mientras mayor sea el grado de austeridad requerido para reunir recursos para el futuro, más importante resulta garantizar que dicho peso sea distribuido equitativamente, y en una proporción razonable con la ca-

²² Ya en 1963, Raúl Prebisch, al comienzo de su estudio *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, documento E/CN.12/680, del 6 de abril de 1963, exponía estas ideas. A su entender, la concentración del ingreso y de la riqueza en América Latina era contraria al desarrollo, por lo cual se hacían necesarios importantes cambios estructurales para eliminar la pobreza, así como medidas destinadas a acelerar el crecimiento. (La publicación en inglés, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, tiene el número de venta 64.H.G.4 entre las publicaciones de las Naciones Unidas.)

²³ Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1970, cap. IV, *passim*.

pacidad para soportarlo. No resulta convincente argumentar que la desigualdad es indispensable para lograr un adecuado nivel de ahorro porque los ricos ahorran una proporción mayor de sus ingresos. Las sociedades con un fuerte sentido de cohesión tienen la capacidad para imponer límites estrictísimos al consumo, sobre una base igualitaria, como se ha visto en tiempos de guerra. Por otra parte, la desigualdad puede producir muchísimas divisiones, y lo que puede ganarse en tasas de ahorro puede perderse con creces debido a la menor productividad del trabajo e incluso debido a la lucha social. Además, en muchos países en desarrollo, las clases más ricas, lejos de constituir modelos de ahorro, tienden a dilapidar gran proporción de sus ingresos en el consumo de artículos suntuarios.

Así considerado, el hecho de que un país prefiera postergar el cumplimiento de objetivos de necesidades básicas con el fin de permitir un ritmo de crecimiento y de transformación estructural no significa en lo más mínimo que renuncie a las ideas de justicia social.

Tal vez la doctrina de las necesidades básicas pueda adaptarse, tomando en cuenta todas estas consideraciones más amplias, para definir las metas, como ya se sugirió, dentro de un marco más amplio, el de las estrategias de desarrollo global para la sociedad en su conjunto. Hablar de la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento total (como se hace en la resolución del Decenio para el Desarrollo) o de alcanzar niveles adecuados de consumo dentro del marco de las necesidades del desarrollo global (como en la estrategia de necesidades básicas, con las correcciones del caso) es algo de poca importancia. Debe esperarse que pueda llegarse a una conciliación de criterios y de estrategias en términos aproximados a éstos.

3. El patrón de desarrollo

La tercera y más compleja de las cuestiones que plantea el enfoque de las necesidades básicas es la de su patrón de desarrollo. La distribución desigual de los beneficios del crecimiento en muchos países ¿se debe acaso a que éstos han seguido el ejemplo de los países industrialmente avanzados y se han concentrado en el desarrollo de un sector moderno, en perjuicio de las zonas rurales, donde se encuentra la mayor parte de su población?

Según el Vigésimocuarto Simposio de Pugwash, "una estrategia de desarrollo que imite la de los países muy industrializados no parece ser posible, necesaria y ni siquiera conveniente para la mayor parte de los países en desarrollo".²⁴ De acuerdo con el informe, "es difícil que sea posible, por cuanto el mundo en desarrollo, para recorrer con éxito dicha vía imitativa, tendría que tener acceso a recursos naturales —tanto renovables como no renovables— y a recursos de capital, tecnología y mercados, en una cantidad infinitamente superior a la que pondría a su disposición el orden político y económico internacional existente, que se encuentra dominado por las exigencias (y no por las necesidades) de los países muy industrializados."²⁵ No

²⁴Informe del Vigésimocuarto simposio de Pugwash, Dar-es-Salaam, 2 al 6 de junio de 1975, y que figura en *World Development*, vol. 5, No 3, marzo de 1977, pp. 257-265. Los participantes del simposio fueron R. Andriambolona, O. Bassir, W.K. Chagula, Bernard T. Feld, L.K.H. Goma, M. Goldsmith, K.N. Hirji, M.M. Semakula Kwanuka, I.M. Kadma, I. Mann, P. Mwombela, D. Nkunika, M.S. Ntamila, C.H.G. Oldham, S.J. Patel, A. Parthasarathi, J.F. Rweyemamu, F. Sagasti, A.R. Sidky, I. Sachs. El informe fue preparado por el relator del Simposio, A. Parthasarathi.

²⁵*Ibidem.*

queda muy claro qué quiere decir el informe con las palabras 'pondría a su disposición' ("will make available"), pero la parte pertinente parece significar, en primer lugar, que los recursos naturales del mundo son insuficientes como para que los países en desarrollo consuman el mismo volumen de bienes materiales por habitante que consumen en la actualidad los países desarrollados. La insuficiencia podría deberse simplemente a factores tales como el agotamiento de los abastecimientos de minerales disponibles; o tal vez por la forma en que se expresan esas afirmaciones deba entenderse que quienes controlan los limitados recursos disponibles no los entregarán para atender las necesidades de los países pobres. En cualquiera de los dos casos, la tesis parecería estar muy cerca de afirmar que los países en desarrollo es mejor que se contenten con los recursos naturales, el capital y la tecnología que sobren una vez atendidas las exigencias de los países industriales.

Si la interpretación recién expuesta es correcta, el Simposio de Pugwash de hecho daba un giro neomalthusiano a la estrategia de las necesidades básicas; lo dicho parece significar que, para evitar la presión de la población sobre los recursos, los países en desarrollo deben adoptar una estrategia de desarrollo que atienda a las necesidades básicas sin buscar los altos niveles de consumo material que caracterizan al mundo industrial. En el presente contexto no es posible analizar las teorías neomalthusianas, pues éstas han sido concienzudamente refutadas: la instancia más reciente es el estudio realizado para las Naciones Unidas por el profesor Wassily Leontief, titulado *El futuro de la economía mundial*.²⁶ El estudio de

Leontief demuestra que la restricción de recursos no sería obstáculo para reducir a la mitad la gran diferencia de ingresos entre los países desarrollados y en desarrollo a fines de este siglo, y para eliminarla a mediados del siglo próximo.

Un bajo nivel de consumo material por habitante puede ser o no conveniente por otras razones, pero su defensa no puede hacerse a base del supuesto que los abastecimientos de alimentos o de recursos naturales resultarán insuficientes. Más increíble aún es que dichas limitaciones al consumo sean impuestas por la escasez de capital o de tecnología.

Para el grupo de Pugwash, una estrategia de desarrollo que imite la de los países industriales no sería conveniente, incluso si resultare posible. No lo sería porque en los mismos países industrializados existe gran preocupación acerca de la estrategia de uso intensivo de los recursos naturales, de la energía y de la tecnología que han adoptado; ésta no lleva a un verdadero desarrollo, sino a la creciente alienación personal y de grupo, a las perturbaciones en el medio ambiente social y humano que se manifiestan de diversas formas, desde el crimen organizado a la contaminación aguda, la claustrofobia urbana y, más recientemente, las crisis monetarias y económicas.²⁷

Por supuesto, es muy cierto que las actuales sociedades industrializadas se ven aquejadas por fuertes problemas y tensiones; el que esto sea resultado de la tecnología moderna es algo que está por demostrar, y no debe admitirse como un hecho. Resulta por lo menos defendible

Economy, Oxford University Press, 1977. [Hay versión española: *El futuro de la economía mundial*, traducción de Rosa Cusminsky de Cendrero, Siglo XXI Editores, México, 1977.]

²⁶Wassily Leontief, *The Future of World*

²⁷*Op. cit.*, p. 257.

decir que todo esfuerzo por retrasar el reloj mediante la supresión de la tecnología moderna agravaría aún más los problemas y las tensiones del mundo en vez de aliviarlos. Existen remedios para la contaminación y para el crimen que no significan botar la bañera con el niño adentro.

III

Las alternativas de desarrollo

1. Desarrollo rural y urbano

No es necesario admitir las connotaciones de 'vuelta a la naturaleza' que tiene el argumento de Pugwash para concordar con la importancia atribuida al desarrollo rural por los estrategas de las necesidades básicas. Gran parte de la extrema pobreza de los países en desarrollo se concentra en el campesinado de las zonas rurales, y se hace indispensable prestar mayor atención a sus necesidades, no sólo por el interés de los propios campesinos sino también como medio de aumentar su productividad. Más aún, la inadecuada absorción de fuerza de trabajo por parte de la industria urbana requiere crear nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales, y no únicamente en el trabajo de la tierra, sino asimismo en industrias, obras públicas y servicios rurales.

Hasta aquí no se plantea controversia alguna. Sin embargo, a veces los estrategas de las necesidades básicas parecen sugerir que el desarrollo rural puede proporcionar un enfoque completamente nuevo, capaz de sustituir la tradicional estrategia de industrialización. La industria urbana encabezó el proceso de desarrollo en el pasado; aparentemente, el sector de primera línea será en el futuro el sector rural, una economía en sí misma viable e integral.

Así, Ponna Wignaraja se refiere al villorrio como 'punto focal del desarrollo'. Allí las energías creativas del pueblo pueden movilizarse para realizar una transformación social de enorme magnitud, indispensable para satisfacer sus necesidades. "El anterior fetichismo del capital debe ceder el paso a la más plena utilización del poder y a la creatividad de la mano de obra", así como a los recursos locales y a la tecnología adecuada.²⁸

Sin embargo, ni Wignaraja ni otros ensayistas sobre la materia han señalado de qué modo exacto el villorrio encabezará el proceso de desarrollo, ni, en particular, qué sucederá con los trabajadores agropecuarios que vayan siendo desplazados por la mayor productividad de la fuerza de trabajo en la tierra.

Se trata de un problema tremendo. En los países menos desarrollados, se requiere casi un 80 ó 90% de la población activa, o aún más, para proporcionar lo necesario para atender las más mínimas necesidades alimentarias de la comunidad. Por otra parte, con los niveles de productividad agropecuaria de los Estados Unidos, las necesidades alimentarias de toda la población pueden ser atendi-

²⁸ Ponna Wignaraja, "From the Village to the Global Order", *Development Dialogue*, pp. 35-49, Fundación Dag Hammarskjöld, Upsala, 1977.

das por aproximadamente un 3% de la fuerza de trabajo. La planificación del desarrollo a largo plazo debe por lo tanto contemplar la absorción final de por lo menos un 80% de las poblaciones activas de los países de menores ingresos en ocupaciones ajenas a las actividades agropecuarias. ¿Acaso el nuevo enfoque del desarrollo supone que el sector rural del futuro generará alternativas de empleo para todas o la mayor parte de las personas desplazadas de la agricultura? En un mundo que se precipita hacia el caos urbano, es fácil ver el atractivo de dicha idea, y el campo que tienen los estudios sobre su factibilidad. Pero sería un error actuar como si la factibilidad de dicho enfoque, en términos políticos, económicos y sociales, estuviera ya demostrada.

En China, la industria rural ocupa actualmente alrededor de un 3% de la población activa, mientras que otro 2% es absorbido por una red de servicios de difusión que abarcan la agricultura, la salud pública y la industria. La industria rural ciertamente no se considera como una alternativa frente a la mediana y gran empresa, sino sólo como un elemento complementario dentro del proceso de industrialización.²⁹ Tomando esto en cuenta, para el caso de que el desarrollo rural constituya la vanguardia de la estrategia de desarrollo del futuro, debería concebirse en una escala que excede en mucho cualquier nivel actualmente contemplado en China.

Por supuesto, existen poderosas razones para la concentración de industrias y servicios conexos en centros urbanos, y éstas van mucho más allá de las economías de las operaciones en gran escala.

²⁹ Jon Sigurdson, "Rural Industrialization in China", *World Development*, vol. 3, N^{os} 7 y 8, julio-agosto de 1975, pp. 527-538.

Como lo ha señalado el profesor Kaldor, las ventajas de la concentración geográfica consisten en las mayores oportunidades de especialización entre empresas y la consiguiente subdivisión de los procesos industriales; en la disponibilidad de fuerza de trabajo dentro de toda la gama de la capacitación especializada; en la accesibilidad de los conocimientos técnicos y de comercialización, etc.³⁰

Salvo que se produzca un hecho que elimine o contrarreste las ventajas de la concentración geográfica, parece dudoso que el sector rural pueda tomar el lugar de la industria urbana y encabezar el proceso de desarrollo dentro de un futuro previsible. El hecho de que la mayor parte de la población se encuentre en el campo no quiere decir que el principal estímulo para el desarrollo deba venir del sector rural; no fue así en la Inglaterra del siglo XVIII, ni tampoco en Alemania o en Estados Unidos en el siglo pasado. Lo anterior no significa que las concentraciones urbanas del pasado y del presente constituyan un modelo satisfactorio para el futuro. Será necesario un enorme e innovador esfuerzo de planificación para superar los defectos de la sociedad urbana contemporánea. Pero tampoco existe prueba alguna de que durante los próximos veinte años disminuirá la necesidad —vigente desde la Revolución Industrial— de concentrar en ciudades las instalaciones interdependientes de manufacturas y de servicios, aun cuando pueda resultar conveniente

³⁰ Nicholas Kaldor, "The Role of Modern Technology in Raising the Economic Standards of the Less Developed Countries", en *Technological Change and Human Development — An International Conference*, Wayne L. Hodges y Matthew A. Kelly (ed.), New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1970, pp. 15-29.

limitar el crecimiento de algún centro urbano en particular.³¹

A pesar de la gran preocupación por el desarrollo rural que muestran los estrategias de las necesidades básicas, muchas veces se pasa por alto una de las cuestiones fundamentales al respecto. En forma muy justificada, gran parte de los trabajos se dedican al mejoramiento, mediante diversas medidas convergentes, de las perspectivas económicas de la pequeña propiedad agraria familiar. Sin embargo, los frutos de la pequeña propiedad probablemente serán consumidos por sus mismos ocupantes, y ésta podrá contribuir escasamente al excedente comercializable de producción. Según muchísimos antecedentes, la limitación del volumen de excedente de alimentos disponible para la venta al sector no agropecuario es el principal factor determinante de la limitación del crecimiento de actividades generadoras de empleo ajenas a la agricultura. Por una parte, los esfuerzos por ampliar el empleo no agropecuario con mayor rapidez que el aumento del excedente de alimentos fracasan debido a la consiguiente espiral inflacionaria. Por otra, el volumen del excedente agropecuario, que determina el poder de compra de productos industriales que

puede tener el sector agropecuario, contribuye a limitar el crecimiento del empleo industrial. Aun cuando ningún programa de desarrollo rural puede estar completo sin las indicaciones necesarias para aumentar el abastecimiento de alimentos comercializables, es muy difícil lograr una adecuada consideración del problema.³²

Algunos adherentes al enfoque de las necesidades básicas muestran cierta reticencia respecto del cambio estructural en el sector rural. Pueden dar la debida consideración a la necesidad de una reforma agraria, pero, según lo expresa el informe de la OIT, "la reforma agraria sólo es factible si se pueden movilizar fuerzas políticas más poderosas que las de los terratenientes".³³ Una opinión alternativa sería la siguiente: toda la red de programas de desarrollo rural, tan destacados dentro de la estrategia de las necesidades básicas, serían en muchos países de dudoso valor si no hubiera reforma agraria.

2. El papel de la industria y del sector moderno

En los países industriales, los entendidos en estos temas han llegado a pensar que está completamente pasado de moda —o peor aún³⁴— sostener que la trans-

³¹ Uno de los factores que más trastornos causan en la vida urbana —la congestión del tránsito— no sería difícil de remediar si existiera la voluntad política de hacerlo. El poder de la industria automotriz es tan grande que el transporte caminero (sobre todo el automóvil particular) no se hace cargo, ni remotamente, del costo social de la congestión y contaminación que causa. La rectificación de esta anómala situación mediante restricciones drásticas o fuertes gravámenes al uso personal de automóviles en ciudades centrales, combinada con una adecuada provisión de transporte público, aumentaría grandemente la viabilidad y el agrado de la vida urbana.

³² El informe de la OIT a la Conferencia Mundial sobre el Empleo se limita a manifestar que toda escasez transitoria de productos básicos puede ser abordada mediante un cambio en la composición de las importaciones o un aumento de su volumen, mediante asistencia alimentaria o bien por medio de un sistema temporal de racionamiento. (*Op. cit.*, pp. 75-76.) Sin embargo, el carácter del problema excede con creces el de la transición.

³³ *Op. cit.*, p. 74.

³⁴ El profesor Michael Lipton se refiere a la oscura noche neostalinista, en la cual se han

formación industrial es la clave del desarrollo de los países de bajos ingresos. Sin embargo, tal idea nada tiene de novedosa ni de chocante, y todavía cuenta con el apoyo general del mundo en desarrollo. Hace más de doscientos años que Adam Smith se refirió a los rendimientos crecientes de las actividades manufactureras y los explicó en función de la división del trabajo, o especialización, la cual a su vez dependía de la extensión del mercado.

Paul Streeten ha demostrado que "la industrialización es necesaria para superar la pobreza; lo es por cuanto significa aplicación de la energía a la producción y el transporte. Sólo mediante ayuda mecánica es posible que el producto y el consumo por habitante alcancen los deseados niveles modernos. En este sentido, el desarrollo, incluso el desarrollo rural, es industrialización". Y señala además que no existen pruebas de la existencia de un conflicto inevitable entre altas tasas de crecimiento industrial y el cumplimiento de otros objetivos de desarrollo, como el desarrollo rural y la distribución igualitaria del ingreso; como él mismo lo dice, más bien existen pruebas de lo contrario. En muchos casos, aunque no en todos, el cumplimiento de los objetivos sociales ha sido consecuente con altas tasas de crecimiento industrial, y de hecho ha dependido de ellas.³⁵

agitado casi todos los 'expertos en desarrollo' desde 1945, murmurando semicoherentes alabanzas a la industrialización instantánea. "The dark neo-stalinist night in which almost all 'development experts' have lurched around since 1945, muttering half-coherent praises of instant industrialization." Véase *World Development*, marzo de 1977, p. 267.

³⁵ Paul Streeten, "Industrialization in a Unified Development Strategy", *World Development*, Vol. 3, No 1, enero de 1975, pp. 1-2.

A pesar de que durante los últimos años es decepcionante el ritmo de absorción de mano de obra por parte de la industria en los países en desarrollo no puede haber duda alguna que un crecimiento más rápido significa una mayor tasa de aumento del empleo. El empleo no aumenta con la misma rapidez que la producción industrial debido a los aumentos de productividad, los cuales a su vez se deben a economías de escala, progreso tecnológico y destrezas adquiridas mediante el trabajo. Sin embargo, los análisis de tasas de crecimiento de la producción, del empleo y de la productividad realizados por los profesores Verdoorn, Kaldor y otros han llevado a la conclusión de que cada punto porcentual adicional de aumento de la producción industrial exige, en órdenes generales de magnitud, un incremento de 0.5% en las horas-hombre de empleo, y un 0.5% de aumento de la productividad.³⁶

En lo que se refiere a la función que le cabría al sector moderno dentro de un desarrollo destinado a eliminar la pobreza, los estrategas de las necesidades básicas guardan tanta reserva como frente al crecimiento de la economía en general. Sin embargo, muchas veces se deja entender que la industria moderna no ha logrado absorber tanta fuerza de trabajo como se había esperado, y por ello su función es poco importante —o nula— dentro de una estrategia de necesidades básicas; para el futuro se haría indispensable un cambio fundamental en dirección a un esquema industrial de uso intensivo de la mano de obra. Se piensa que dicho cambio se facilitaría mediante la aplicación del concepto de división

³⁶ Nicholas Kaldor, *Strategic Factors in Economic Development*, Cornell University, 1967, p. 17.

internacional del trabajo por el cual los países industrialmente avanzados se especializarían en industrias de alta densidad de capital, mientras las de mayor uso de mano de obra corresponderían a los países en desarrollo; las producciones respectivas se intercambiarían luego para beneficio mutuo.

Los comentarios de Charles Paolillo, consejero del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, quien asistió a la Conferencia Mundial sobre el Empleo, tienen especial interés en este contexto. El sugirió que "muchos países pueden proponerse desarrollar una estrategia de las necesidades básicas que al mismo tiempo expanda el sector moderno, aumente la aplicación de tecnología avanzada y refuerce la base industrial pesada". Dice además que las motivaciones para actuar de ese modo pueden ser de orden político, de prestigio, psicológico, de seguridad y de autonomía, 'self-reliance'.³⁷

Paolillo parece estar sugiriendo que la expansión del sector moderno normalmente no sería considerada como parte integrante de una estrategia de las necesidades básicas. En realidad, dicha idea debería justificarse, en su opinión, con uno o más fundamentos, entre los cuales incluye en primer lugar la política y el prestigio; ninguno de ellos se refiere a un cálculo económico racional (excepto tal vez en la medida en que éste cabe dentro de la autonomía). De acuerdo, pues, con esta opinión, las instalaciones industriales modernas en países en desarrollo sólo

pueden justificarse recurriendo a motivaciones ajenas a la economía.

3. *La estrategia basada en el uso intensivo de mano de obra*

Hay poderosas razones, no obstante lo expuesto en las secciones precedentes, para dudar de que se pueda determinar, aun a corto plazo, el modelo de especialización industrial de los países en desarrollo por el simple criterio de la cantidad de mano de obra utilizada por unidad de capital. Suele admitirse como un hecho que las técnicas de alta densidad de mano de obra ahorran capital, pero en muchos casos ciertamente no es así. En realidad, frecuentemente es bastante elevado el costo por concepto de capital de las técnicas que utilizan un elevado coeficiente de mano de obra. Por ejemplo, la misión sobre empleo enviada por la OIT a Colombia se enteró de que en el sector tradicional en la industria colombiana le correspondía a la relación entre capital y producto un promedio casi el doble más alto que al sector moderno. Los estudios de la producción de textiles de algodón en la India ofrecen algunas luces sobre las posibles razones de este inesperado resultado. Tales estudios demuestran que en las industrias familiares se utiliza bastante más capital por unidad de producto que en las fábricas, más que nada porque el período muchísimo más largo que requieren las faenas manuales entraña inmovilizar cantidades muy superiores de capital de explotación por unidad de producto.

Así, pues, las técnicas de alta densidad de capital no tienen por qué tener un costo más elevado, por concepto de capital por unidad de producto, que las técnicas que utilizan un elevado coeficiente de mano de obra; por el contrario, hay motivos para suponer que, de hecho,

³⁷Véase *A Basic Human Needs Strategy of Development: Staff Report on the World Employment Conference*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, septiembre de 1976, p. 11.

a través de un amplio espectro de la industria la relación capital-producto es inferior en el caso de las técnicas de alta densidad de capital que en aquellas que emplean más mano de obra.

En general, no hay duda que estas últimas sólo son claramente ventajosas para los países en desarrollo si permiten obtener el mismo volumen de producto sin incurrir en mayores costos por concepto de capital. La evidencia disponible indica que en muchos procesos industriales esenciales las técnicas que exigen un gran volumen de inversiones por obrero generan un nivel de producción muy superior, así como de producto por obrero, mientras que la inversión de capital por unidad de producto no es superior a la de las técnicas que exigen menos capital.

La principal reserva que debe hacerse respecto de esta conclusión es que en algunos casos no se pueda elegir una técnica de alto coeficiente de capital porque el mercado interno es demasiado pequeño como para que puedan aprovecharse sus ventajas. Al mismo tiempo, es posible que resulte difícil penetrar en los mercados de exportación.

Hay una serie de actividades, en especial la construcción y la manipulación de materiales, y de servicios auxiliares, en que la utilización de métodos que exigen un alto coeficiente de capital puede ahorrar capital por unidad de producto. Sin embargo, se ha comprobado que el éxito con que se apliquen los métodos de alta densidad de mano de obra a la construcción en gran escala de caminos y presas depende en gran medida de la eficiencia con que se organice la mano de obra y también de que se le imponga una severa disciplina. De lo contrario, es posible que incluso en este caso sea preferible utilizar métodos de elevado coeficiente de capital.

A menudo se observa que, de hecho,

los países en desarrollo bonifican las técnicas de alto coeficiente de capital aplicándoles bajas tasas de interés y eximiendo del pago a los derechos aduaneros el equipo que importan y que incluye tecnología avanzada a la vez que otorgando altos niveles de protección a los productos terminados que se fabrican con tal equipo. Pueden citarse ejemplos en que, de hecho, el valor agregado por la industria moderna fuertemente protegida de algunos países en desarrollo fue en la práctica negativo si se tienen en cuenta los precios del mercado mundial; uno de ellos es la producción de vehículos automotrices en algunos países latinoamericanos.

Los subsidios de esta naturaleza, en especial a los bienes de consumo duradero de tipo suntuario dudosamente pueden justificarse. Sin embargo, tampoco convendría introducir deformaciones de índole contrapuesta, es decir, las que se producirían si se otorgaran incentivos o subsidios indiscriminadamente a las tecnologías de alto coeficiente de mano de obra. Hay casos en que se puede justificar el otorgamiento de subvenciones tanto a las técnicas de alto coeficiente de capital tal como a aquellas que utilizan un gran volumen de mano de obra: ambas pueden tener un papel que desempeñar en una estrategia de desarrollo que posea objetivos definidos, siempre que las decisiones se basen en cálculos racionales y no en principios generales.

No obstante lo anterior, algunas de las estrategias de maximización del empleo parecen implicar el principio de que hay que adoptar técnicas de alta densidad de mano de obra aunque no generen mayor producción global y aunque, en definitiva, puedan requerir más capital. De todos modos, ésta es una estrategia contraproducente prácticamente en cualesquiera circunstancias.

Equivale a hacer cargar a la industria con el costo adicional de un programa de obras públicas. Esto inevitablemente torna más difícil captar los mercados de exportación, e incluso puede requerir altos niveles de protección contra las importaciones más baratas del extranjero. En estos casos, obviamente sería preferible que las industrias pertinentes adoptasen técnicas de alto coeficiente de capital y utilizasen lo ahorrado por concepto de costo de capital para contribuir a financiar programas de obras públicas generadores de empleo que son de valor para la comunidad.

4. La tecnología 'apropiada'

Con todo, es un hecho que la mayor parte de la tecnología que utilizan los países en desarrollo estuvo destinada originalmente a emplearse en las condiciones muy diferentes de los países industriales y, por lo general, sólo ha sido objeto de ajustes mínimos para adecuarla a las necesidades del nuevo medio. Por lo tanto, como lo subrayan los estrategias de las necesidades básicas, se requieren esfuerzos muy superiores, para idear y adaptar tecnologías más 'apropiadas' a las condiciones predominantes en los países en desarrollo.

No hay ninguna seguridad de que un programa para promover la tecnología 'apropiada' vaya a producir un cambio significativo en las opciones estratégicas disponibles a los países en desarrollo. En primer lugar, movilizar la cantidad adecuada de investigación y aplicación práctica para este objeto exigirá más tiempo de lo que generalmente se piensa, y producir prototipos utilizables tal vez demore más aún. Por otra parte, habrá que tener presente el hecho de que las diferencias entre los países en desarrollo en cuanto al precio de los factores y otras

condiciones pertinentes son superiores a las diferencias promedio existentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Por lo tanto, no existe una tecnología que sea igualmente 'apropiada' para todos los países en desarrollo y las mismas adaptaciones tendrán que modificarse gradualmente de acuerdo con ello. Segundo, será preciso distribuir los efectos de los cambios en las relaciones de precios de los factores a través de la vida útil del equipo; por ejemplo, a una tasa de crecimiento de 7% al año los salarios reales se duplican en diez años. De esta manera, los problemas que entraña elaborar una tecnología 'apropiada' para un espectro significativo de la industria son tremendamente complejos y a estas alturas ni siquiera puede concebirse la solución para muchos de los procesos industriales más importantes. Entretanto, el mundo sigue su marcha y habrá que elegir entre las opciones actualmente disponibles.

No hay duda que la aplicación de conocimientos técnicos y científicos actualizados podría ayudar a mejorar el funcionamiento de las técnicas tradicionales. En parte importante de la industria el mejoramiento dudosamente podría llegar a pesar más que las ventajas productivas de las técnicas de alta densidad de capital. En muchos de los casos, si no la mayoría, las técnicas tradicionales no se prestan para perfeccionarlas más allá de cierto punto, debido a factores tales como la imposibilidad de que incorporen tasas altas de utilización de energía. Por ejemplo, habría sido inútil tratar de amarrar una locomotora a vapor a una diligencia. En realidad, por mucho ingenio científico y tecnológico que se haya utilizado para tratar de actualizar los métodos de transporte anteriores al ferrocarril, casi no puede concebirse que entonces pudiera inventarse

un sistema que compitiera con el ferrocarril, cualesquiera que fuesen las relaciones de precio de los factores.

Lo anterior no reduce en absoluto la necesidad de iniciar un esfuerzo en gran escala para adaptarse y, de hecho, para innovar. En realidad, éste es un caso en que la masa crítica mínima de recursos que se necesita es extraordinariamente grande. Ello no sólo por la inmensa variedad y complejidad de la tecnología industrial y por las enormes diferencias entre los países en desarrollo, y por lo tanto del grado de adaptación requerido en los casos individuales, sino porque lo más probable es que al consagrarse una reducida proporción de la investigación y aplicación práctica a la tecnología 'apropiada' se obtenga resultados demasiado lentamente como para ponerlos en práctica, puesto que el dinamismo del progreso tecnológico hará que resulten obsoletos antes de aplicarlos. Cuando más puede esperarse que el fuerte apoyo que presten los países industriales a una estrategia de desarrollo asentada sobre las necesidades básicas vaya acompañado del reconocimiento de la necesidad de realizar esta clase de esfuerzo en gran escala.

Aunque se asignen recursos adecuados y se estructure un esfuerzo fructífero de investigación y aplicación práctica, no puede presumirse que las tecnologías nuevas y 'apropiadas' tuviesen un coeficiente más elevado de mano de obra que las que se importan actualmente sin adaptación, en todo caso en los procesos fundamentales de las principales ramas de la industria. Es posible que sean apropiadas más bien en la medida en que permitan alcanzar la máxima efectividad en materia de costo a un nivel de producción inferior al que exigen las tecnologías existentes.

Sin embargo, esta cuestión debe ana-

lizarse en función de los propios productos y de las tecnologías necesarias para producirlos. Como dice Frances Stewart: "cuando se trasladan técnicas ideadas para países ricos a otros mucho más pobres, también se trasladan los productos que se obtienen mediante esas técnicas. Ambos —técnicas y productos— son aspectos inseparables de la tecnología. De esta manera, los productos destinados al consumo en sociedades mucho más ricas se trasladan a economías donde, en promedio, los ingresos son muy inferiores".³⁸ En el caso de los bienes de consumo duraderos puede darse además el inconveniente de que para crear y mantener un mercado adecuado haya que aceptar un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, por encima de la protección socialmente antieconómica antes mencionada.

Naturalmente, hay distintas maneras de impedir que los recursos se orienten hacia el consumo suntuario, incluido crear fuertes 'desincentivos' a la manufactura nacional, gravar las importaciones con altos derechos y redistribuir el ingreso a través de la tributación y de los gastos públicos. En realidad, una de las características sorprendentes del enfoque de las necesidades básicas es que, por lo general, presta mucho menos atención a la adopción de medidas directas y prácticas para redistribuir el ingreso que a dar una nueva orientación a la estrategia de desarrollo que, en definitiva, puede resultar tan vaga como ambiciosa y de la que en todo caso, difícilmente cabe esperar que produzca el resultado deseado. Ya se ha advertido que el tratamiento dado a la reforma agraria también es a menudo más limitado de lo que podría haberse

³⁸ Frances Stewart, *Technology and underdevelopment*, Westview, Boulder, 1977, p. 78.

esperado de un enfoque que tanto se preocupa por la pobreza rural. En ambos casos implícitamente parece existir la esperanza o expectativa de que una estrategia de necesidades básicas, al estimular los proyectos de desarrollo centrados en la pobreza, pueda eludir el problema de la redistribución directa de la tierra y del ingreso. Es posible que las tensiones políticas y sociales de una estrategia de esta naturaleza fueran menos graves que aquellas de un programa de reforma agraria y tributaria; pero quizá su costo por concepto de reducción de la tasa de modernización de la economía sea alto, mientras que las ventajas pueden resultar bastante esquivas.

5. *La división internacional del trabajo*

La idea de una división internacional del trabajo entre países desarrollados y países en desarrollo, basada en el coeficiente de utilización de mano de obra y capital no resulta viable, a lo menos por dos razones. Primero, así como no hay por qué suponer que los países donde existe excedente de mano de obra adopten sin excepción tecnologías de elevada densidad de mano de obra, tampoco puede darse por sentado que la ventaja comparativa de que disfrutaban tales países en el comercio mundial radica exclusivamente en la exportación de productos de alta densidad de mano de obra.

En todo caso, hay que descartar este principio de la división internacional del trabajo porque los países desarrollados son tan contrarios a él como los países en desarrollo. Las importaciones de productos de elevado coeficiente de mano de obra perjudican a las industrias más vulnerables de los países desarrollados, que a menudo emplean a los obreros más pobres y a los miembros de las minorías. Si bien algunos países en desarro-

llo han llegado a ocupar una posición fuerte en los mercados mundiales de textiles, el crecimiento adicional de las exportaciones está sujeto a graves e injustas limitaciones, y no hay posibilidad alguna de que los países en desarrollo en general puedan volver los ojos hacia los mercados textiles como fuentes potenciales para lograr un incremento apreciable de sus entradas por concepto de exportaciones. El primer acuerdo internacional para limitar las importaciones de textiles de los países en desarrollo se suscribió en 1962 como medida transitoria que se aplicaría 'por unos años'. Sin embargo, a partir de entonces las limitaciones se renovaron periódicamente y el ritmo de incremento de las importaciones se detuvo al punto en que parece existir la intención de evitar la necesidad de ajuste impidiendo nuevas intrusiones en los mercados internos. Estas mismas consideraciones son aplicables a otras limitaciones al comercio de manufacturas con los países en desarrollo, sea que las impongan los países importadores, o los exportadores bajo coacción.

Así, pues, la posibilidad que se ha estado analizando no sólo es deficiente desde el punto de vista de la economía; además, es bastante impracticable en un mundo de creciente proteccionismo en que las industrias de alta densidad de mano de obra son las más débiles de los países desarrollados.

6. *El ejemplo de China*

Lo que nunca surge del informe de la OIT ni de otras versiones de la estrategia de las necesidades básicas es que el desarrollo acelerado del sector moderno y el fomento de nuevas oportunidades de empleo, en otros sectores, con métodos

más tradicionales, no son necesariamente incompatibles. Si algo prueba el modelo chino, que los estrategas de las necesidades básicas a menudo citan con muestras de aprobación, es precisamente eso.

A menudo se menciona la experiencia china para respaldar una estrategia industrial basada en la realización de pequeños proyectos de alta densidad de mano de obra unida a la concentración de grandes recursos y esfuerzos en el desarrollo rural. Sin embargo, a menudo el paralelo se basa en un errado conocimiento de esa experiencia. La estrategia china consiste en caminar con dos pies y no con uno, lo que no es una mala idea si se quiere que la persona que camina se mantenga derecha. China estimula el des-

arrollo simultáneo de la industria y de la agricultura, y utiliza tanto las tecnologías de alto coeficiente de capital más modernas como los métodos tradicionales de producción de alta densidad de mano de obra. Se prevé un nivel mínimo de consumo para todos a la par que la industria pesada es la industria clave que recibe el más alto orden de prioridad en la asignación de recursos.³⁹ De esta manera, el modelo chino se basa en una estrategia de desarrollo global, bien distinta de la que suele concebirse como estrategia de las necesidades básicas, pese a que no hay duda que China tiene una política definida sobre como proporcionar condiciones de vida mínimas para todos.

IV

Necesidades básicas y asistencia internacional

1. *¿Debería el PNUD tener una estrategia de desarrollo?*

El análisis anterior nos trae a la segunda cuestión fundamental del presente trabajo, a saber, ¿deberían los donantes de ayuda en general y el PNUD en particular, utilizar sus recursos para promover una estrategia de desarrollo centrada en la pobreza o en las necesidades básicas?

En las naciones desarrolladas, salvo en los Países Bajos y los países escandinavos, son relativamente escasos los partidarios de los programas de ayuda. Las pruebas de que en algunos países en desarrollo la distribución del ingreso se está haciendo menos y no más equitativa han sido aprovechadas por quienes se oponen a la ayuda, que sostienen convin-

centemente que es irracional transferir ingresos de los contribuyentes pobres de los países desarrollados a los adinerados del mundo en desarrollo.⁴⁰

De esta manera, los países industriales han llegado a considerar indispensable para mantener los programas de ayuda que los países en desarrollo se comprometan a adoptar una estrategia de desarrollo centrada en la pobreza. En realidad, la justificación de esta clase de

³⁹ Véase Suzanne Paine, "Balanced Development: Maoist Conception and Chinese Practice", *World Development*, Vol. V, N° 4, abril de 1976.

⁴⁰ Por supuesto, esta afirmación es válida aunque mejore la distribución del ingreso en los países beneficiarios.

estrategia surgió en los países desarrollados mucho antes de la Conferencia Mundial del Empleo. Charles Paolillo observa que “la estrategia de las necesidades básicas se asemeja mucho a la de la ‘participación’ que pone énfasis en la ‘nueva orientación’ que le ha estado dando, en los últimos años, la asistencia para el desarrollo la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), de conformidad con proyectos de ley originados en la Comisión de relaciones internacionales de la Cámara de Representantes y promulgados en 1973 y 1975”.⁴¹ Asimismo, en el Libro Azul publicado en octubre de 1975, el Gobierno del Reino Unido afirmó que “. . . en la actualidad, nosotros y otros donantes de ayuda estamos adaptando nuestras políticas de manera de prestar más ayuda a los países más pobres y a la gente más pobre de esos países”.⁴²

¿Por qué, entonces, los países en desarrollo se muestran reacios a celebrar convenios con arreglo a los cuales la asistencia para el desarrollo se vincularía con programas para ayudar a los pobres? Ante todo, les ofende lo que consideran una presunción injustificada de los países desarrollados de que sólo a ellos les interesan los pobres y que a los países en desarrollo hay que ofrecerles la carnada de la asistencia externa para inducirlos a demostrar igual preocupación. El Libro Azul del Reino Unido reconoce que éstas son “cuestiones muy delicadas que constituyen la médula del proceso político en todos los países, tanto desarrollados

como en desarrollo”, y que lo más probable es que los esfuerzos por ejercer presión en esta materia sean resistidos aun por aquellos países que en principio son favorables a un desarrollo centrado en la pobreza.⁴³ El presidente del Comité de asistencia para el desarrollo de la OCDE expresa que “La experiencia recogida en el Club del Sahel indica que en el presente siglo seguramente ningún país estará dispuesto a aceptar un nivel de vida mínimo como objetivo de política salvo por un período de emergencia transitorio”.⁴⁴ Más grave aún es el hecho de que los dirigentes y la población de los países en desarrollo de seguro se sentirán profundamente agraviados por los intentos de llegar a un acuerdo basándose en normas mínimas sobre la pobreza por considerar que sería demasiado tecnocrático y paternalista de parte del Norte adinerado. Por otra parte, los países desarrollados no son muy convincentes en esta materia en momentos en que el desempleo y las privaciones de los grupos postergados y minoritarios de estos mismos países han llegado a niveles que no se conocían desde la época de la Gran Crisis.

Y la campaña en favor de programas de desarrollo centrados en la pobreza no se acompaña de ofrecimientos de un volumen apreciablemente mayor de asistencia para apoyar tales programas. Por el contrario, a los países en desarrollo les preocupa muchísimo el hecho de que se limiten los alcances de los objetivos de desarrollo de la comunidad internacional de manera que les permitan concentrarse en la pobreza en el sentido más estricto, por cuanto les parece que quizá eso proporcione un motivo para mermar los

⁴¹ *A Basic Human Needs Strategy of Development, op. cit.*, p. 1.

⁴² Reino Unido, Ministerio de desarrollo de ultramar, *The Changing Emphasis in British Aid Policies: More Help for the Poorest*, H.M. Stationery Office, Cmnd. 6270, octubre de 1975, p. 2.

⁴³ *Ibidem*, cap. III, párrafos 3 y 4.

⁴⁴ OCDE, *Observer*, noviembre de 1977, p. 20.

compromisos comerciales y de asistencia contraídos por los países industriales. De acuerdo con el Banco Mundial, la asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del producto interno bruto total de los países desarrollados disminuyó de 0.52 en 1960 a aproximadamente 0.33 a mediados de los años setenta, y a corto plazo no se advierten perspectivas de un avance realmente significativo hacia el objetivo de 0.7% del producto interno bruto, fijado por la Asamblea General.⁴⁵ Al mismo tiempo, los objetivos de comercio de la Estrategia Internacional de Desarrollo de las Naciones Unidas parecen más difíciles que nunca de alcanzar puesto que el problema de los productos básicos sigue sin resolver y, como se observó, el nuevo proteccionismo de los países industriales es particularmente severo en su tratamiento de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Por lo tanto, en los países en desarrollo existe la profunda inquietud de que la consigna de la pobreza y el enfoque de las necesidades básicas se estén utilizando para socavar la Estrategia Internacional de Desarrollo y para desviar la atención del hecho de que no se han cumplido los compromisos internacionales contraídos en tal Estrategia.

Además, los países en desarrollo consideran que concentrar los esfuerzos de asistencia en el 40% más pobre de la población de los países más pobres es pasar por alto el hecho de que, de acuerdo con cualquier norma razonable acerca de las necesidades básicas, en la mayoría de los países gran parte del 60% restante es extremadamente pobre y postergado. Para los que así piensan es un procedimiento bastante discutible separar el

40% más pobre de Tanzania, por ejemplo, cuando lo más probable es que cuatro quintos de su población tengan ingresos per cápita inferiores a 100 dólares.⁴⁶

Las peores desigualdades en la distribución del ingreso no se encuentran necesariamente en los países más pobres. Aunque se considerase conveniente y eficaz utilizar los programas de asistencia para influir en favor de los pobres, en los países en desarrollo, lo que en sí es discutible por la razón que indica el Libro Azul del Reino Unido, probablemente habría que canalizar dicha influencia hacia los países donde hay mayores desigualdades y no hacia aquéllos donde la abrumadora mayoría es tan pobre que desarrollo centrado en la pobreza es prácticamente lo mismo que desarrollo para todos. Sin embargo, es evidente que la asistencia no puede utilizarse como medio de presión en un país que no la recibe y son los países excluidos de los programas de asistencia que se conceden en condiciones favorables debido a que tienen ingresos relativamente altos, los que más podrían hacer por sus ciudadanos más pobres.

Así, pues, existe más de una simple posibilidad de que se ejerzan presiones más fuertes precisamente en el punto donde menos se necesitan, y no se hagan sentir en absoluto en los casos donde efectivamente hay recursos disponibles para avanzar en forma significativa hacia

⁴⁵ Robert McNamara, *Address to the Board of Governors*, Banco Mundial, 26 de septiembre de 1977, anexo III.

⁴⁶ Según la obra *Redistribution with Growth*, de Hollis Chenery y otros, Oxford University Press, 1974, cuadro I.2, en 1969 72.9% de la población de Tanzania vivía bajo la línea de pobreza fijada por un ingreso *per capita* de 75 dólares (a precios de 1971). Los porcentajes correspondientes a otros países eran: Dahomey 90.1; Chad 77.5; Birmania 71.0; Madagascar 69.9; India 66.9; Sri Lanka 63.5; Sierra Leona 61.5; Níger 59.9.

la erradicación de la pobreza, si existe la voluntad de hacerlo.

2. *La transferencia de las estrategias de desarrollo: el enfoque de las necesidades básicas*

Ya se ha visto que si bien indudablemente se necesita una distribución más equitativa de las ventajas del desarrollo, la estrategia ideada por el enfoque de las necesidades básicas para alcanzar este objetivo es, cuando mucho, en extremo discutible y, en el peor de los casos, probablemente retardará el proceso de desarrollo y con ello, toda esperanza real de mejorar las condiciones de vida de los pobres.

No obstante, aunque el análisis anterior fuera demasiado pesimista, y aunque pudiera demostrarse que el desarrollo rural y la pequeña industria de alto coeficiente de mano de obra son la clave del desarrollo con justicia social, de ningún modo habría que concluir que los organismos internacionales disponen de ventajas comparativas para planificar, idear y ejecutar proyectos en estos campos determinados. A menudo se parte del supuesto simplista de que la mejor manera en que la comunidad internacional puede mejorar la suerte de los pobres del campo y de la ciudad es apelar directamente a ellos y hacerlos participar en proyectos que cuentan con apoyo internacional, multilateral o bilateral. Tales proyectos suelen no tener en cuenta las condiciones más fundamentales para tener éxito.

3. *Desarrollo rural*

En su valiosa obra *The Design of Rural Development*, Uma Lele hace hincapié en la importancia decisiva que tiene el que los gobiernos adopten políti-

cas adecuadas y comprometan recursos, sin lo cual los programas de desarrollo rural no pueden tener éxito.

Por ejemplo, en el campo de la política en general, si el sistema de tenencia de la tierra impide la participación de los grupos de menores ingresos en los programas de desarrollo rural, es posible que la reforma agraria sea un requisito indispensable para que tales programas tengan éxito. Asimismo, tal vez haya que modificar las políticas de fijación de precios del gobierno o de las juntas de comercialización, de manera que los grupos de bajos ingresos puedan beneficiarse con los aumentos de productividad.⁴⁷

También son fundamentales la participación popular en los programas de desarrollo rural y el apoyo del pueblo a éstos; y al respecto vale la pena tener presente la ineficacia de los intentos realizados en el pasado por obtener tal apoyo. Como indica Uma Lele, la mayoría de los programas han “adolecido de falta de conocimiento del medio sociocultural e institucional en que debían aplicarse” unida a la “extrema escasez de mano de obra local capacitada”.⁴⁸ Estas consideraciones mueven a concluir que “a menos que los gobiernos nacionales destinen gran cantidad de recursos al desarrollo rural y, lo que es igualmente importante, brinden capacitación adecuada a la mano de obra necesaria para ampliar estos servicios, la intensidad⁴⁹ de la mayoría de estos programas no puede reproducirse a una escala lo

⁴⁷ Uma Lele, *The Design of Rural Development*, publicado para el Banco Mundial por la John Hopkins University Press, Baltimore 1975, p. 176.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ La ‘intensidad’ se mide en general por la relación entre quienes trabajan en difusión y los agricultores.

suficientemente amplia como para llegar a la masa de la población rural en el futuro previsible".⁵⁰

Difícilmente podría afirmarse que de todo el espectro de respaldo al desarrollo que pueden prestar los organismos internacionales el desarrollo rural sea el sector respecto del cual éstos gocen de mayores ventajas comparativas. Aunque fuese efectivo que el desarrollo rural debería tener derecho a una mayor proporción del total de recursos disponibles para el desarrollo (lo que en sí es bastante discutible), no habría por qué concluir que también tendría prioridad en el derecho a los recursos *externos* que, cabe recordar, sólo constituyen una pequeña proporción del total, en promedio menos del 10%.

Como es lógico, no puede esperarse que los extraños, por bien intencionados que sean, conozcan a fondo el medio sociocultural e institucional que Uma Lele juzga decisivo en cualquier programa de esta naturaleza. En realidad, en la abrumadora mayoría de los casos, el extraño no tendrá la más mínima idea del idioma local que es indispensable saber para lograr establecer y mantener un contacto estrecho con la gente.

Considérese dos países, A y B, cuyos ingresos per cápita y sectores de extrema pobreza son análogos. Supóngase que A tiene un gobierno liberal, que no cree en la ayuda interna directa a los pobres sino que prefiere depender de las fuerzas del mercado para corregir la situación. Por otra parte, B tiene un programa activo de creación de empleos para los pobres del campo y de la ciudad; y un sistema de impuestos y subsidios que efectivamente disminuye las diferencias en cuanto al ingreso per cápita en el país y que esta-

blece un límite mínimo al ingreso real de los más pobres.

El PNUD propone, y el país A acepta, un programa de desarrollo rural integrado. Se hacen esfuerzos para aumentar la productividad de los pequeños productores; sin embargo, poco a poco se observa que los productores no retienen los frutos del aumento de productividad sino que los trasladan involuntariamente a la población industrial bajo la forma de precios más bajos de los productos alimenticios. El director del equipo del PNUD sugiere que el gobierno considere la posibilidad de respaldar los precios del productor, pero el gobierno replica que el Premio Nobel Milton Friedman es contrario a tal intervención en el mercado.

Los funcionarios del país B no desean ningún programa de desarrollo rural financiado con recursos externos; estiman que conocen los problemas de desarrollo rural de su país mejor que cualquier organismo extranjero y no necesitan aportes externos para resolverlos. A su juicio, la ventaja comparativa del PNUD radica en que les ayuda a obtener y dominar tecnologías avanzadas. Cuentan con algunos recursos mineros en explotación y desearían que el PNUD les ayudara a crear instalaciones para fabricar productos semielaborados. El programa no generará muchos empleos y ciertamente no beneficiará en forma directa a los sectores más pobres. Pero el gobierno estima que *acelerará* la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto y los beneficios serán redistribuidos por el gobierno de tal modo que los pobres obtengan una participación más que proporcional.

¿Cuál de estos dos programas es más efectivo para hacer frente a la pobreza? Los puntos de vista pueden ser diferentes, pero es indudable que el segundo

⁵⁰ *Ibidem*, p. 69.

criterio no es manifiestamente inferior al primero.

No hay duda que consideraciones de esta naturaleza indujeron al gobierno del Reino Unido a adoptar, en el Libro Azul antes citado, una actitud extremadamente cautelosa respecto del desarrollo centrado en la pobreza. Sugiere dicho libro, que una política de asistencia centrada en la pobreza "debería realizarse a través de programas bastante específicos bien ajustados a la situación y deseos de cada país, y no mediante pautas generales que deban aplicarse a todo trance en todos los países". El Libro Azul es contrario a los métodos directos por los cuales el donante "especificaría con antelación los sectores económicos o sociales, el tipo de proyecto, las regiones geográficas, o los grupos beneficiarios determinados dentro de un país a los que desee limitar su asistencia, o impedirles que la utilicen".⁵¹

No obstante, los programas de desarrollo centrado en la pobreza han proseguido con las mejores intenciones y las dificultades previstas se han materializado. Por ejemplo, en un país de Asia un proyecto de desarrollo en gran escala tropezó con graves dificultades debido en parte a que el organismo internacional pertinente no conocía las corrientes y contracorrientes culturales y políticas del sinnúmero de pequeñas comunidades comprometidas en el proyecto. Y, lo que es más sorprendente, el organismo no previó las consecuencias que tendría mejorar el abastecimiento de agua, el alcantarillado e introducir otras mejoras independientemente de la adopción de otras medidas de desarrollo más globales (que, naturalmente, habrían exigido multiplicar muchas veces los recursos ya apreciables que se habían proporcionado para el

proyecto). A medida que las mejoras aumentaron el valor de la tierra y de las viviendas, sus empobrecidos ocupantes se sintieron obligados a vender sus propiedades a personas más ricas y trasladarse a tugurios en los suburbios de la capital.

En una reunión intergubernamental para analizar la estrategia de las necesidades básicas que tuvo lugar últimamente, el representante de uno de los países más pobres de Africa dio otro ejemplo; relató cómo cierto organismo internacional había creado un "Estado dentro del Estado" en su país. La intención implícita en dicho proyecto era sin duda óptima —el organismo estaba resuelto a lograr que el experimento tuviera éxito, a obtener importantes resultados entre los pobres de esa región y que nada obstaculizara el progreso alcanzado. Sin embargo, para lograr estos resultados, el organismo creyó necesario ejercer cierto grado de control sobre el proyecto, así como de protección de las influencias externas, que lo aisló del resto del país. Además, en la región abarcada por el proyecto se crearon condiciones que imposibilitaban que dicho país repitiese el experimento en otro lugar. De esta manera, nació una entidad puramente artificial que no difundió sus efectos sobre la economía en su conjunto y que además planteará un grave problema al gobierno cuando dicho organismo internacional abandone el país.

El apoyo externo al enfoque de las necesidades básicas no tiene por qué estar constituido por proyectos de satisfacción de las necesidades básicas. Los organismos internacionales han adquirido un alto grado de competencia en una serie de campos y es en ellos donde sus esfuerzos pueden ser más productivos, cualquiera que sea la estrategia general de desarrollo del país considerado.

⁵¹ *Op. cit.*, cap. III, párrafo 4.

Conclusiones

El enfoque de las necesidades básicas hizo un aporte al diálogo sobre el desarrollo al destacar la importancia de que los beneficios del desarrollo se distribuyan equitativamente. Pero se le exige demasiado, pues hasta ahora no existe una estrategia de necesidades básicas que defina claramente la orientación que debe adoptar la economía en su conjunto.

Pese a que aparentemente tiene propósitos avanzados, en realidad el criterio de las necesidades básicas es bastante retrógrado. Esto se manifiesta en especial porque no contempla propuestas categóricas sobre los cambios estructurales indispensables para liberar el potencial de desarrollo y porque le resta importancia al papel de la industria y de la tecnología modernas. Incluso en lo que respecta al sector rural, las propuestas de cambios estructurales parecen titubeantes y débiles.

No porque un país tenga objetivos de desarrollo igualitarios necesariamente debe concluirse que querrá asignar abrumadora prioridad al logro de ciertos objetivos absolutos de consumo. Es posible que prefiera frenar el consumo actual y a corto plazo para permitir una tasa más rápida de crecimiento y de transformación estructural. El éxito de dicha estrategia quizá dependa de la equidad con que se distribuyan las privaciones que esa estrategia implica dentro de la sociedad en su conjunto.

Así como la experiencia ha demostrado que el éxito de los esfuerzos por limitar el crecimiento de la población depende de que los mismos se inserten plenamente dentro del marco del desarrollo económico y social general, los

programas para ayudar a los pobres sólo rendirán frutos si se establecen como parte de una estrategia de desarrollo más amplia. Los objetivos de crecimiento y equidad no sólo son compatibles sino interdependientes, y su logro no exige por cierto debilitar ni detener el crecimiento del sector moderno, ni confiar unilateralmente en las tecnologías de alta densidad de mano de obra.

Finalmente, por muy importante que sea que los países adopten en forma más consciente medidas para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos más pobres, los organismos internacionales no tienen por qué tener competencia o conocimientos técnicos especiales que ofrecer al abordar los problemas de la pobreza a través de proyectos dirigidos directamente a los pobres. Por el contrario, la falta de conocimiento de los complejos problemas políticos, económicos, sociales y culturales que plantea la ayuda a los pobres de las zonas rurales y urbanas debería inducir a los organismos a ofrecer sus recursos y servicios en aquellos campos donde, por experiencia, saben que pueden desempeñarse bien. Sin embargo, tienen la responsabilidad de asesorar a los gobiernos en relación con los objetivos que éstos han aceptado libremente en los foros internacionales y brindar los medios de alcanzar estos objetivos dentro del marco de la estrategia adoptada por cada país.

Con todo, los organismos no deberían aspirar a ser los principales exponentes de la teoría de desarrollo ni las autoridades más importantes en lo que respecta al proceso de desarrollo; además, carecen de atribuciones para imponer determinadas estrategias de desarrollo a los países miembros. El desarrollo

es una labor a largo plazo que exige constancia y tesón por parte de los organismos internacionales, así como humildad y moderación; sentido de las proporciones acerca de su propia capacidad y acerca de la importancia de su labor; y debe evitarse estrictamente tanto la complacencia como el celo excesivo por la causa, y también los altibajos de la moda del desarrollo.

Entre realidad y utopía

La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas

*Jorge Graciarena**

Si las ciencias sociales están condicionadas a la realidad en cuyo seno surgen y se desarrollan sus avatares recientes en América Latina sólo pueden ser explicados cabalmente en el marco de referencia de las transformaciones de aquélla. En concreto, deben plantearse en el contexto del orden tecnocrático que se ha impuesto en las instituciones fundamentales, ciertos puntos decisivos: qué concepciones predominan actualmente en las ciencias sociales y por qué, cuáles emergen en contraposición a ellas y cuál es la evolución probable de cada una.

En consecuencia, el esfuerzo central de este ensayo apunta a describir el desarrollo de una 'concepción tecnocrática' de la ciencia social en el terreno abonado por aquel orden y a mostrar sus rasgos fundamentales. Entre estos últimos destaca su función instrumental, pragmática y subordinada a dicho orden, su énfasis en la producción de técnicas sociales y su predilección por una perspectiva fragmentaria y sectorial. Y frente a ella afirma la necesidad de consolidar una 'concepción crítica' que constituya el conocimiento social a base de una crítica sistemática de sí misma y de la realidad, que asuma sus responsabilidades éticas y que considere a la libertad intelectual como requisito indispensable de su quehacer, pues sin ella no hay posibilidad de alcanzar la verdad ni la objetividad.

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

I

El desarrollo de las ciencias sociales en América Latina ha sido primordialmente un contrapunto dialéctico entre ideas y procesos reales en el que aquéllas ajustándose a éstos, y viceversa, han arribado a síntesis nunca del todo concluyentes; muchas veces distinto y contradictorio, pero siempre aferrado a una reiterada preocupación por la marcha de la historia, por las perplejidades de la coyuntura y también por la angustiosa anticipación del futuro. Cualquier intento de atribuir un sentido al quehacer científico de las ciencias sociales tendría por fuerza que reparar en la existencia de un movimiento recurrente que, en forma alternativa, las acerca y aleja, pero nunca las separa completamente de las situaciones sociales concretas ni de las contingencias críticas, así pues, de muchas maneras y desde los más diversos ángulos se han incorporado al campo de la reflexión y del debate intelectual. Los problemas de la realidad social, sus conflictos fundamentales y sus posibilidades potenciales han estado presentes, de una u otra manera, en la temática de las ciencias sociales en los últimos decenios. Aunque acusando un natural desfasaje, y acaso algunas circunstanciales desconexiones, la historia real de las sociedades latinoamericanas, sus transformaciones y problemas críticos han condicionado *pari passu* la historia intelectual de sus ciencias sociales. No menos importante ha sido la gravitación de las aspiraciones y esperanzas vigentes en cada momento histórico. Así, realidad y utopía se han entremezclado en una trama que ha contribuido a darle su peculiar fisonomía.

Desde luego, nada de esto es novedoso ni original. La demostración del condicionamiento histórico de las ciencias sociales ya se hizo muchas veces, especialmente con referencia a algunas de sus

disciplinas especiales. Tampoco faltan análisis más comprensivos que destaquen la relevancia de los problemas sociales en conjuntos mayores de la reflexión científico-social durante períodos relativamente amplios del presente siglo.¹

La adaptación de las ciencias sociales a la situación histórica no fue meramente mecánica y reactiva, como pudo haber sido si en su evolución hubieran seguido ciegamente el curso dictado por el sentido de los acontecimientos sociales predominantes. En realidad, no fue así. Por el contrario, en el juego dialéctico entre pensamiento y realidad las ideas sociales ejercieron una influencia nada desdeñable sobre el desarrollo de las sociedades latinoamericanas. Al fin y al cabo, de ellas, y más específicamente de sus proyecciones ideológicas, surgieron los objetivos y estrategias que, de una u otra manera contribuyeron a conformar el desarrollo histórico de la región.

Quizá no esté de más recordar ahora que la realidad social no existe por sí misma, sino que se manifiesta a través de alguna de sus diversas interpretaciones posibles. Sin caer en el subjetivismo idealista que niega su existencia objetiva y reduce la realidad a puros contenidos de conciencia, lo que supone un inaceptable monismo reduccionista, tampoco puede dejar de señalarse que, en última instan-

cia, la realidad se refleja en la conciencia de los individuos (actores-agentes sociales) mezclándose con sus ideas e intereses en constelaciones específicas que constituyen la base y guía de sus comportamientos sociales. En un sentido estricto, las ideologías constituyen precisamente un cierto tipo de ideas concretas donde se combinan, fundiéndose, necesidades sociales, juicios de realidad socialmente condicionados y objetivos para la acción. De ahí su relevancia en el proceso de desarrollo y cambio social, y por supuesto en situaciones históricamente definidas.

Por lo tanto provisionalmente se puede afirmar que las ciencias sociales latinoamericanas se desplazan de un modo u otro en una dirección convergente con la seguida por la realidad social en su curso histórico. Más próximas o más alejadas, nada de eso ha significado una alteración profunda, ni menos aún la ruptura de su conexión con la realidad social. Y esto no ha ocurrido sólo por la determinación voluntaria de algunos de sus practicantes —lo que no ha dejado de revestir cierta importancia— sino por la propia y simple naturaleza de las cosas que supone el condicionamiento dialéctico entre ideas y realidad social. Esta conexión recíproca constituye algo así como el nudo de las reflexiones que siguen.

¹ Un trabajo que destaca de manera concluyente las correspondencias señaladas es A.E. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976. También J. Graciarena y R. Franco, *Social Formations and Power Structures in Latin America* (en curso de publicación en la serie Current Sociology de la Asociación Internacional de Sociología), donde se analizan, primero, las tendencias del cambio sociopolítico, y luego la reflexión de éste sobre el

pensamiento social, particularmente en el campo de la sociología y de la ciencia política latinoamericanas. Algunas de las tesis allí sostenidas ya aparecieron antes elaboradas en J. Graciarena, *Formación de postgrado en ciencias sociales en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1974; y en "Las ciencias sociales, la crítica intelectual y el Estado tecnocrático", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 37, Nº 1, enero-marzo de 1975.

II

Antes de incursionar en otras direcciones, acaso se justifique recordar algunos aspectos específicos de la formación del conocimiento social, en particular los relativos a la constitución de las ciencias sociales, que, con el tiempo, adoptaron como modelo el de las ciencias naturales de carácter experimental. En sus orígenes toda reflexión más o menos sistemática sobre la sociedad contenía elementos mágicos y proyecciones trascendentes que les otorgaban un carácter de teología social, donde se mezclaban Dios y el mundo, lo deseado con lo observado, el conocimiento y los valores, todo lo cual adquiriría matices particulares atribuibles a la posición social, experiencia, idiosincrasia y sentimientos de sus practicantes. En el profetismo religioso es donde posiblemente pueda encontrarse la expresión más rica de estos componentes.

Más tarde, el racionalismo empirista y la secularización tendieron a mundanizar la reflexión social que de este modo se tornó primero filosofía social y luego ciencia social. Durante ese pasaje el conocimiento social fue paulatinamente dejando de lado sus fuentes y referencias trascendentes sin perder por ello sus proyecciones teleológicas ni su normatividad.

Esta transición, que cobra un vigor incontenible en el siglo XVIII, y se completa en gran medida en el siguiente, subraya dos problemas centrales. El primero se refiere a la posibilidad de aislar y separar los elementos objetivos —científicos según los cánones del positivismo— de los subjetivos y doctrinarios, que hasta entonces estaban deliberadamente unidos, y que aunque secularizados continuaron así puesto que en el saber sobre

la sociedad del siglo XIX se combinaban juicios de realidad, proyecciones ideológicas del pasado y presente, y anticipaciones utópicas sobre el porvenir. De allí los estrechos vínculos que se establecieron con los movimientos sociales y las luchas políticas de la época, muy evidentes por cierto tanto en el pensamiento liberal como en el marxista.

El segundo problema se vincula con los nuevos fundamentos de la validez del conocimiento social que, conforme al modelo positivista, se basaban esencialmente en la verificación por los hechos de las proposiciones teóricas y en su racionalidad y eficacia práctica. En ambos casos se cuestionan tanto la naturaleza y los criterios de verdad del conocimiento pretérito, como sus fuentes de legitimación basados en la revelación y la tradición, en un pasado más lejano; o puramente en la razón y en diversos tipos de práctica y experiencia social, en años más recientes. La lógica positivista rechazaba enfáticamente una y otra posibilidad aferrándose a los hechos como única y confiable fuente de conocimiento.

La historia que sigue es bastante conocida y, por lo tanto, sólo se justificaría aquí aludir rápidamente a unos pocos puntos que revisten particular interés. El auge de las ciencias naturales las convirtió pronto en paradigmas del conocimiento científico, y sus patrones metodológicos se tornaron pronto en la receta reiteradamente aconsejada a las ciencias sociales para su progreso. Como la tradición anterior del pensamiento social especulativo, trascendentalista unas veces o racionalista otras, nunca fue abandonada, ni aun en el seno de las ciencias sociales, su evolución ha seguido un cur-

so que oscila entre el polo del compromiso militante y la ideologización deliberada, por un lado, y por el otro, el retraimiento hermético y la asepsia temática que tienden a evitar la contaminación del conocimiento científico en las controversias y conflictos del momento histórico. Pese a todos los esfuerzos intelectuales llevados a cabo en esta última dirección los frutos no han correspondido a las expectativas. Una y otra vez se ha comprobado que en la formación del conocimiento social la confusión entre ideales y realidad social ha sido permanente.² Y si lo ha sido es precisamente porque esa conexión está profundamente incrustada en las entrañas mismas del conocimiento social.

La indagación del pasado autoriza a suponer que los momentos de mayor creatividad intelectual de las ciencias sociales ocurrieron precisamente cuando su conexión con las transformaciones socia-

les y crisis históricas fue asumida lúcida y conscientemente. Basta recordar al respecto la relación evidente que hay entre algunos relevantes acontecimientos históricos y la génesis de varias de esas disciplinas.

Acaso sea pertinente recordar antes que la ciencia, como saber organizado, fue un producto de la sociedad burguesa y de un tipo de racionalismo que sólo se desarrolló en ambientes urbanos. De allí que la ciencia empírica haya sido un resultado de la práctica social de la vida urbana. En el caso de las ciencias sociales valga la mención del notorio vínculo entre el surgimiento del capitalismo industrial en el siglo XVIII y la economía política, de la formación de las sociedades nacionales europeas centradas en torno al Estado nacional y la ciencia política; y, para no abundar demasiado, recuérdese la relación entre las crisis decimonónicas de consolidación de la sociedad burguesa y de formación de un proletariado urbano industrial con la sociología. Precisamente, uno de los más ilustres defensores de la historicidad de las ciencias sociales, Karl Mannheim, definió a la sociología como ciencia de las crisis, luego de destacar su carácter de disciplina que no sólo surgió de ellas sino que creció gracias a sus estímulos y desafíos.

Y esto también se advierte en las otras ciencias sociales, cuyos desarrollos se han fortalecido y sus posibilidades acrecentado cada vez que han debido responder a demandas sociales para superar coyunturas críticas, expresadas como conflictos generalizados e *impasses* que no pueden ser resueltos con los medios corrientes. En estas circunstancias fueron frecuentes verdaderas 'revoluciones científicas' que recomponen desde sus fundamentos al conocimiento social. Considé-

² La sociología de la ciencia y del conocimiento ha mostrado muchas veces la existencia de esta relación. La literatura al respecto es demasiado abundante y hace poco menos que innecesaria citarla. Sin embargo, no puedo resistir la tentación de mencionar una crítica brillante concebida dentro de esta tradición sobre el funcionalismo estructural de Talcott Parsons: A. Gouldner, *La crisis de la sociología occidental*, traducción de Néstor Míguez, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1970. Todavía más pertinente es la mención de la contribución crítica de la Escuela de Frankfurt, de cuyos importantes trabajos Gouldner sacó buen partido. Puede verse al respecto M. Jay, *The Dialectical Imagination. A History of the Frankfurt School and the Institute of Social Research. 1923-1950*, Boston, Little Brown & Co., 1973. [Hay versión castellana: *La imaginación dialéctica. Una historia de la Escuela de Frankfurt*, traducción de Juan Carlos Curutchet, Ed. Taurus, Madrid, 1974.] Varios problemas tratados aquí deben mucho al trabajo de uno de sus fundadores: Cf. M. Horkheimer, *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires, Sur, 1969.

rese, por ejemplo, la registrada de resultados de las crisis económicas capitalistas de los años 30 en la economía liberal, que experimentó una revisión hasta sus cimientos con la llamada "revolución keynesiana".

En estas notas se admite como un punto de partida el condicionamiento histórico de las ciencias sociales y, en términos generales, se lo juzga positivamente. En efecto, se supone que esta conexión ejerce una influencia beneficiosa que, por un lado, enriquece al conocimiento y la reflexión social, y por el otro a las ideologías y valores sociales.

El hecho de que se juzgue beneficiosa la relación del conocimiento con la

realidad social no implica que aquél sea invariablemente bueno cuando de alguna manera refleja a esta última, y esto porque el conocimiento puede asumir algunas veces un carácter alienante y represivo, mientras que en otras el acceso al mismo puede abrir las compuertas a nuevas fuerzas sociales, generando así mayores posibilidades de racionalidad sustancial en grupos deprimidos y sometidos, y por lo tanto apáticos e inorgánicos con respecto a la vida política y social. Una u otra posibilidad no dependen tanto del conocimiento mismo como de los contextos de referencia que lo condicionan. Sobre este punto se volverá más adelante.

III

Al destacar la conexión fundamental que implica el condicionamiento social del conocimiento de la sociedad, no habría que dejar de recordar que en múltiples circunstancias, y por las más diversas razones, se ha manifestado un empeño persistente por liberar las ciencias sociales de esta dependencia, sea convirtiéndolas en ciencias 'puras', matemáticamente formalizadas, abstractas e impolutas, conforme al modelo científico de la física teórica y experimental, o despojándolas de las infiltraciones valorativas y de los condicionamientos humanos que se introducen en diversas fases y por distintos resquicios del trabajo científico.

El ideal de una ciencia neutra ha sido imperecedero, y se lo ha invocado a veces desde posiciones sociales y perspectivas intelectuales que en ese mismo momento estaban profundamente comprometidas con la continuidad de la situación hegemónica predominante. En estas circunstancias, la invocación aludi-

da no podía dejar de mostrar un carácter contradictorio, porque la pretensión de disponer de una ciencia neutra era incapaz de ocultar su naturaleza ideológica puesta al servicio de la conservación del *statu quo*. Cuando esto ocurrió su verdad se tornaba políticamente inapelable sólo por el respaldo que recibía de un poder autoritario que la hacía suya.

Pero no ha sido solamente el *dictum* político lo que ha influido en esta concepción de la ciencia social. También tuvo que ver, y no secundariamente, la pretensión totalitaria de algunas de sus variantes o escuelas de convertirse en la Ciencia Social por antonomasia, excluyendo por lo tanto como no científicas a todas las demás variantes que no reconocen su condición paradigmática, o sea, que no parten de sus mismas premisas y aceptan los enfoques y problemas, así como las reglas de método preconizadas por la epistemología neopositivista.

En este sentido los esfuerzos fueron

constantes y no perdieron su vigor. Por el contrario, la necesidad de aislar el conocimiento liberándolo aparentemente de sus condicionamientos sociales crece hasta agigantarse en las sociedades tecnocráticas.³ Y esto es así porque en ellas, por ser el conocimiento su principal fuente de legitimación social, necesita parecer independiente del poder tecnocrático. Admitir la existencia de una simbiosis entre conocimiento y poder tecnocrático sería fatal para las pretensiones de este último de legitimar su ejercicio por medio de la verdad inconcusa que aquél le proporciona y en cuya concreción se encuentra empeñado.

El paradigma de una ciencia social libre de valores siempre ha sido fuerte y aun dominante en algunas fases del desarrollo histórico latinoamericano, y cuando predominó impuso modalidades que se manifestaron en su temática y práctica científica. Aunque vigoroso este movimiento no logró desvincularse realmente de los problemas sociales de su tiempo, como así tampoco alcanzó más que una duración limitada a unos pocos años, menos por cierto que la que tuvo en el mundo anglosajón de donde procedía.

Carecería de sentido la tentativa de explicar este momento particular de las ciencias sociales, entre otras cosas, porque las explicaciones abundan y se han enunciado con los más diversos matices, y también en mérito a la brevedad, porque ella sería aquí impropio. Baste recordar, ampliando lo ya expresado, que la vigencia de las ciencias sociales empiristas, que se autodenominaban científicas en sentido estricto y se empeñaban en diferenciarse de las otras formas del saber precisamente porque apela-

ban como criterio de verdad a pruebas empíricas y demostraciones formalizadas, se relaciona con una fase optimista del desarrollo latinoamericano. En efecto, las circunstancias parecían entonces propicias en varios sentidos: un crecimiento económico constante y autosostenido, que aseguraba una corriente de productos y servicios que, al distribuirse más equitativamente, posibilitaría mejores niveles de bienestar social y formas de convivencia política cada vez más democráticas. Se trataba por lo tanto nada más que de escrutar la realidad para eliminar los obstáculos y resistencias que impedían que el crecimiento se tornase verdadero desarrollo social y asegurase las bases de consenso y bienestar necesarias para el logro de una sociedad más armónica y justa.

La utopía era indudablemente atractiva para muchos que adhirieron a ella, entre otras cosas, porque deseaban un proceso de transformaciones y desarrollo sin conflictos inútiles. La marcha pacífica hacia una sociedad más justa parecía entonces posible apelando al consenso y a métodos racionales. Sin embargo, la tozuda realidad se empeñó en poner en duda los principales soportes de la utopía. Por ejemplo, y dicho brevemente, crecimiento y desarrollo no eran procesos convergentes ni aun paralelos; la transformación planificada no eliminaba los obstáculos ni las resistencias al desarrollo social, sino que, y esto en no pocos casos, los reforzaba contribuyendo a acentuar las desigualdades sociales por la concentración de recursos e ingresos en sectores muy minoritarios de la población; el desarrollo equilibrado y el cambio social armónico terminaron por ser mitos útiles, cuya eficacia dependía en todo caso del uso indiscriminado de recursos represivos y alienantes necesarios para contener o desviar las reaccio-

³Más adelante se explica qué se entiende aquí como un orden social tecnocrático.

nes de los diversos grupos y sectores sociales postergados y explotados.

El conflicto resurgió como un recurso, acaso el único al alcance de ciertos grupos sociales desesperados, que sólo así podían tratar de hacer efectivas sus demandas y necesidades sociales. De esta manera se desvanecía la posibilidad de un consenso generalizado, como así también la de "institucionalizar el cambio" superando los conflictos a base de arreglos pacíficos y conciliación de intereses. La pugna conflictiva entre 'clases peligrosas' y 'clases amenazadas' volvía a cernirse como una sombra oscura sobre el desarrollo latinoamericano.

Para que el neutralismo cientificista sea posible se requieren ciertas condiciones y requisitos externos, que aquí ya se mencionaron, aunque de paso. Recordémoslos brevemente: un grado avanzado y bien consolidado de institucionalización autónoma de las ciencias sociales; la formación de una comunidad profesional con sus propios medios de comunicación; una tradición de respeto por el trabajo académico independiente; una actitud de indiferencia permisiva y limitadas demandas del orden hegemónico a las ciencias sociales; y, finalmente, una disposición conservadora predominante, disimulada a veces en la actitud distante de sus practicantes con respecto a los problemas sociales más apremiantes. Su mayor preocupación pública manifiesta suele consistir en la observancia de las reglas de juego y en no infringir los márgenes de tolerancia admitidos por el poder. Acaso esta última condición revista mayor importancia cuando está reforzada por una profesada indiferencia por los efectos inmediatos y prácticos, así como por la repercusión política de las ciencias sociales. Esto significa que se las considera inútiles para fines contingentes, y que las técnicas sociales derivadas

de ellas no constituyen efectos queridos ni buscados sino meras derivaciones fortuitas del conocimiento social. Por consiguiente, se piensa que las ciencias sociales carecen de la capacidad necesaria para orientar acciones sociales coherentes y viables y, además, que tampoco es deseable que la tengan. Parece estar fuera de duda que el neutralismo se afirma en la negación de esta posibilidad, o sea de que ellas puedan constituir un saber de orientación y, por eso mismo, ser una fuente de valores sociales e ideologías.

Este retraimiento —la anhelada 'torre de marfil' de muchos— sólo es posible, y limitadamente, cuando las tensiones sociales están contenidas o deprimidas, y la lucha por el poder no es pública ni trasciende más allá de limitados y bien circunscritos ambientes sociales y círculos de poder, cuyos participantes se mueven sigilosamente evitando con cuidado por lo tanto sacar a la superficie sus disputas. Tal situación sólo podría ser el resultado del predominio de un generalizado consenso tácito, aparentemente indiferente a las pugnas por el control del aparato gubernamental y la orientación de sus políticas. También suele ser la consecuencia —más frecuente, por cierto— de una apatía política de otra índole, esto es, de la que deriva de la represión que aplasta las tensiones conflictivas, sea *a posteriori* o *in statu nascendi*, esto último cuando su expresión pública ha sido acallada, o colectivamente sublimada en otros tipos de expresión social alienada.

De uno u otro modo, la participación social autónoma se encuentra externamente reprimida o psicológicamente inhibida. Se estrecha así el margen de posibilidades de 'problematizar la sociedad' mediante una crítica intelectual rigurosa; sin embargo, la afirmación anterior en modo alguno supone que la crítica desaparezca cuando se dan circunstan-

cias de carácter represivo. De hecho, pueden ocurrir una de estas dos cosas: o bien la crítica intelectual —menor por cierto que en otras coyunturas más estimulantes— se sumerge en el *underground* nacional y se expresa principalmente en el exterior, pretendiendo alcanzar de este modo un amplio público político, o bien se repliega a recónditos planos mentales por debajo del nivel de la conciencia y deja de expresarse públicamente, y para ello se recurre en cambio a formas indirectas y expresivas, tales como la literatura, el teatro, el cine y otras. También puede acontecer que los 'grupos pensantes' que están orgánicamente incrustados en el '*Establishment*' se dediquen a la elaboración metodológica y a problemas más abstractos o especializados que la crítica de la sociedad. Es esta una evasión menos cruenta aunque no por eso pierda su sentido conservador.

Si la conexión fluctuante de las ciencias con el curso histórico puede juzgarse positiva o negativamente, es una cuestión que depende de la posición que se adopte frente a diversas alternativas epistemo-

lógicas tanto como a preferencias ideológicas y valores personales, pues como es bien sabido, hay variadas y contrapuestas ideas al respecto. Para muchos, empero, lo que parece hoy en día indudable es el hecho del condicionamiento histórico de las ciencias sociales. Los esfuerzos positivistas para proyectarlas más allá de los límites de las contingencias sociales y las tendencias históricas han procurado universalizarlas, sea por el incremento de sus grados de abstracción y generalidad, los que han sido llevados a un nivel tal que su significado concreto ha quedado prácticamente eliminado, o cuando sus objetos de conocimiento se han especializado y minimizado a tal grado que pierden su significado de conjunto. En otras palabras, se ha logrado la autonomía de las ciencias sociales con respecto a la marcha de la realidad sólo cuando al mismo tiempo se han reducido al mínimo sus posibilidades de relevancia social, esto es, su capacidad para dar cuenta del sentido del movimiento y las transformaciones de sociedades particulares en momentos históricos definidos.

IV

El pasado latinoamericano reciente muestra que los mayores márgenes posibles de libertad intelectual se dieron cuando el orden hegemónico ha logrado estabilizarse sin retos que lo amenacen desde fuera y sin fisuras internas que conspiran contra su continuidad. Cuando a la consolidación del poder ha seguido la convicción de que nada podría socavarlo ni comprometería su futuro, los grados de permisividad intelectual y tolerancia fueron generalmente máximos, por lo menos en la tradición de las sociedades occidentales. En efecto, la libertad

académica no ha sido más que la otra cara de un poder casi incontestado.⁴ Empero, esos momentos en América Latina han sido breves cuando no casi efímeros.

El momento de menor cuestiona-

⁴ La burguesía capitalista inglesa de la era victoriana podía darse el lujo de acoger a un Marx proscrito y ofrecerle las facilidades de la biblioteca del British Museum para que escribiera la mayor crítica conocida contra la sociedad capitalista burguesa, en momentos en que ella, con éxito y sin preocuparse mayormente, construía el más grande imperio de toda la historia.

miento de las ciencias sociales en América Latina se registra cuando es más vigorosa la tendencia hacia su especialización, y cuando también son mayores las esperanzas puestas en la existencia de un impulso autónomo hacia el desarrollo económico y social. Este conjunto de condiciones corresponde en gran parte al mundo que surge en la posguerra y que despierta ilusiones utópicas cuya vigencia en la región se proyecta hasta bien avanzado el decenio de los años 50.

La concepción pragmática y neopositivista de las ciencias sociales ingresa entonces como componente de un 'paquete' cultural e ideológico que recibe una acogida generalizada y favorable. En él estaban contenidos el desarrollismo como una versión actualizada de la filosofía del progreso, la modernización centrada esencialmente en torno al racionalismo eficientista y al conocimiento especializado, y la doctrina de la *nation-building* como proceso que, con la guía y estímulo del desarrollo, inevitablemente desembocaría, al cabo de un cierto tiempo, en un Estado democrático al estilo occidental.

Todo esto llega en momentos en que se genera una gran confianza en el futuro, en la armonización de intereses y en el pluralismo ideológico, todo lo cual

indicaba la posibilidad de una marcha hacia horizontes abiertos, fundada en un presente que se percibía sin problemas que el desarrollo no estuviese capacitado de resolver; la superación del peso muerto de un pasado tradicional que el crecimiento autosostenido y armónico de la economía iría eliminando rápidamente, al mismo tiempo que aseguraría el logro de mayores niveles de bienestar en un porvenir próximo que se anticipaba como venturoso; la confianza en que la razón práctica, planeando los cambios y dinamismos de la economía y la sociedad y armonizando posibilidades con necesidades, haría factible la superación de las crisis económicas y los desajustes estructurales internos y externos, y daría por fin realidad al ideal de una sociedad gobernada por sabios omniscientes y benévolo, quienes, con el auxilio del conocimiento científico y de medios técnicos, serían capaces de dar a luz una verdadera edad de oro. Con algo de nostalgia y no poco de contrición cabe reconocer que éstas, por un momento verdades inconcusas, se encuentran ahora, apenas unos pocos años después, sometidas a un cuestionamiento total. En realidad poco queda en pie de esta visión 'panglossiana', tan cara a toda una generación de científicos sociales latinoamericanos.

V

La idea de crisis, tal como aquí se la concibe, comprende un espectro amplio que supone la existencia de un momento histórico en que el peso de las contradicciones sociales gravita de manera tan decisiva que perturba el funcionamiento de la sociedad y altera sus fundamentos estructurales. De este modo la crisis tien-

de a convertirse en una ruptura por lo menos en dos sentidos: por un lado, hay algo que termina y algo que comienza. De este modo la crisis es un momento de flexión entre dos tiempos históricos diferenciables, de una indecisión social caracterizada por una especie de punto muerto que se traduce en la incapacidad

del sistema de superar los conflictos derivados de sus contradicciones. Por otro lado, la crisis lleva consigo un estado de disociación que implica la pérdida de la noción de totalidad, sea ésta de una institución, una clase social, un Estado-nación o un orden internacional. La indecisión social que esto supone entraña una fragmentación de la realidad que deriva principalmente de esa naturaleza disociativa de las crisis, debida principalmente a la generación y acentuación de crecientes oposiciones conflictivas, que en todo caso se refuerzan por la pérdida de identificación con la unidad significativa considerada. La salida de la crisis implica necesariamente algún grado de recomposición de esa totalidad.

Llevado todo esto al terreno de las ciencias sociales se puede suponer que la diáspora disciplinaria constituye un momento esencial de una crisis de desagregación que avanza junto con la especialización y el metodologismo. El retorno a una temática fundamental y a la preocupación por la relevancia, pueden también encontrarse inmersos en la crisis pero lo están de una manera distinta ya que en ella suelen advertirse atisbos de una reacción positiva. En realidad, quienes se desplazan en el sentido de una salida sólo pueden hacerlo en la medida

que son conscientes de su existencia, y por serlo se colocan fuera y por encima de la crisis misma, esto es, en una posición que entraña algún modo de superación.

En términos más concretos, la crisis actual se caracteriza por: a) una quiebra progresiva e irreversible de los órdenes sociales y políticos derivados de la civilización industrial; b) una mayor confusión y ambigüedad de objetivos y valores; c) un debilitamiento considerable de la responsabilidad moral y del consenso espontáneo; por consiguiente de esto se sigue un incremento del disenso, la apatía, la alienación, y la represión consciente y social; d) el predominio y difusión de formas decadentes y sensualistas de vida, una de cuyas expresiones más tangibles es el consumismo; e) el cuestionamiento generalizado de la posibilidad futura del crecimiento económico indefinido; f) y, finalmente, por la declinante confianza en los modelos sociales vigentes y la ausencia de alternativas viables que los sustituyan. Más que de la supervivencia de órdenes sociales particulares, de lo que se trata es ni más ni menos que de una crisis de la civilización industrial y del impulso fáustico que la anima.

VI

Como puede suponerse fácilmente el debate con respecto a la conexión real e histórica de las ciencias sociales nunca ha dejado de ser controversial ni ha arribado a solución alguna satisfactoria y efectiva. Como tal no interesa aquí especialmente; sin embargo, importa destacar que esta relación no ha sido unívoca ni constante. Por el contrario, si se observa bien se

puede comprobar una especie de movimiento pendular de aproximación y alejamiento de la realidad con la gravitación, más o menos preponderante, de una u otra posición epistemológica, según las tendencias estructurales y la situación coyuntural. El contenido utópico e ideológico de las ciencias sociales ha experimentado una oscilación se-

mejante acorde con el tiempo histórico y las tensiones del cambio social.

Prestemos ahora alguna atención a este punto distinguiendo dos situaciones posibles. Cuando las circunstancias sociales revelan signos de crisis y estos son de tal índole que desorientan y confunden, la apelación a las ciencias sociales se establece como una conexión directa con la crisis misma. Proliferan entonces los llamados a una ciencia social integral —cuando no a la superación total de las opciones más limitadas del conocimiento social asumiéndolo desde una especie de Olimpo supradisciplinario— a la que se supone y atribuye la posibilidad de captar la totalidad de las conexiones más significativas del proceso calificado como crítico.

De esta comprensión intelectual, esperan unos salidas salvadoras para la continuidad del *statu quo*, mientras que otros, que lo cuestionan, desean obtener recetas revolucionarias útiles para acabar con él. De cualquier modo, cuando aparecen estas invocaciones predominan el disenso y la confrontación. Son generalmente épocas de conflictos abiertos, aunque a veces las discrepancias pueden quedar soterradas por un cierto tiempo ya

que durante el cual una fuerte represión impide que afloren a la superficie. La represión tecnocrática intenta negar la existencia de estas opciones conflictivas e impedir su debate.

El caso opuesto se presenta en épocas en que el progreso parece marchar solo, cuando no se supone ni se desea que los intelectuales puedan alterar la 'lógica de la historia' o los planificadores interferir en los sabios equilibrios logrados por la 'mano invisible' en la dinámica del mercado. En estas circunstancias es cuando se produce el auge de la especialización y del saber parcelario, que ganan fácil reconocimiento en una época de relativa apatía acerca de la importancia del conocimiento general. El trabajo intelectual se vuelve más académico y se cierra sobre sí mismo. El conocimiento se 'privatiza', confinándose en un diálogo conciliar centrado en el mundo de la comunidad profesional de los científicos sociales, que se tornan así en el principal público y consumidor de la producción científica. En estos casos la comunidad académico-profesional dedicada a sus menesteres 'propios' vive una vida enajenada, apartada del mundo, de las tensiones y luchas de la arena política.

VII

Algunas consideraciones resultan todavía necesarias para poder especificar con más precisión las fuentes y naturaleza de los dinamismos que recorren actualmente las ciencias sociales latinoamericanas. Ellas se concentrarán en torno a un par de problemas que ocupan una posición central en los debates internos y en la dialéctica de su desarrollo. Estos problemas —aún a riesgo de esquematizarlos— serán

presentados como polarizaciones, a veces antinómicas.

En síntesis, el primero consiste en los ideales contrapuestos de integración —y acaso unidad— de las ciencias sociales, por un lado, y de especialización disciplinaria, por el otro. No menos persistente y gravitante es el segundo —ya tratado antes— pues está representado por las tensiones ideológicas y científicas que

parten de una oposición nunca resuelta entre explicación objetiva y predicación normativa; o en otras palabras, entre saber y doctrina. Por fin, no habría que olvidar que el juego entre estas oposiciones ha variado conforme a una dinámica interna a la que no ha sido ajena la transformación de la realidad social. Una y otra, de consuno, han definido el grado y clase de síntesis alcanzada por las ciencias sociales en cada momento histórico particular.

Prestemos atención brevemente a la discusión en torno al nunca renunciado ideal histórico de una ciencia social unificada contrapuesto a la tendencia real hacia la diáspora o dispersión disciplinaria. Aunque parezca paradójico —y en cierta medida lo es— ambos ideales han coexistido desde los orígenes mismos de las ciencias sociales sin que nunca haya sido posible lograr una síntesis satisfactoria del conocimiento social y sin que tampoco se haya llegado a la segregación completa de sus disciplinas. La coexistencia de ambas tendencias ha sido relativamente pacífica, pero no por eso ha desaparecido la contradicción que supone afirmar simultáneamente una y otra posibilidad.

Que la eventual unidad de las ciencias sociales conserva un considerable poder de apelación lo prueba el hecho de que cada tanto, como el Ave Fénix, renace de sus propias cenizas cuando se renuevan las demandas para lograr un conocimiento sintético capaz de asumir las complejidades de la vida social como una totalidad comprensiva e inteligible. Esta inquietud ha llegado a las propias Naciones Unidas, cuya declaración del Segundo Decenio de la Estrategia Internacional del Desarrollo preconiza la adopción de un “enfoque unificado” para el “desarrollo integral”, preocupadas por captar en su totalidad el proceso de desarrollo

social luego de los reiterados fracasos de enfoques disciplinarios y sectoriales para generar estrategias y políticas conducentes a estilos más justos y equitativos de desarrollo.⁵

Del otro lado, y más de hecho que de principio, ha continuado sin cesar la multiplicación académica de nuevas disciplinas sociales, las que una vez que reciben el bautismo nominalista de su creación, procuran rápidamente delimitar su objeto de conocimiento, aislándolo de las pretensiones hegemónicas de sus congéneres. De este modo, surgen lenguajes accesibles sólo para iniciados, metodologías propias cada vez más ‘sofisticadas’ y herméticas, institucionalizaciones separadas tanto para la docencia (cátedras, departamentos, escuelas, facultades), como para la investigación (centros, institutos), todo lo cual sirve para reforzar su pretensión de monopolizar su territorio intelectual.

Para entender mejor el significado general del movimiento hacia la especialización como proceso parcial en la formación de un orden tecnocrático, quizá sea importante tener en cuenta para empezar el sentido multifacético de la noción de disciplina. Pocas palabras se utilizan arbitrariamente; en todas las que pertenecen a una misma familia conceptual puede encontrarse una comunidad básica de sentido. En este caso, una disciplina intelectual tiene por lo menos dos sentidos complementarios. Por un lado, se trata

⁵ Para una discusión reciente sobre estos problemas en el ámbito latinoamericano, pueden consultarse los siguientes trabajos: A. Pinto, “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”; M. Wolfe, “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?”; y J. Graciarena, “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, los tres en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, primer semestre de 1976.

de un campo de conocimiento formado como desprendimiento de una ciencia social básica, que cubre un territorio intelectual, con límites más o menos definidos, y que se ajusta a un cuerpo de reglas metódicas que sus practicantes pretenden como propias y autónomas. En otros términos, en un saber ordenado, limitado y especializado, una rama del conocimiento social, con un objeto propio que tiende a autonomizarse y, por lo tanto, a aislarse de su contexto general de referencia concreta, así como del cuerpo de objetos de conocimiento del que procedía.

En el otro sentido, en modo alguno desvinculado del anterior, una disciplina puede ser considerada como un cuerpo de conocimientos con una lógica y un orden inherentes a los que cabe subordinarse para tener acceso a ellos. Literalmente, disciplina es el sometimiento a un orden externo que los sujetos pueden, aunque no necesariamente, interiorizar, aceptándolo y haciéndolo suyo. Este es el significado más específico que reviste la idea de disciplina en la enseñanza universitaria, donde el saber de cualquier tipo está ordenado como tales disciplinas, las que constituyen el principio clasificador básico del conocimiento en el mundo académico. Esto es, que la realidad y validez de las disciplinas está postulada en forma apriorística y casi como una petición de principio, lo que torna más lícito discutir su contenido que su naturaleza.

La disciplina en cuanto saber especializado ha adquirido el carácter de modelo predominante de conocimiento en el orden tecnocrático. Y esto es así acaso menos por su imposición autoritaria que por basarse en una división del trabajo científico que parte de la idea de que la verdad general no es posible, y acaso tampoco conveniente, y que la única ver-

dad legítima y pública es la que resulta de la fragmentación que impone la propia existencia de las disciplinas.

Ahora bien, un saber fragmentario es parcial en dos sentidos. En primer lugar, porque de hecho nunca se acumula e integra para recomponer la totalidad de la que forma parte; el propio florecimiento de la dispersión disciplinaria parte de la negación de esa posibilidad. Luego, porque la fragmentación, no tanto ya como división funcional del trabajo científico sino como perspectiva especializada para asumir la realidad, se basa en la dicotomización entre hechos y valores, ambos concebidos como entidades independientes. Ni más ni menos, se supone de partida que es posible disociar al acontecimiento de su sentido (o del que se le atribuye).

Y de eso es de lo que se trata. Un conocimiento especializado y parcial es necesariamente un conocimiento desmembrado y mutilado; y esto tanto con respecto al cuerpo general de ideas de las que procedía originariamente como de su objeto de conocimiento; y llevado al extremo puede conducir a la paradoja frecuentemente señalada de saber cada vez más sobre cada vez menos. Ante esta situación se ha asegurado reiteradamente que en el futuro, cuando la especialización del conocimiento empírico avance lo suficiente, se llevaría a cabo su integración teórica juntando los pedazos dispersos, aquí y allá, de sus investigaciones parciales. Este esfuerzo, hay que admitirlo, todavía no tuvo éxito, como así tampoco se han resuelto los problemas metodológicos preliminares sobre cómo armar el rompecabezas.

De todos modos, unas ciencias sociales escindidas que apuntan hacia un universo de conocimiento deliberadamente atomizado, que no logran ni intentan

explicar causal y prospectivamente los procesos globales de la sociedad, y que se preocupan por ser pragmáticas y neutrales, constituyen un instrumento de la mayor importancia para el funcionamiento y la legitimación de un orden social tecnocrático. Varias razones hay para que así sea: son fácilmente susceptibles de transformarse en técnicas sociales de alcance específico; se apartan intencionalmente de la lucha por el poder negándose a ser fuente de controversia y conflicto; y por fin al escindir los hechos de sus valores implícitos pretenden ponerse al margen de los procesos sociales de formación de valores, ideologías y utopías.

Por lo tanto, la conexión entre un conocimiento parcial y autorrestringido, con un poder tecnocrático y autoritario, sólo puede darse en desmedro del primero, esto es, convirtiendo al conocimiento en un medio auxiliar del poder. Es cierto que esto fue así en el pasado y durante mucho tiempo, pero las condiciones internas de la conexión y el tipo de conocimiento implicado (religioso en lugar de secular, totalizador y omnicompreensivo en vez de especializado y parcial), hicieron de ella algo que tenía un significado social muy distinto. Las condiciones actuales son tan diferentes que sería arbitraria cualquier comparación de este tipo con el pasado.

Un poder como el tecnocrático, que es monolítico por definición y que se ejerce autoritariamente, no es compatible con un conocimiento pluralista y abierto que ofrece opciones libres en lugar de imposiciones autoritarias. De allí que el poder tecnocrático sea intelectualmente represor porque necesita del conocimiento, de una ciencia 'oficial' para legitimar sus políticas.

Un mercado abierto de ideas y de alternativas de conocimiento para la acción no se compadece con un mundo de políticas y estrategias que, para ser eficaces y viables, deben ser ante todo consistentes y excluyentes. Y de allí también que el conocimiento social especializado tenga que adoptar *malgré lui*, una postura dogmática porque sólo así puede ser al mismo tiempo fuente de verdad y de fe. La verdad económica no puede ser mediatizada por ninguna otra verdad ni juzgada con referencia a un marco distinto de aquel donde surgió. Si se señalara que el mercado está en realidad condicionado por factores institucionales, sociales y políticos, los economistas ortodoxos, aquellos que nutren el 'pensamiento oficial' de las tecnocracias, responderían que no son esas las legítimas reglas de juego. El mercado y su dinámica se juzgan sólo por su naturaleza propia, lo demás será sociologismo, politicismo, o — ¡por qué no! — ideologismo.

VIII

Un acontecimiento de singular trascendencia ha sido la importancia instrumental, y a través de ella, el poder que adquiere el conocimiento en las sociedades modernas. Y no sólo se alude con esto a las derivaciones técnicas del conocimiento sino también a sus proyecciones polí-

ticas e ideológicas; hoy en día es tal su influencia que penetra en todos los poros de la vida social. Vivimos una época regida por el conocimiento instrumental respaldado por el prestigio de la ciencia.⁶ El

⁶ El saber revelado, mágico y mítico, es un

problema de la relación entre conocimiento técnico y dominación, entre racionalidad pragmática, organización económica y estructuración del poder constituye un tema significativo en la reflexión y debate sobre las tendencias tecnocráticas del mundo contemporáneo.⁷

Entre los varios enfoques posibles para plantear la formación de este vínculo entre conocimiento social y poder tecnocrático, se considerará aquí con preferencia la reestructuración del poder en torno al Estado y a las organizaciones vinculadas al mismo. Su punto de partida es la concentración del poder en grandes organizaciones burocráticas que tienden a interrelacionarse cada vez más entre ellas. Veamos muy someramente cómo ocurre este proceso con referencia al conocimiento social. De la tecnificación creciente de la producción económica, con modificaciones considerables en la escala, naturaleza e integración de sus organizaciones productivas y patrones de división del trabajo, en el equipamiento y en la dependencia de la información y el control como fuentes esenciales de coordinación del proceso económico, se ha pasado a un curso en muchos sentidos similar que tiene como escenario la estructura y funciones del Estado. Las uni-

dades funcionales de las antiguas administraciones públicas de tipo burocrático experimentan un proceso de jerarquización en el que algunas de ellas ganan poder y autonomía relativa, basados en gran parte en la cuasi monopolización de fuentes racionales de conocimiento. En pocas palabras, las cúpulas burocráticas se tecnocratizan, lo que en alguna medida supone un nuevo tipo de configuración del poder fundado en el predominio de la razón técnica.

En este proceso de tecnocratización se hace difícil distinguir en realidad el sector público del privado. Tanto los peldaños superiores de la administración del Estado, de las fuerzas armadas, como los de las empresas productoras públicas y privadas, experimentan una profunda transformación en sus sistemas de decisión y en el alcance e interdependencia de las resoluciones que adoptan, no menos significativa que en el entrecruzamiento de sus actividades, personal e intereses. Todos dependen del conocimiento de las situaciones relevantes y de la disposición oportuna de la información apropiada. El poder en el orden tecnocrático está formado por un conglomerado de aparatos cuyos bastiones están constituidos por el Estado, las instituciones militares y las grandes empresas, y entre ellas, particularmente las corporaciones transnacionales.

Sin embargo, las relaciones entre estos diversos aparatos están lejos de ser armónicas y fáciles, como tampoco lo son las que se entablan entre los mandos políticos y los altos cuadros técnicos, que controlan gran parte de la información. En general, la clase política profesional tiene una gravitación declinante, lo cual explica que no pocos de sus líderes tiendan a presentarse con una imagen de técnicos, o sea de hombres realistas y

saber de subordinación y sometimiento a instancias trascendentes y a determinantes cuya naturaleza escapa al control de la razón; en cambio, el saber científico y técnico tiene otro carácter, pretende ser afirmación y dominio sobre la realidad y, por eso mismo, es el saber predominante en el mundo fáustico de la civilización industrial.

⁷ Como habrá podido advertirse, la idea de *tecnocracia* aparece aquí concebida en términos más bien latos; en lo que sigue, se tratará de precisar más el sentido que aquí se le atribuye.

pragmáticos, con conocimiento práctico y capacidad organizativa y ejecutiva.⁸

Esta transición hacia la conversión de la política en un asunto técnico no podía menos que ocurrir de este modo cuando se rinde tanta pleitesía a la verdad del conocimiento técnico y se profesa el culto de su infalibilidad. Esto en modo alguno supone la afirmación de que sean los técnicos quienes manden ni que se constituyan en la corporización del poder. Lo que se postula es el hecho de que la autoridad política asume externamente formas técnicas y se expresa a través de ellas, y que quienes la ejercen se definen asimismo como personas con competencia técnica aunque no todos la tengan. En estas condiciones se produce una mitificación del conocimiento técnico, el que es convertido en una idea-fuerza que impulsa la doctrina del eficientismo como un ideal social, y a la racionalidad planificadora como un requisito instrumental básico para su logro. En política, el corporativismo constituye el régimen que mejor refleja y se adapta a la lógica de un orden tecnocrático.

Cualquiera sea la situación concreta,

la especificidad del poder tecnocrático deriva del monopolio del conocimiento práctico que pretende, y que en gran parte consigue, lo que le otorga una gran capacidad para organizar, 'manipular', controlar, así como para imponer sus fines. Y esto ha sido posible con el auxilio de la ciencia, que de este modo se ha convertido en una fuente de legitimidad tecnocrática y en un instrumento de su poder. Se apela a ella tanto como un medio racionalizador de la realidad y de los procesos deliberados mediante los cuales se intenta arribar a ciertas metas planificadas, cuanto como una fuente de insumos para definir objetivos políticos. Este último aspecto es enfáticamente rechazado por sus practicantes más ortodoxos, pero aun así no es menos cierto, aunque los fundamentos reales de las decisiones no procedan estrictamente de la ciencia. Lo que en realidad cuenta, en lo que se refiere a la racionalidad instrumental, es que los diversos aparatos de poder del orden tecnocrático puedan invocarla justificadamente como última *ratio* legitimadora.

IX

Una perspectiva complementaria de la anterior puede encontrarse en el derrotero tomado por las ciencias sociales en el pasado reciente y las proyecciones que, en ese lapso, adquiere el conocimiento

⁸ Algo diferente suele ocurrir cuando existe un régimen político de partidos, donde los líderes de los aparatos tecnocráticos, o sus representantes, se 'politizan' asumiendo papeles políticos y actuando en los cuerpos políticos representativos, sin perder por eso su condición de tecnócratas.

social en un contexto histórico profundamente transformado. Liberadas a su suerte puesto que casi nadie las tomaba seriamente en cuenta como fuentes de poder, las ciencias sociales gozaron durante un tiempo prolongado de considerable autonomía y de suficientes grados de libertad como para desarrollarse sin restricciones represivas. Dentro y fuera de los recintos académicos se produjo un momento tal de florecimiento intelectual, que la creatividad y originalidad de ese período no fue superada por lo

hecho antes ni tampoco por lo que después se hizo. En términos generales puede afirmarse que este momento de fundación y consolidación registrado a lo largo del siglo XIX, concluye con el advenimiento del fascismo y la tecnocratización del poder, en los años que median entre las dos grandes guerras mundiales. Durante ese lapso los altos círculos del *Establishment* fascista comenzaron, por un lado, a descubrir la importancia política del conocimiento y, por el otro, la necesidad de contar con la alianza de los medios científicos. Una ciencia oficial que al mismo tiempo que nutre convalida las políticas del poder, legitimando los medios y objetivos de la acción del Estado, se vuelve una necesidad imperativa en el caso de los países totalitarios. Su monolitismo ideológico se impone también a la ciencia, y del mismo modo que allí hay sólo un partido y una ideología oficiales, también ocurre lo propio con la ciencia, que así se convierte en ciencia oficial.

Aunque en menor grado, y con mayor retraso, se registra un proceso parecido en los países capitalistas democráticos donde, sin llegar a establecer una ciencia oficial, surgen condiciones tales que implican preferencias, facilidades, financiamientos, prestigios diferenciales, y otras formas, sutiles y muchas veces encubiertas, de reconocimiento y recompensa, o de rechazo y castigo, de unas u otras corrientes y escuelas científicas. De este modo se pone en funcionamiento un proceso de selección social que privilegia ciertos problemas y formas de trabajo científico en detrimento de otros.

Esta selectividad ha sido más perceptible en las ciencias sociales que en las naturales, y esto tanto por su conexión ideológica inmediata como por el hecho de que el conocimiento social adquirió una importancia singular en las políticas

y decisiones planificadas del mundo tecnocrático.

Estas tendencias siguieron su marcha ascendente, y con ella se inicia el ocaso de la concepción epistemológica que veía como *desiderátum* de las ciencias sociales su refugio en instituciones académicas independientes y su repliegue platónico y autoindulgente en un saber puro y abstracto, ajeno a los avatares conflictivos de la vida social y de las pugnas por el poder.

Sobre estas bases se produce la tecnocratización del poder del Estado. La razón técnica se convierte en el fundamento del eficientismo, el que se torna en el principal criterio de validez. Como doctrina, el eficientismo depende de la instrumentalización del conocimiento, de su conversión técnica, lo que posibilita su empleo como herramienta para el dominio de la naturaleza y también de la sociedad.

Cuando se dieron estas condiciones la neutralidad institucionalizada del conocimiento ya no era posible, porque en rigor el poder tecnocrático no podía prescindir de un recurso tan valioso. Por eso su desarrollo mal podía ser dejado al acaso de sus propias reglas como así tampoco de las iniciativas y la mística de sus iniciados y practicantes.

En otras palabras, la ciencia moderna, al tornarse la principal fuente de innovaciones técnicas y de elementos para la formación de ideologías y utopías, y al convertirse por consiguiente en un recurso de primera categoría para la vigencia de un orden tecnocrático, ha perdido casi toda posibilidad de aislarse para gobernarse por sus propias reglas y ajustarse a cualquier clase de fines.

Este ya ha dejado de ser un problema exclusivo para epistemólogos y filósofos, como lo fue cuando disputaban acerbamente entre ellos sobre cómo era o cómo

debía ser una ciencia independiente. Más que eso —que en la actualidad parece ya un debate en cierto sentido irrelevante— lo que ahora realmente se disputa es qué clase de opción política se adopta, porque el compromiso con la realidad ya está supuesto en la propia organización del quehacer científico.

Bajo la égida del orden tecnocrático, las ciencias sociales que constituyen sus fundamentos intelectuales y lo nutren con las técnicas necesarias, o sea que conforman una parte orgánica del propio orden al que de hecho respaldan o legitiman, presentan algunos rasgos que se corresponden estrechamente con la naturaleza de su posición estructural. Detengámonos un momento sobre algunos de los más significativos: la especialización temática adopta cada vez más características pragmáticas e instrumentales; la preferencia creciente por una metodología cuantitativa y por la formulación matemática de los problemas —cuyos símbolos más evidentes son el computador y la informática— han derivado hacia un ‘encapsulamiento’ formalista y un aislamiento disciplinario considerable; el lenguaje que se ha tornado hermético y no público, y por tanto intraducible para la sociedad no especializada; el empobrecimiento de los problemas se traduce indirectamente en la preocupación metodológica, que paradójicamente se ha convertido en el saber que más gravita en ciertos medios académicos. Empleando otros términos, podría decirse que lo que

se confronta es el fundamentalismo de una pasada época crítica con el presente de un barroquismo metodologista, donde predominan temas socialmente irrelevantes y el tratamiento de problemas críticos, pero esto último sin crítica a la sociedad y tampoco sin referencia alguna a sus causas. De ahí la reciente crítica epistemológica que rechaza toda posibilidad de establecer conexiones causales, hablando en cambio sólo de relaciones probabilísticas.

En la concepción tecnocrática de las ciencias sociales no caben la competencia ni el debate intelectual; de ahí la persecución de las concepciones críticas. Se inicia de este modo un juego dialéctico donde la represión se expande como un mecanismo defensivo, mientras que la crítica crece como una réplica a la represión y se empeña en desenmascararla. Al mismo tiempo que la concepción tecnocrática intenta crear una entidad abstracta que es su concepción de las ciencias sociales, fragmenta al hombre y lo aliena considerándolo aisladamente como científico, intelectual, ideólogo y ciudadano. Esta separación del hombre-científico de su actividad-científica constituye un acto arbitrario que presupone que el compromiso con la ciencia —que es un producto social— no implica su compromiso social como científico. Este problema, epistemológicamente muy elaborado, se torna paradójico en cuanto se lo asume desde el ángulo de su naturaleza social y del presente histórico.

X

La universidad tradicional ha experimentado ciertas transformaciones en su estructura y funciones específicas y sociales, las que en modo alguno son ajenas a

los problemas antes tratados. En un orden social tecnocrático la universidad clásica deja de ser lo que fue, esto es, pierde en gran parte su posición desco-

llante como núcleo del saber secular y fuente de jerarquías sociales, y en consecuencia, la formación de élites se desplaza fuera de las universidades de masas y aún fuera de todo el sistema universitario, mientras que el conocimiento socialmente relevante ya no surge de su seno. Bajo el control de los aparatos tecnocráticos, toda una red de nuevas instituciones públicas y privadas se encarga de formar los candidatos para los cuadros superiores de las organizaciones que producen y controlan gran parte del conocimiento técnico-científico, en tanto que a las universidades se les ha reservado la formación profesional masiva del 'capital humano' de nivel medio y alto necesario para el crecimiento económico.

Al mismo tiempo que se redujo la importancia de su contribución a la generación de nuevos conocimientos, su influencia intelectual e ideológica sobre la política y la sociedad disminuyeron considerablemente. Otros medios, tales como institutos privados o públicos altamente selectivos y de poca visibilidad social, academias militares, centros de investigación organizados como empresas o fundaciones de bien público, organismos del gobierno, tienen ahora a su cargo la elaboración del pensamiento oficial tecnocrático, trátese del planeamiento del presente o de la previsión anticipatoria del futuro. En ellos, y en interés del *Establishment*, se definen los temas más relevantes y se ejecutan sus proyectos más reservados. Las opciones de cambio son controladas y cuidadosamente sopesadas, de modo que las transformaciones no se disparen en direcciones indeseables. Las personas que se entrenan y actúan en esos ambientes son prolijamente examinadas y luego, cuando el balance resulta favorable, son cooptadas teniendo en cuenta sobre todo su fidelidad al orden tecnocrático.

Privadas en gran parte de sus anteriores funciones de formación de élites, las universidades han sido confinadas a posiciones que están por debajo y generalmente fuera de los círculos internos del poder tecnocrático. De ahí que sus movimientos estudiantiles los desafíen, cuestionándolo como 'outsider'. Y esto puede advertirse más claramente en el hecho de que las rebeliones estudiantiles latinoamericanas se han tornado cada vez más frecuentes y violentas en las universidades de provincia, donde es más evidente su postergación y exclusión de las posiciones centrales de comando de la sociedad. En estas condiciones, los movimientos estudiantiles tienden a adoptar en forma creciente las características de reivindicación de ciertos sectores y clases sociales que, en gran medida, fueron excluidos del Paraíso, luego de haber morado en él.

En la era de la universidad de masas, sólo unos pocos de entre ellos serán elegidos y esto ocurrirá únicamente cuando hayan ofrecido suficientes pruebas de su identificación con el sistema, lo cual significa negar su pasado 'contestatario'.

El pasaje de una posición a la otra está incuestionablemente cargada de tensiones, las que son vividas con anticipación y que acaso constituyen el meollo de los conflictos en gran medida inéditos que ahora se plantean en las universidades masivas, cuando éstos han dejado de ser los ambientes naturales de formación de élites. El conflicto estudiantil con el orden tecnocrático está sublimado tanto que la confrontación casi se ha polarizado. En efecto, en contra del hermético orden tecnocrático los estudiantes esgrimen posiciones ideológicas cargadas de elementos anárquicos e irracionales, y una rebelión cultural antiburocrática 'a la China', que es naturalmente la antíte-

sis del orden tecnocrático en tanto culminación de un proceso de burocratización racionalista.

En sus versiones extremas, la contestación juvenil y estudiantil, muy superpuestas ambas, adoptan formas de retraimiento social, como en los movimientos 'hippies', que niegan las ventajas de la civilización industrial y proponen formas de vida más ajustadas 'a la naturaleza'.

La atracción del retorno a estilos más austeros de vida y en contacto armónico con el mundo natural, son hoy fuerzas mayores que trascienden el marco de las negaciones juveniles y de las luchas estudiantiles, y constituyen fuertes movimientos de rechazo de la presente civilización industrial, consumista y depredatoria, estrechamente vinculada al orden tecnocrático.

XI

Hacia fines de los años 50 algunos autores norteamericanos anunciaron alborozados el ingreso a la era del 'fin de las ideologías'; esto suponía que habrían desaparecido las constelaciones de valores y conocimientos generados por la situación de clase y por las luchas y conflictos interclases. De esta manera el conocimiento social se liberaría por fin del efecto distorsionador introducido por las ideologías, y las ciencias sociales podrían cumplir cabalmente sus funciones como productoras de un conocimiento neutro y objetivo. En otras palabras, de ahora en más su repercusión social sería técnica y no ideológica.

El ideal de unas ciencias sociales asépticas sin compromisos con el mundo de los hombres, había llegado a su apogeo; despojado ya del mito y la revelación, el conocimiento quedaba librado ahora de su último constreñimiento, que había sido la ideología. El momento parecía propicio para cantar un aleluya anunciando el reino de Dios sobre la tierra.

En lo sucesivo la única utopía sería la tecnocrática. Preparada por expertos y planificada por técnicos avezados, la transformación de la sociedad y el ordenamiento del mundo hacia un futuro

lleno de promesas se lograría mediante el conocimiento práctico, el compromiso flexible y el acuerdo de partes, así como con el predominio de un consenso perpetuo basado en la comprensión recíproca, y la institucionalización del cambio como llave maestra para la resolución de conflictos. Del utopismo profético del pasado se pasaba rápidamente al utopismo científico de los futurólogos. De pronto, el mundo del futuro podría ser predecido y la planificación aseguraría una marcha bien sincronizada, sin altibajos ni conflictos innecesarios para la consagración universal de la utopía consumista bajo un orden tecnocrático.

El éxtasis milenarista puesto en la superación de las ideologías fue, sin embargo, más breve de lo que muchos suponían y deseaban. El retorno a las confrontaciones clasistas y a la politización de las diferencias y conflictos sociales se hizo sentir de nuevo en muchos planos, sean éstos nacionales e internacionales. Pocos años después, una serie de conflictos universitarios y movimientos juveniles conmovieron a la mayoría de los países capitalistas desarrollados. El desplazamiento de las guerras 'fría' y 'caliente' hacia la periferia subdesarrollada, como así reacciones diversas contra

la dependencia y las políticas discriminatorias crearon condiciones que estimularon la organización de bloques de países subdesarrollados a escala regional y mundial, que confluyeron hacia la formación del movimiento internacional del Tercer Mundo. En otros casos, y siguiendo esta misma línea, países exportadores de algunos productos básicos se unieron para defender sus intereses comunes en la arena internacional.

Estas demandas reivindicatorias parecían alarmantes y a esto se agregó una creciente preocupación por el futuro del mundo. Los problemas que se iban identificando —algunos de ellos completamente inéditos en la historia humana— resultaban ser de tal índole que ciertas personas comenzaron a pensar que su resolución era incompatible con la persistencia de los rasgos centrales del mundo actual, esto es, con la realidad de un estilo de vida consumista que destruye el medio ambiente natural y se asienta sobre unas relaciones internacionales depredatorias en perjuicio de la mayoría de sus habitantes y países, y sobre un crecimiento ilimitado de la producción económica; todo esto unido a una expansión poblacional que amenaza desbordar las instituciones sociales y los asentamientos humanos. La naturaleza y envergadura de estos problemas hicieron dudar acerca de la posibilidad de resolverlos sin conflictos generalizados, es decir, apelando solamente a los recursos conciliatorios de la negociación y dentro del marco de la estratificación actual del orden internacional, o sea, respetando la posición hegemónica de los países centrales y su derecho a conservar sus inmensas ventajas relativas en cuanto a niveles de vida y consumo de recursos naturales.

En América Latina, el clima social e intelectual es entonces más bien de con-

frontación ideológica, lo que repercute con fuerza sobre las ciencias sociales. De Cuba (1960) a Santo Domingo (1965) cambian los parámetros históricos de la reflexión social. Se produce una efervescencia intelectual y política que influye considerablemente sobre las nuevas generaciones de científicos sociales y universitarios, tanto que su crítica intelectual e ideológica contra el 'escapismo' academicista o el compromiso encubierto en la negación de los conflictos sociales, adquieren una fuerza tal que se impone sobre las direcciones predominantes y todavía influyentes en la concepción de las ciencias sociales. Diversas variedades marxistas ganan terreno académicamente, y gozan, entre docentes y dicentes, de un reconocimiento sin precedentes regionales.

Desde éstas y desde otras posiciones se cuestiona la vigencia de las ciencias sociales, tal como las concibe el neopositivismo. El momento histórico es de compromiso militante y en el proceso el cientista social no podrá ser sólo un mero observador sino que deberá convertirse en testigo atento y sensible al curso de los acontecimientos, cuando no transformarse —como lo proponen los más radicales— directamente en un militante que emplea la ciencia como un recurso ideológico y político. Sin embargo, son pocos y escasamente relevantes los que adoptan esta posición extrema. Los más, si bien piensan que las ciencias sociales no pueden apartarse de la crítica de la realidad, creen que su función principal sigue siendo el conocimiento; pero también la concepción de éste ha cambiado. Ahora la búsqueda del conocimiento exige adentrarse en la realidad penetrando hasta la médula de sus problemas y contradicciones más relevantes: el marginalismo, la dependencia, la alienación y la lucha de clases, son los temas domi-

nantes en los momentos iniciales de estos cuestionamientos. Más tarde se agregarán otros como el Estado y las nuevas formas de poder, las tecnoburocracias y sus alianzas, la dominación económica y la influencia política de las corporaciones transnacionales, la distribución del ingreso y la equidad social, que son problemas que traducen algunos de los más destacados rasgos de las sociedades latinoamericanas en sus configuraciones internas y relaciones externas.

Que esta selección de problemas y perspectivas de análisis haya sido acertada o no, esto es, que haya logrado una correspondencia satisfactoria con las aspiraciones y pretensiones de quienes se las plantearon, es una cuestión de una gran importancia pero ajena a la órbita de este trabajo. Por lo demás, cualquiera fuera el sentido de la respuesta no alteraría el alcance de lo señalado. Porque lo que aquí cuenta principalmente es la

existencia de la preocupación misma, o sea de la motivación dominante en ese momento por lograr un conocimiento significativo para la transformación de la realidad social. Y así fueron muchos los convencidos de que la vía de la futura sociedad, de la utopía realizada, pasaba en gran parte por un tipo distinto de conocimiento social, que era más bien sentido que concebido, porque nunca se llegó a una formulación clara y explícita de sus fundamentos epistemológicos y sus recursos metodológicos no obstante algunos considerables esfuerzos hechos en esa dirección. Con la perspectiva que da el tiempo parece lícito pensar que esta insuficiencia no restó fuerzas iniciales a este impulso voluntarista, aunque más tarde tuvo cierta importancia en el aplacamiento de los ánimos enfervorizados de quienes en su momento fueron ganados por estas convicciones.

XII

¿Cuál ha sido la contribución de las ciencias sociales latinoamericanas a la generación de un pensamiento social concreto, esto es, de ideologías realistas y viables no menos que de utopías orientadoras, tanto en el sentido de asegurar la continuidad del *statu quo* como de sustituirlo por nuevas concepciones de la vida social? No sería fácil ni correspondería aquí dar una respuesta puntual y precisa a esta cuestión, sin duda fundamental, para evaluar la importancia de las ciencias sociales. Empero, hay indicios de que esta contribución no estuvo ausente cuando diversos tipos de actores (grupos, sectores, clases) definieron sus objetivos, elaboraron estrategias y escogieron vías

de acción. Baste recordar al respecto la importancia de la 'doctrina de la CEPAL' sobre el curso que siguió el desarrollo latinoamericano de los años 50, y la influencia, si bien de otro signo, de las teorías monetaristas y del pensamiento político conservador y autoritario en la estructuración de varios órdenes tecnocráticos desde fines de los años 60.

Una revisión más puntual de la temática predominante en las ciencias sociales latinoamericanas durante el último cuarto de siglo, podría ofrecer algunos elementos de indudable interés en el marco de los problemas aquí tratados. Por el momento sólo es posible un repaso general de menor alcance y pretensión. Desde

los años 50 los temas de mayor entidad e investigados con mayor frecuencia fueron, indudablemente, los relativos al desarrollo nacional, o sea, en economía el estudio del crecimiento productivo, en sociología la formación de sociedades nacionales modernizadas, y en ciencia política el desarrollo político y las transformaciones del Estado.

Estos temas comprensivos aparecen temporal y causalmente intervencionalmente en una sucesión histórica donde —tal como la concebían los principales teóricos de la época— el esfuerzo para el logro del crecimiento económico enfrenta obstáculos y resistencias sociales que sólo son definitivamente superados cuando se moviliza el desarrollo político hacia un Estado democrático. Para evitar las complejidades de la atribución causal, algunos consideraban que cuando mucho existen asincronías transitorias en un movimiento pese a todo consistente, que se desplaza hacia una convergencia final —en una utopía de corte liberal y con ciertas reminiscencias de la filosofía del progreso— donde se armonizan el crecimiento productivo, la justicia social y la democracia política.

Estos problemas que ocupaban la atención de los científicos sociales de aquellos años no surgían sólo de su imaginación sino que se encontraban fuertemente arraigados en la realidad de ese momento histórico. En verdad, se correspondían muy de cerca con el estilo de desarrollo capitalista que entonces se estaba poniendo en práctica, con un amplio consenso político interno y el decidido apoyo externo de los Estados Unidos.

Esta coincidencia entre temática científica y realidad social parecía surgir de la naturaleza misma de las cosas, tanto que muchos pensaron que no había en ella nada incompatible con los cánones

neopositivistas, que afirmaban imperativamente la autonomía y neutralidad como requisitos fundamentales de la práctica científica. Más aún, existía la convicción generalizada de que ese ideal se estaba realizando y que por lo tanto no había dependencia ideológica alguna entre la manera como estaban concebidas y lo que hacían las ciencias sociales, por un lado, y el curso que seguían los acontecimientos sociales e históricos, por el otro.

Hacia comienzos de los años 60, con la revolución cubana y otros acontecimientos, se abrió una fase de duro cuestionamiento de las tendencias en boga, que ha sido denominada 'crisis del desarrollismo', la que se caracterizó por una crítica muchas veces militante y radical del modelo de desarrollo vigente; ella partía de posiciones fuertemente influidas por el marxismo, y traía consigo tanto el retorno a perspectivas historicistas⁹ como la negación del predominio de la concepción vigente de las ciencias sociales. Lo que se proponía, en cambio, era una mayor participación en la realidad y el compromiso con fuerzas sociales generalmente opositoras cuando no 'contestatarias' del estilo capitalista democrático de participación limitada, que por ese entonces había entrado en crisis.

La crítica más radical que sigue tendió a concentrarse alrededor de dos posi-

⁹ Por esos años y por vertientes diversas, las ciencias sociales, principalmente la sociología y la ciencia política, se vuelcan hacia la historia, tanto que a veces se confunden con la historia social y la historia política. Esta tendencia a historicizarse se produce sin abandono por cierto de sus preocupaciones por las interpretaciones críticas. Desde el otro extremo, y en el mismo sentido, la historia misma se vuelve crítica y asume posturas y problemas que la aproximan a aquellas ciencias sociales, las que a su vez tienen sobre ella considerable influencia.

ciones vinculadas: el marginalismo social en lo interno y la dependencia externa. Su vigencia entre las nuevas generaciones de sociólogos y científicos políticos, sean éstos profesionales académicos o estudiantes, llegó a ser verdaderamente impresionante, tanto que estar 'al día' suponía manejar con facilidad sus fuentes y problemas. No obstante la intensa atracción que produjeron, y la profusa y por momentos contradictoria literatura que surgió con relación a ellas, lo cierto es que ninguna de ambas cuestiones —y menos aun el conjunto de las mismas— fue integrada en un cuerpo teórico coherente. Años más tarde, algunos de sus más empeñosos y lúcidos impulsores iniciales admitieron esta limitación.

Una preocupación conexas fue identificar, en unos casos, los posibles agentes de cambio y modernización, o en otros, los presuntos actores revolucionarios. Los estudiantes, los campesinos, los militares, los obreros, los intelectuales, los empresarios, los políticos, la clase media y algunos otros fueron objeto de atención en el contexto de la preocupación dominante por la transformación modernizadora y la revolución del desarrollo. Por supuesto que las concepciones diferían unas de otras y también los intereses puestos en juego; sin embargo, existía un foco de atención común puesto en las expectativas de cambio. Este podía ser definido en un sentido como un proceso de transición pacífica hacia la modernización, mediante la planificación y la institucionalización del conflicto, mientras que en otro se indagaban especialmente los puntos de ruptura y discontinuidad del estilo de desarrollo y del orden social vigentes. La inestabilidad política, los movimientos populistas, el colonialismo interno y el marginalismo, las reformas y rebeliones agrarias, los movimientos campesinos, la dependencia

externa y el imperialismo, entre varios otros, eran algunos de los tópicos que despertaban mayor interés.¹⁰

Más recientemente se ha producido un desplazamiento del énfasis, el que se concentra en la estructuración del poder político en el Estado, las tecnoburocracias, las políticas públicas, el autoritarismo, la participación política de las fuerzas armadas, las tendencias represivas y la declinación de la democracia política, las corporaciones transnacionales, las economías nacionales y las relaciones económicas y políticas internacionales. Es frecuente que estos temas aparezcan vinculados puesto que por lo general son concebidos como elementos fundamentales del sistema hegemónico nacional e internacional, así como de las acciones y políticas que, desde sus centros de decisión, se llevan a cabo.

La sensibilidad hacia los problemas y contradicciones fundamentales de la sociedad se ha mantenido intensa, sólo que ahora puede advertirse una actitud más madura y responsable en lo que se refiere a las posibilidades de las ciencias sociales, a las que ya no se supone como el *deus ex machina* de la revolución transformadora y del advenimiento de la más feliz de las utopías. Esta mayor solidez y este menor voluntarismo omnipotente son perceptibles en la relevancia de los problemas considerados, en el menor 'chauvinismo' con que se analizan los modelos intelectuales y sus posibilidades heurísticas, en el uso de una mayor variedad de metodologías y fuentes de información. Las relaciones laterales entre las disciplinas no son menores y se conserva un alto grado de conciencia de la importancia de planteos de problemas más comprensivos, necesarios para captar totalidades significativas. La preocupación

¹⁰ Cf. A.E. Solari y otros, *op. cit.*, *passim*.

por la relevancia sigue siendo central, y la selección de los temas y problemas responde como siempre a una variedad de incitaciones, entre las que se encuentran diagnósticos más realistas y fundamentados.

XIII

Dada la perspectiva de los problemas aquí tratados puede considerarse que las ciencias sociales contribuyen en general a tres objetivos fundamentales para la sociedad. El primero —y el más directo y visible— es el aumento y profundización del conocimiento social; luego, la elaboración de técnicas sociales que sirven para diversos fines pragmáticos; y finalmente, se encuentra el aspecto más indirecto aunque no por esos menos relevante, contribuir a la definición de metas sociales y de modelos societales, presentes y futuros, así como el aporte muy relacionado de la formación de valores e ideologías. Estas contribuciones se producen en grados diversos, según las circunstancias históricas y, quiéranlo o no quienes las practican, y esto aunque alguna de ellas no figure entre sus propósitos conscientes y manifiestos o aun cuando se empeñen en no producirlos. Como es obvio esto que se afirma corresponde más a los efectos y proyecciones reales de las ciencias sociales que a los propósitos de sus actores.

Si se toma como punto de partida la variable contribución de las ciencias sociales a estos diversos objetivos, y se establece una relación significativa con los rasgos y tendencias históricas predominantes en el presente latinoamericano, se entrevén dos opciones contrapuestas en cuanto al papel de las ciencias sociales y a sus responsabilidades como tales frente a la sociedad. A la primera la denominaremos opción tecnocrática y a la segunda opción crítica. Es obvio que se trata sim-

plemente de construcciones típicas y esquematizadas, que idealizan tendencias reales que nunca son tan netas ni cerradas como aquí se las presenta. Para entender el sentido de dichas opciones en el marco de estas notas, es necesario tenerlas en cuenta principalmente por lo que en ellas se destaca, o sea por su foco de atención y su función principal. En la opción tecnocrática, lo que la identifica es su énfasis puesto en la función instrumental; en cambio, en la crítica, su preocupación por cuestionar y evaluar la realidad presente y sus posibilidades futuras.

La opción *tecnocrática* podría plantearse a partir de unas preguntas muy amplias: ¿Qué tipo de ciencia social, qué cuestiones y temas, qué clase de abordaje metodológico y cuáles resultados son más relevantes para una tecnocracia? Como es evidente, se parte aquí del supuesto de la subordinación del conocimiento social al orden tecnocrático, subordinación que es, más que todo, el efecto de la mimetización que experimentan las ciencias sociales cuando pasan ellas mismas a integrar el orden tecnocrático. En otros términos, su tecnocratización ocurre cuando de partida aceptan los valores fundamentales del orden tecnocrático, y se identifican con ellos a tal punto que los convierten en parte esencial de su propia naturaleza. Así, las ciencias sociales pasan a ser un componente de primordial importancia en el *Establishment* tecnocrático.

En la concepción tecnocrática de las

ciencias sociales se hace hincapié en la producción de técnicas sociales; necesitan una gran variedad de ellas, desde las macrosociales hasta las más específicas. En general, su orientación es pragmática y realista, y por lo tanto se ocupan de problemas prácticos, fragmentarios, especializados, sectoriales, que hacen posible la formulación de políticas definidas y la organización y aplicación de planes. El conocimiento pragmático es algo así como la argamasa de las políticas tecnocráticas, y esto no sólo por el problema de cómo alcanzar sus metas sino también por la justificación que brindan a sus pretensiones de legitimidad. La ideología tecnocrática se basa en la apología del conocimiento pragmático y técnico, mientras que el poder tecnocrático se funda en sus posibilidades de monopolizarlo.

En suma, las ciencias sociales se convierten en un elemento orgánico del poder tecnocrático y mantienen una existencia pacífica y sin conflictos en tanto no se aparten de su línea, es decir, mientras no cuestionen la justicia de su naturaleza y la de sus políticas.

Es ésta una línea de desarrollo que se puede adoptar sin altos costos ni riesgos innecesarios. Sin embargo, no deja de presentar algunos problemas que, aunque no es el caso tratar aquí, por lo menos cabe mencionar. Sucintamente se podría plantear en estos términos el problema principal: ¿qué pasará en el futuro con las ciencias sociales si son apenas algo poco más que componentes orgánicos del poder a cuyas demandas responden sólo como reacción? En estas condiciones, ¿qué restará de las ciencias sociales como productoras de un saber crítico, siempre renovado y necesario, que continuamente somete a revisión sus conocimientos y los desecha cuando no responden adecuadamente a la prueba de su

criterio de verdad? ¿Podrán las ciencias sociales tecnocráticas conservar la autonomía suficiente como para superar la barrera que significan los estreñimientos del poder cuando ha asimilado como propios algunos de sus elementos ideológicos esenciales y cuando sus prácticas más prominentes han sido cooptados y atraídos por sus privilegios y canchales?

La opción *crítica*, por su parte, al elaborar su concepción de las ciencias sociales pone el acento sobre otros aspectos, que no son en modo alguno ajenos a la concepción epistemológica de la ciencia, sólo que ellos han sido menos destacados en su práctica científica. Un punto central consiste en su concepción de la ciencia como un saber crítico que revisa continuamente su conocimiento partiendo del *a priori* de que su verdad es siempre provisional, y por lo tanto refutable tanto lógicamente como empíricamente. Un conocimiento social construido sobre esta base de permanente autocrítica, no puede menos que ser —por extensión— un conocimiento que surge además de la continua crítica de la realidad, la que debe ser escrutada con referencia a los grandes valores humanistas que, desde distintas vertientes, confluyen en el progreso de la razón crítica desde el Renacimiento, y que al hacerlo, entre otras cosas, echaron las bases de la ciencia moderna.

Quienes adoptan esta posición ven en la crítica de la sociedad no sólo una fuente de conocimiento más veraz y profunda, sino también una posibilidad de renovación intelectual y orientación social. Para esta concepción, el conocimiento más que un puro saber es también testimonio y enjuiciamiento, de donde su tendencia a concebir a la sociedad como un proceso contradictorio y problemático que sólo puede ser descu-

bierto si se le somete a una crítica objetiva y penetrante.

Es más, la crítica del presente es una proyección del pasado, por una parte, y una anticipación del futuro, por la otra. Y como la crítica del presente de la sociedad requiere desde su planteamiento mismo una toma de posición, la relación del conocimiento crítico con las opciones ideológicas y las percepciones del porvenir se tornan evidentes, sin que haya en este caso esfuerzos mayores por disimularlas. Por el contrario, sin que la ciencia social se diluya en las ideologías y utopías con las cuales se vincula en este esfuerzo crítico, el abordaje de los problemas de la sociedad como foco del análisis es asumido tanto como una posición epistemológica justificada y conveniente, cuanto como una posibilidad de contribuir a la configuración del futuro. De este modo, el conocimiento de la sociedad como una posibilidad de superar sus problemas y contradicciones, se convierte en un imperativo moral.

Otra vez el conocimiento social aparece juzgado por sus posibilidades de relevancia, por su potencial de transformación, aunque ahora en una dirección y con un sentido bien distintos que en la opción tecnocrática. En primer lugar, la posición crítica asume, explícita y positivamente, su responsabilidad de contribuir mediante el conocimiento crítico de la sociedad a la formación y transformación de valores, ideologías y utopías sociales. Además, la crítica de la realidad se propone enriquecer, mediante la razón objetiva y el conocimiento social, el acervo de soluciones, salidas y superaciones de las contradicciones que constituyen encrucijadas y puntos muertos en el desarrollo de las sociedades.

La posición crítica centra sus problemas intelectuales en torno a una serie de cuestiones básicas: ¿cuál es el papel de

las ciencias sociales en el progreso de la sociedad? ¿Les compete alguna participación en la definición y formulación de los objetivos sociales? ¿Es de su incumbencia la realización histórica de ideas tales como libertad, dignidad, justicia, paz, creatividad, amor, solidaridad y otras semejantes, de las que dependen la felicidad y el desarrollo de la condición humana? En suma, ¿cuál es la responsabilidad de las ciencias sociales frente al mundo del hombre?

Alguien dijo que la suerte de las ciencias sociales dependerá de su capacidad para ayudar a los hombres en su lucha eterna por la justicia y la supervivencia. Quizás sea cierto que las ciencias sociales no tengan la posibilidad de juzgar sobre la bondad de los valores y de recomendar 'científicamente' opciones y objetivos, pero también no es menos cierto que pueden examinar críticamente la validez de sus fundamentos. Por lo demás, toda ciencia social implica una ética social. De ahí se deduce que sus diversas concepciones entrañan, ineludiblemente, distintas éticas sociales, que implican formas y grados variados de relación y responsabilidad con el mundo humano. En cambio, lo que sí parece indemostrable es que haya alguna concepción de la ciencia social que no la tenga.

Contrariamente a lo que sostienen sus detractores, la problematización de la realidad puede ser concebida sin caer en los extremos de una pura ideologización del conocimiento, sea convirtiéndolo en un saber de barricada sometido a los movimientos pendulares de la política cotidiana, como tampoco quedar confinado en un repliegue folklórico y tradicionalista que concibe al presente apenas como una proyección del pasado. Ni una ni otra cosa; el conocimiento crítico, sin renunciar a los requisitos epistemológicos de la ciencia, es un saber que asume

consciente y abiertamente sus condicionamientos y responsabilidades sociales.

La indagación crítica de la realidad trae frecuentemente consigo la crítica de la situación hegemónica, de sus centros de poder y decisión, así como la de sus políticas, y esto es algo que no suele ser fácilmente viable sobre todo en coyunturas de crisis, cuando el debilitamiento del consenso aumenta la sensibilidad y vulnerabilidad a la crítica del orden vigente. Las reacciones del poder pueden ser variables, pero en general tienden a ser abiertamente represivas. En estas condiciones la crítica se hace difícil pero no imposible y la historia lo demuestra con muchos ejemplos. Por fortuna nunca ha

sido posible eliminar radicalmente la crítica. El día que eso ocurra el conocimiento dejará de ser lo que ha representado desde los tiempos remotos en que primero se secularizó y luego se organizó conforme a precisas reglas de método, de manera que fue adquiriendo los rasgos de saber científico, esto es, crítico. A lo largo de la historia el conocimiento secular y científico ha superado muchos terrenos accidentados que pese a todos los inconvenientes pudo sortear. Y si lo ha logrado fue precisamente porque nunca perdió su capacidad de renovarse mediante la expurgación de la autocritica y la observación vigilante y autónoma de la realidad.

XIV

Hemos arribado al final y aparentemente parecería que estamos otra vez, como al comienzo, esto es, replanteando la cuestión de la libertad intelectual como un requisito del conocimiento social y, en general, de la verdad científica. Sin embargo, ninguna conclusión definitiva podría extraerse de unas reflexiones como éstas, hechas sin otro propósito que el de trazar, y de un modo muy general, el curso seguido por el problema de la relación entre conocimiento y realidad social, y del sentido que en alguno de sus diversos marcos tuvieron en el pasado y adquieren en el presente las concepciones de autonomía y responsabilidad intelectual.

Acaso valgan las observaciones anteriores para sugerir que el debate sobre la neutralidad de las ciencias sociales estuvo planteado en términos tales que ahora podrían considerarse históricamente superados. La viabilidad de un conocien-

to libre, que se gestaba en un mundo académico autónomo, constituye una realidad que hoy en día puede ser recordada con nostalgia y aun afirmada como un ideal, pero que es difícil de conciliar con el mundo de posibilidades que tenemos delante nuestro.

La autonomía y la libertad del conocimiento constituyen problemas que nunca desaparecerán del marco de las preocupaciones y debates de las ciencias sociales, aunque sus referentes concretos y su significado varían con las transformaciones de la situación histórica. Como no hay manera de concebir al conocimiento social sin plantearse al mismo tiempo los problemas de su objetividad y relevancia —y esto entraña ineludiblemente la cuestión de la libertad intelectual, porque sin ella no hay verdad ni objetividad— el problema acaso más notable consista en determinar qué formas concretas asumen estas relaciones en

contextos histórico-sociales específicos. Esto significa la afirmación de la relatividad de la verdad científica de las ciencias sociales y de ahí la continua necesidad de replantear sus problemas conforme varíe la situación histórica.

Ni totalmente dependiente ni incondicionalmente autónomo el conocimien-

to social se elabora bajo circunstancias y en condiciones históricamente variables que lo modelan, sin que por ello pierda sus posibilidades relativas de autonomía, las que *sólo* podrá conservar, pese a todos los constreñimientos, mientras no abdique de su vocación crítica.

El financiamiento externo y los bancos comerciales

Su papel en la capacidad para
importar de América Latina
entre 1951-1975

*Robert Devlin**

A partir de mediados de la década pasada se produjo un cambio fundamental en las corrientes financieras internacionales que sitúa a los bancos comerciales en el centro de ese proceso. Son ellos quienes manejan buena parte de los cuantiosos fondos provenientes, tanto de la expansión del mercado de euromonedas como de los excedentes generados por las actividades petroleras y, por varios motivos, han orientado una proporción considerable de esos recursos hacia los países en desarrollo. Aquí se analizan los efectos positivos y negativos de ese proceso sobre dichas naciones. Por un lado, han aliviado el estrangulamiento externo, acrecentado la capacidad para importar, estimulado la inversión y el crecimiento económico, permitido sobrelevar la crisis generada por los precios del petróleo y liberado de las restricciones de los préstamos oficiales. Pero, por otro, han aumentado la dependencia del capital extranjero y las exigencias del servicio de la deuda, y 'comercializado' el financiamiento del desarrollo; esto último suele implicar préstamos gravosos con tasas variables de interés, menores plazos, escasa tolerancia, criterios 'comerciales' para juzgar la solvencia de los países e injerencia de los bancos en la política gubernamental. Ante estos efectos negativos el autor propone, entre otras medidas correctivas, aumentar los fondos de las instituciones financieras multilaterales con recursos de los países centrales y de la OPEP.

*De la División de Desarrollo Económico.

Introducción*

Como puede advertirse en el gráfico 1, a partir de mediados del decenio de los años sesenta América Latina¹ tuvo un aumento espectacular de su capacidad para importar bienes y servicios extranjeros.² Basándose en el año 1965, la capacidad para importar de la región, antes de recurrir a financiamiento compensatorio, se duplicó con creces en nueve años, lo que en términos reales representa una tasa de crecimiento anual promedio de 10.5%. Esto contrasta marcadamente con los años anteriores ya que durante el período de 1951 a 1965 la capacidad aumentó menos de un tercio, esto es, a una tasa anual promedio de sólo 1.7%.

El gráfico permite comprobar claramente que el aumento de la capacidad para importar recibió su principal impul-

*Agradezco los comentarios de Héctor Assael, Andrés Bianchi, David Hoelscher, Carlos Massad, John McDermott y Aníbal Pinto a versiones anteriores del presente trabajo. No obstante, sus puntos de vista no coinciden necesariamente con los del trabajo. Asimismo, cualesquiera errores que pueda contener el trabajo son exclusiva responsabilidad del autor.

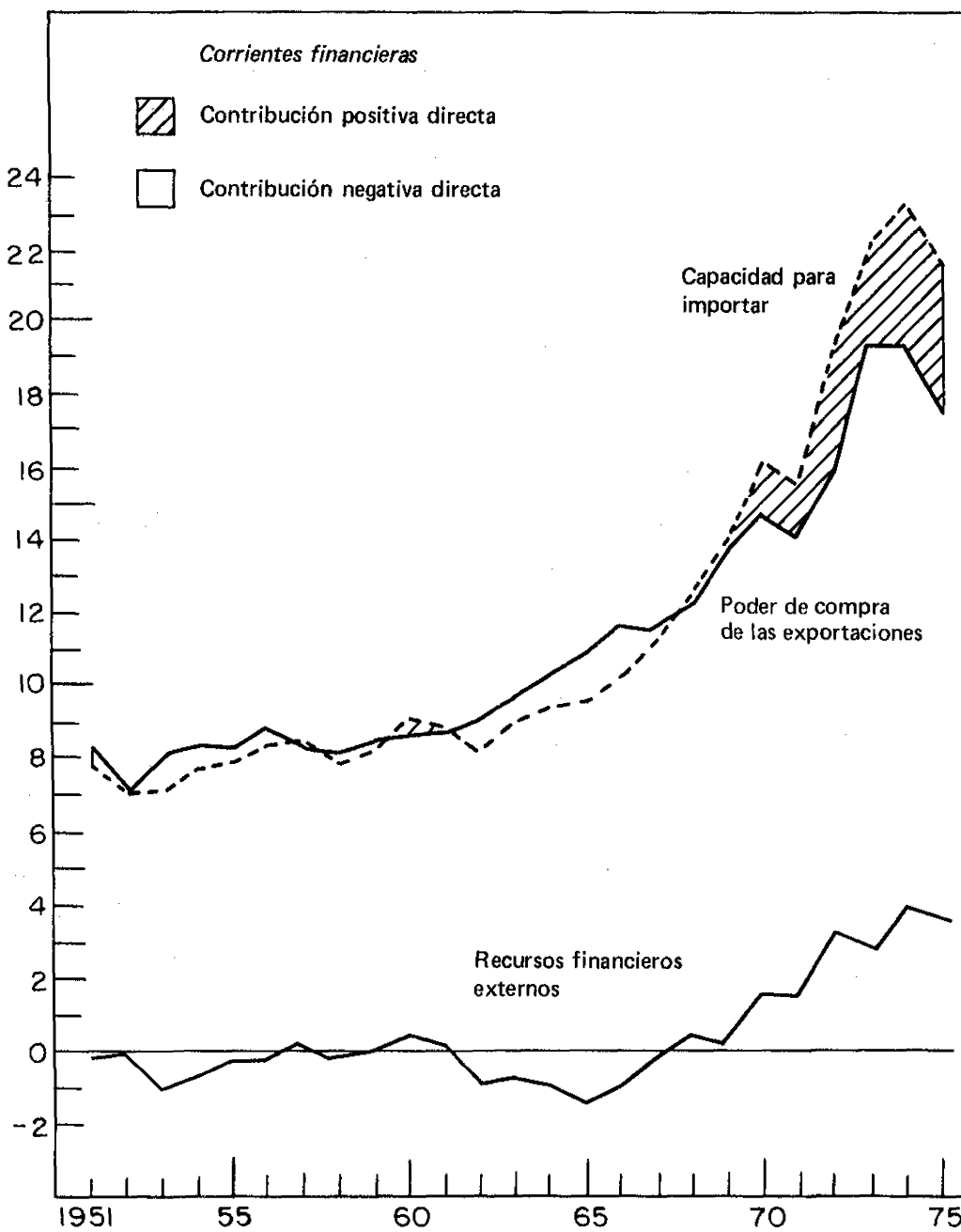
¹ Comprende Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. No se tuvo en cuenta a Venezuela puesto que su condición de importante productor de petróleo apartó a este país desde hace ya mucho tiempo de las tendencias regionales.

² El concepto de capacidad para importar empleado en este trabajo corresponde a la definición tradicional de la CEPAL, a saber, cantidad de bienes y servicios que pueden adquirirse con la entrada neta anual de divisas, excluidas, sin embargo, las entradas de recursos por concepto de capital compensatorio. De esta mane-

Gráfico 1

AMERICA LATINA: CONTRIBUCIONES NETAS DEL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES Y DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EXTERNOS A LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR; 1951-1975

(Miles de millones de dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

so del incremento sin precedentes del poder de compra de las exportaciones de la región, que obedeció más que nada a un período desusadamente prolongado de precios comerciales favorables. Sin embargo, el gráfico también revela que el aumento puede atribuirse en parte a la afluencia neta extraordinariamente grande de recursos financieros externos. La finalidad del presente estudio es analizar este último fenómeno.³

El trabajo se divide de la siguiente manera:

En la primera sección se analizará la evolución de las corrientes financieras externas en los últimos 25 años y se señalaron sus efectos sobre la capacidad

ra, la capacidad para importar puede expresarse como $Z = X + EF$ donde Z es la capacidad para importar, X el poder de compra de las exportaciones y EF el movimiento neto de recursos financieros, sin contar las entradas de capital compensatorio. Para ilustrar lo anterior $EF = (AI - AO - Fa) - (CO + Fc) + (N + Fn) + E$, donde las mayúsculas AI son las entradas de capital extranjero autónomo; AO las salidas de capital extranjero autónomo; Fa los pagos a los factores sobre el capital autónomo; CO las salidas de capital compensatorio extranjero; Fc los pagos a los factores por concepto de capital compensatorio extranjero; N el movimiento neto de los activos en manos de personas domiciliadas en América Latina; Fn los ingresos a los factores por concepto de activos nacionales; y E los errores y omisiones netos registrados en el balance de pagos. Cabe señalar que los activos nacionales incluyen las transacciones del gobierno, y, por lo tanto, los datos contienen un elemento de doble cuenta.

³ El análisis de la evolución de las exportaciones y de los precios comerciales y sus efectos sobre la capacidad para importar de la región puede encontrarse en el documento E/CEPAL/1024/Rev.1, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, Santiago, 16 de junio de 1977.

para importar de la región. El análisis se centrará en dos subperíodos básicos, 1951 a 1965 y 1966 a 1975, debido a que en estos períodos las variables clave se comportaron de manera a todas luces diferente.

Como el análisis mostrará que el principal determinante del aumento de las corrientes financieras en el período 1966 a 1975 fue la intensa afluencia de capital correspondiente a créditos externos, la segunda sección se destinará a examinar los factores implícitos en el movimiento de los préstamos; según se comprobará, parte significativa puede atribuirse a los cambios estructurales que experimentó el financiamiento mundial, que alentaron a los bancos comerciales a participar en el financiamiento externo de los países en desarrollo.

La tercera y última sección se ocupará de algunas de las repercusiones de las tendencias recientes del financiamiento externo. Se comprueba que no sólo han aumentado la dependencia y la deuda externas, sino que al surgir últimamente los bancos comerciales como principales agentes de financiamiento externo, se ha agravado notablemente la naturaleza del propio problema de la deuda.

Finalmente, antes de avanzar al núcleo del trabajo, cabe advertir al lector que la mayor parte del análisis estadístico se limitará a la región en su conjunto y que la desagregación es escasa o nula. Por lo tanto, es preciso recordar que los sucesos analizados quizá no sean igualmente aplicables a todos los países de la región. Es evidente que un análisis de las tendencias realizado en forma tan global tiene serias limitaciones. Sin embargo, siempre posee algún valor, por pequeño que sea, observar los sucesos de la región en su conjunto y tal es precisamente el objetivo de esta contribución.

I

La evolución de las corrientes financieras externas y sus efectos sobre la capacidad de la región para adquirir bienes y servicios extranjeros, 1951-1975⁴

A. Panorama general

Si se observa la parte inferior del gráfico 1 se comprobará que en el período de 1951 a 1965 las corrientes financieras externas se comportaron de manera un tanto errática. No obstante, pese a las fluctuaciones a corto plazo, puede decirse que la corriente de recursos financieros tuvo una tendencia negativa; los recursos financieros sólo registraron un saldo positivo en tres (1957, 1960, 1961) de los 15 años. Por otra parte, al finalizar el período se registró un notable incremento del saldo negativo de recursos, ya que en 1965 llegó a 1 400 millones de dólares.

El comportamiento de los recursos financieros externos durante este lapso tendió a agudizar el ya grave estrangulamiento externo; el poder de compra de las exportaciones de la región no sólo acusó un crecimiento lento (2.1% al año), sino que, por lo general, parte importante de estos recursos fueron absorbidos por las necesidades de cubrir el déficit del saldo financiero externo. La gravedad del problema queda de manifiesto en la parte superior del gráfico 1 donde aparecen grandes diferencias entre el poder de compra de las exportaciones y la capacidad para importar; es más, al finalizar el período la capacidad para importar era inferior en 13% al poder de compra de las exportaciones.

⁴En esta sección todos los datos fueron deflactados a dólares de 1970.

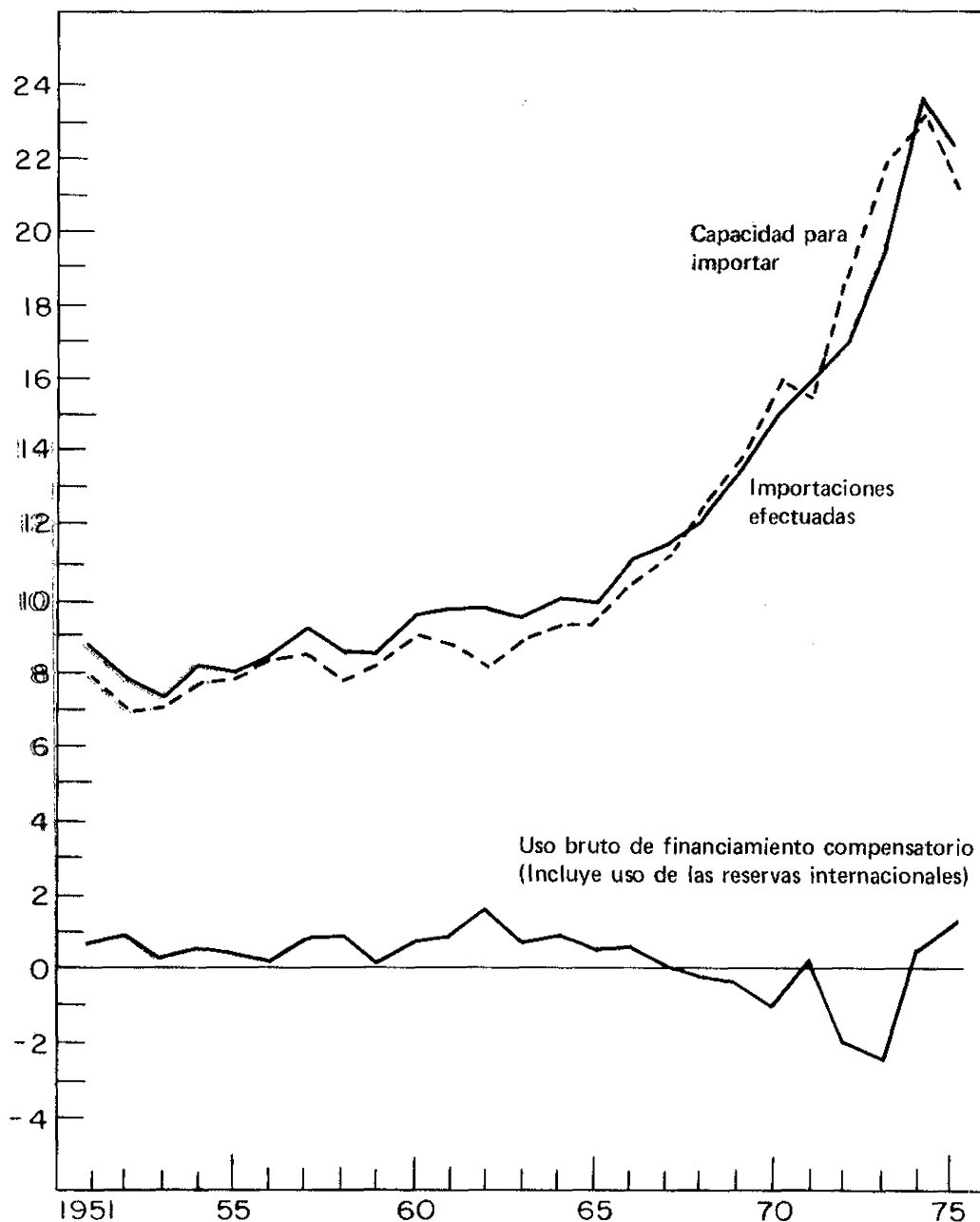
Frente a esta situación América Latina recurrió en forma intensa al financiamiento compensatorio a fin de mantener las importaciones en niveles aceptables. Como se ve en el gráfico 2 en todos los años del período 1951 a 1965 se utilizaron ampliamente los instrumentos compensatorios, y esto ayudó a respaldar adquisiciones de bienes y servicios por montos superiores a la capacidad generada por las corrientes de recursos autónomos y, aun así, las importaciones efectuadas sólo aumentaron 2.5% al año en términos reales y el coeficiente entre las importaciones y el producto interno bruto acusó un marcado descenso en el período.⁵

En la segunda mitad del decenio de 1960 la corriente de recursos financieros comenzó a manifestar un notable cambio de comportamiento (véase nuevamente el gráfico 1). En el período de 1966 a 1967 el saldo financiero negativo comenzó a menguar a partir del nivel máximo alcanzado en 1965. Luego, en 1968, se registró un saldo positivo de 400 millones de dólares con lo cual, por primera vez en siete años la capacidad para importar superó los recursos provenientes de las exportaciones. A partir de entonces el saldo financiero positivo tuvo un fuerte incremento y en 1974 alcanzó un máximo de 3 900 millones de dólares.

⁵El coeficiente bajó de 16.8% en el período de 1950 a 1952 a 10.9% en el período 1964 a 1966 (incluye Venezuela). Véase CEPAL, *op.cit.*, p. 47.

Gráfico 2
AMERICA LATINA: CAPACIDAD PARA IMPORTAR; IMPORTACIONES EFECTUADAS
Y USO BRUTO DE FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO, 1951-1975

(Miles de millones de dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Como puede verse, el cambio a un saldo positivo amplio y sostenido en materia de recursos financieros, hizo que la capacidad para importar sobrepasara cada vez más los ingresos de las exportaciones. En 1974, la capacidad superó en 20% los ingresos por concepto de exportaciones; en 1975, esta cifra incluso se elevó ligeramente porque la reducción del saldo financiero (5%) fue inferior a la experimentada por el poder de compra de las exportaciones (9%).

También puede observarse que los saldos positivos de los recursos externos registrados con posterioridad a 1967 ayudaron a elevar la capacidad para importar hasta niveles que, por vez primera, superaron los de las importaciones efectuadas. El gráfico 2 indica que si bien las importaciones efectuadas aumentaron rápidamente (8.8% anuales en términos reales), la capacidad de importar superó las importaciones realizadas todos los años salvo 1971, 1974 y 1975, lo que indica que se produjo una apreciable acumulación de reservas de divisas.

El gráfico 3 descompone el balance de los recursos financieros externos en sus componentes básicos: recursos extranjeros, movimiento neto de activos nacionales y errores y omisiones registrados en el balance de pagos. (En el gráfico, los dos últimos se designan como 'otros'.⁶) El gráfico revela que los saldos financieros positivos sostenidos registrados a partir de fines de los años sesenta se debieron principalmente al movimiento de recursos financieros extranjeros.

De 1951 a 1965 el balance financiero

⁶ La anotación de los errores y omisiones se ha incluido en los datos financieros por estimarse que reflejan mejor las corrientes no registradas del ingreso de los factores y del capital que los movimientos de los bienes comerciables.

extranjero acusó un comportamiento mixto. A comienzos del período fue negativo, a mediados del mismo, levemente positivo y, una vez más, al finalizar el período fue negativo. Sin embargo, en la segunda mitad del decenio de los sesenta se produjo un profundo cambio de las tendencias. En 1966-1967 los saldos negativos se redujeron. En 1968, el saldo fue una vez más positivo y, al alcanzar la suma de 500 millones de dólares resultó superior a cualquier otra corriente positiva anterior de recursos. Sin embargo, y esto es lo que más importa, a partir de ese momento el saldo financiero extranjero positivo aumentó muy rápidamente —al ritmo promedio extraordinario de casi 50% anual— y en 1974 llegó a 5 500 millones de dólares. En 1975, el saldo extranjero positivo disminuyó 20%, pero en todo caso siguió siendo muy grande en relación con la experiencia histórica.

Por lo general, el aumento del saldo positivo correspondiente al total de recursos financieros fue inferior al del componente extranjero debido a la tendencia a anotar los saldos negativos en 'otros' recursos financieros. Como se ve en el gráfico, en 1973 y 1974 el saldo negativo fue excepcionalmente grande puesto que en ambos años superó los 1 500 millones de dólares. Oportunamente se analizará a qué razón obedece este saldo tan grande.

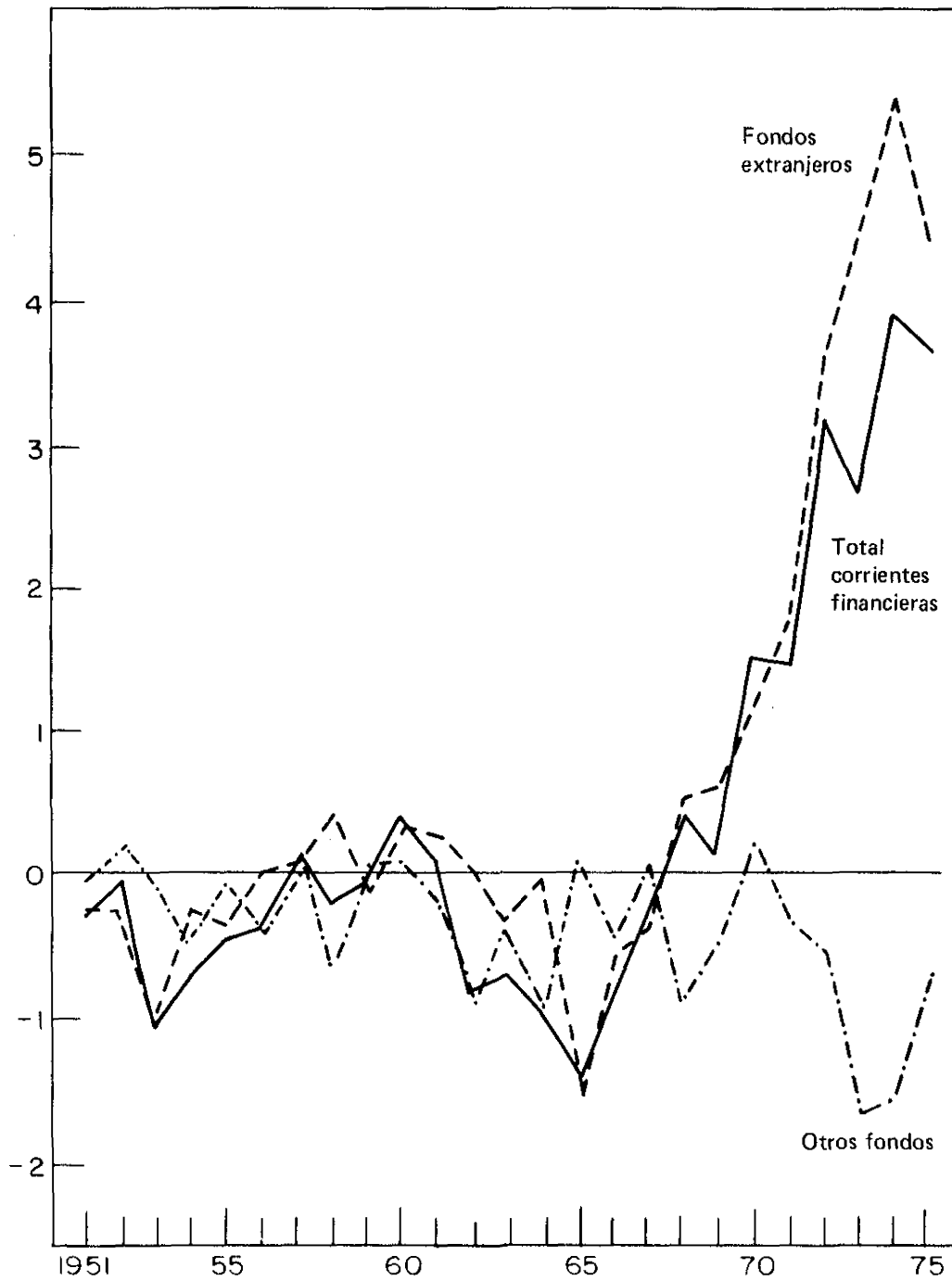
Quizá la mejor manera de apreciar el cambio radical de comportamiento que tuvieron los recursos financieros externos es comparar los datos promedio correspondientes a 1951-1965 y 1966-1975; comparación que aparece en el cuadro 1.

Puede comprobarse que durante el primer período la región registró un saldo promedio negativo en materia de recursos financieros del orden de 400

Gráfico 3

AMERICA LATINA: BALANCE DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EXTERNOS, 1951-1975

(Miles de millones de dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: CONTRIBUCION NETA DE LAS EXPORTACIONES Y DE LAS CORRIENTES FINANCIERAS A LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR

(Miles de millones de dólares a precios de 1970)

Promedios	Poder de compra de las exportaciones ^a	Corrientes financieras externas				Capacidad para importar	
		Extranjeros ^b	Otros				
			Fondos nacionales	Errores y omisiones	Total (3+4)		Total (2+5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
1951-1965	8.8	-0.2	0.1	-0.1	-0.2	-0.4	8.4
1966-1975	15.1	2.2	0.5	-0.1	-0.6	1.6	16.7
1966-1970	12.8	0.3	—	-0.1	-0.1	0.2	13.0
1971-1975	17.3	3.9	-0.8	-0.1	-0.9	3.0	20.3

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

^aIncluye las transferencias privadas.^bEfecto neto de las inversiones extranjeras directas (netas) menos las remesas de utilidades; préstamos a corto y a largo plazo no compensatorios menos amortización e intereses; transferencias oficiales netas y amortización de obligaciones emanadas de operaciones financieras compensatorias.

millones de dólares al año que equivale al 5% del poder de compra promedio de las exportaciones en el mismo período. Esto contrasta marcadamente con el comportamiento de los diez años posteriores, ya que el saldo promedio de los recursos financieros fue positivo y alcanzó a 1 600 millones de dólares; en cifras absolutas, esto representa un incremento de 2 000 millones de dólares con relación al período 1951-1965 y significa que casi la cuarta parte del incremento de la capacidad promedio para importar entre los dos períodos puede atribuirse al comportamiento más favorable de los recursos financieros. Cabe señalar que la mayor parte del incremento tuvo lugar después de 1970, con un saldo promedio de 3 000 millones de dólares entre 1971 y 1975, comparado con la cifra de sólo 200 millones de dólares en el período de 1966 a 1970.

Como es natural, este vuelco del sal-

do promedio de recursos financieros se debió al comportamiento ya observado del componente extranjero. Si bien en el período de 1951 a 1965 el saldo neto en promedio fue una cifra negativa de 200 millones de dólares (lo que equivale aproximadamente a 2% del poder de compra promedio de las exportaciones), en el lapso 1966 a 1975 aumentó a la cifra positiva de 2 200 millones de dólares, lo que representa un incremento absoluto de 2 400 millones de dólares. La mayor parte de la entrada de recursos tuvo lugar en la segunda mitad del período, como lo refleja el hecho de que, entre 1971 y 1975, el saldo positivo alcanzó un promedio de 3.9 millones de dólares, mientras que en el período comprendido entre 1966 y 1970 los fondos extranjeros se comportaron de tal manera que el promedio llegó a la cifra más bien modesta de 300 millones de dólares (véase nuevamente el cuadro 1).

En lo que toca a 'otros' recursos financieros, los saldos promedio fueron negativos en ambos períodos porque, en general, el movimiento conjunto de los fondos nacionales y de los errores y omisiones acusó déficit todos los años. Sin embargo, en el período de 1966 a 1975 la salida fue tres veces superior a la de los quince años anteriores.

El mayor déficit se debe a que el saldo negativo era notablemente más alto con relación a los fondos financieros nacionales: el promedio aumentó 5 veces, de 100 millones de dólares en el período 1951 a 1965, a 500 millones en el período 1966 a 1975. No obstante, el incremento refleja en gran parte los años comprendidos entre 1972 y 1974, cuando el déficit alcanzó un promedio de 1 300 millones de dólares al año; por otra parte, más de tres cuartos de esta última cifra se concentraron en Panamá, que es un centro bancario internacional.

Para sintetizar lo dicho hasta ahora, durante los dos períodos básicos aquí analizados, los fondos financieros se comportaron de muy distinta manera. Entre 1951 y 1965 se produjo un importante saldo negativo de fondos financieros externos que, unido al crecimiento más bien lento del poder de compra de las exportaciones, creó un grave estrangulamiento externo. Incluso recurriendo ampliamente al capital compensatorio, en términos reales las importaciones aumentaron a un ritmo muy lento. En cambio, el período 1966 a 1975 se caracterizó por cambiar hacia un amplio saldo financiero externo positivo para la región, y esto por fortuna coincidió con un incremento igualmente marcado del poder de compra de las exportaciones. Como consecuencia de ello se produjo un alza espectacular de la capacidad para importar; en realidad, la capacidad au-

mentó al punto de sobrepasar a menudo las importaciones efectuadas, con lo que se facilitó la acumulación de reservas de divisas. El factor clave a que obedece el cambio favorable del comportamiento de los recursos financieros externos fueron los fondos extranjeros que, a partir de 1968 y en cifras netas, entraron a la región en proporciones sin precedentes.

Como el componente financiero extranjero desempeñó un papel tan importante en el incremento de la capacidad para importar en el período 1966 a 1975, vale la pena analizar más a fondo estas corrientes.

B. El componente de recursos financieros extranjeros

Antes de analizar el comportamiento de las distintas clases de recursos extranjeros, conviene esclarecer en qué consiste la contribución neta de financiamiento extranjero a la capacidad para importar.

Puede decirse que las corrientes financieras extranjeras tienen efectos directos e indirectos en la capacidad para importar de la región. El efecto directo se relaciona con la contabilidad de la corriente de recursos, es decir, hasta qué punto la entrada anual de nuevos fondos financieros extranjeros supera la salida correspondiente al pago de servicios (remesas de ingresos, pagos por concepto de intereses y amortización, etc.).

El efecto indirecto de las corrientes extranjeras son cualesquiera efectos favorables que puedan tener los recursos en la capacidad de generar divisas de un país, por ejemplo, si se hacen nuevas inversiones extranjeras directas en una industria de exportación las entradas por concepto de exportaciones tenderían a aumentar. Este trabajo se ocupará sólo de los efectos directos de las corrientes extranjeras sobre la capacidad para im-

portar. Como pronto se comprobará, desde este punto de vista, algunas clases de fondos foráneos han solido tener efectos negativos sobre la capacidad para importar. Sin embargo, la referencia a un saldo neto negativo de recursos no quiere decir que estos fondos necesariamente hayan perjudicado los intereses de la región; esto sólo podría determinarse haciendo un análisis dentro de una perspectiva mucho más amplia.

1. *Las inversiones extranjeras directas*

Las inversiones extranjeras directas comprenden los aportes de capital a las empresas privadas de inversiones directas de personas no domiciliadas en el país y la reinversión de las utilidades de estas inversiones. No obstante, las inversiones extranjeras directas implican una corriente de sentido inverso en la forma de remesas de ingresos. Lo que determina el efecto directo sobre la capacidad para importar de la región es el valor neto de estos dos saldos.

El gráfico 4 muestra la evolución de las nuevas corrientes de inversión a la región y las salidas que obedecen al pago de ingresos extranjeros. Es evidente que, visto en su conjunto, casi siempre hubo un amplio déficit relacionado con las operaciones de inversiones extranjeras directas. En el período de 1951 a 1965 la corriente de recursos sólo fue positiva en dos años, 1957 y 1959, mientras que en el período de 1966 a 1975 se registraron saldos positivos únicamente en 1973 y 1974. El efecto directo general de la tendencia⁷ a una corriente negativa de

⁷ Vale la pena subrayar que esta medida no incluye ninguna otra clase de beneficios, tales como los derivados de las exportaciones, los ingresos tributarios que generan las exportaciones, la transferencia de tecnología, etc.

recursos fue la disminución de la capacidad para importar de la región.

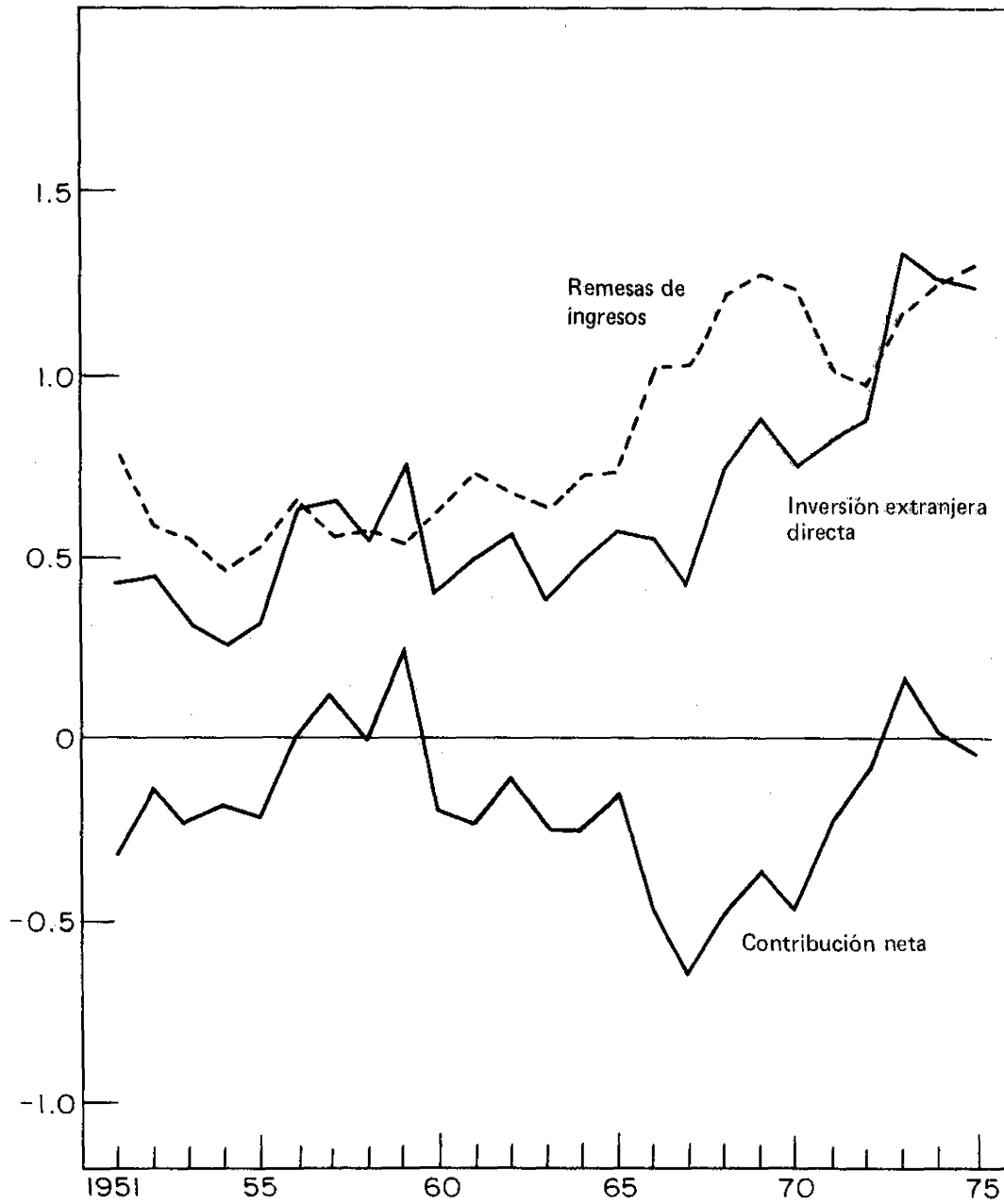
Cabe señalar que a fines de los años sesenta las corrientes de inversiones extranjeras directas comenzaron a mostrar un nuevo dinamismo en comparación con el crecimiento más bien lento de los años anteriores. Sin embargo, también aumentaron notablemente las remesas de ingresos, y en promedio el saldo negativo de las operaciones de inversiones externas directas se duplicó entre los dos períodos básicos (véase el cuadro 2). No obstante, cabe señalar que gran parte del mayor déficit se acumuló en el período comprendido entre 1966 y 1970, cuando el saldo negativo alcanzó un promedio de 500 millones de dólares. En el período de 1971 a 1975 la diferencia se redujo apreciablemente y, en promedio, las corrientes de recursos se equilibraron. Así, pues, puede decirse que si bien no hizo un aporte positivo directo a la capacidad para importar, el equilibrio relativo de las inversiones y de las remesas efectivamente ayudó a acentuar el marcado aumento de la capacidad para importar registrado a comienzos de los años setenta.

2. *Préstamos a corto, mediano y largo plazos (incluidas las inversiones de cartera)*

Estos recursos incluyen los fondos prestados a los gobiernos y al sector privado latinoamericanos por fuentes extranjeras privadas y oficiales. Se parte de la base de que los préstamos a corto plazo tienen un vencimiento máximo a un año, mientras que aquellos a mediano y largo plazos tienen períodos de vencimiento más largos. El efecto directo neto de estos fondos sobre la capacidad para importar se determina por el saldo entre

Gráfico 4
AMERICA LATINA: CONTRIBUCION NETA DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA A LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR

(Miles de millones de dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CORRIENTES FINANCIERAS EXTRANJERAS NETAS

(Miles de millones de dólares a precios de 1970)

Promedios	Inversiones extranjeras netas (1)	Remesa de ingresos de las inversiones directas (2)	Valor neto (3)	Préstamos no compensatorios ^a			Pagos por concepto de intereses (7)	Valor neto (8)	Otras corrientes ^c (valor neto) ^b (9)	Total (3+8+9) (10)
				M-L/P (4)	C/P (5)	Total (4+5) (6)				
1951-1965	0.5	-0.6	-0.1	0.5	0.2	0.7	-0.3	0.4	-0.5	-0.2
1966-1975	0.9	-1.1	-0.2	3.1	1.1	4.2	-1.6	2.6	-0.3	2.1
1966-1970	0.7	-1.2	-0.5	1.6	0.5	2.1	-0.9	1.2	-0.4	0.3
1971-1975	1.1	-1.1	-	4.5	1.7	6.2	-2.2	4.0	-0.1	3.9

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

^aDesembolsos por concepto de préstamos a corto, a mediano y a largo plazos menos pago de amortización.^bSaldo neto de las transferencias oficiales y de las salidas de capital compensatorio no consistentes en la utilización de reservas.

el valor neto de lo desembolsado por concepto de préstamos (desembolsos brutos menos amortización) y los pagos de intereses sobre los saldos adeudados.

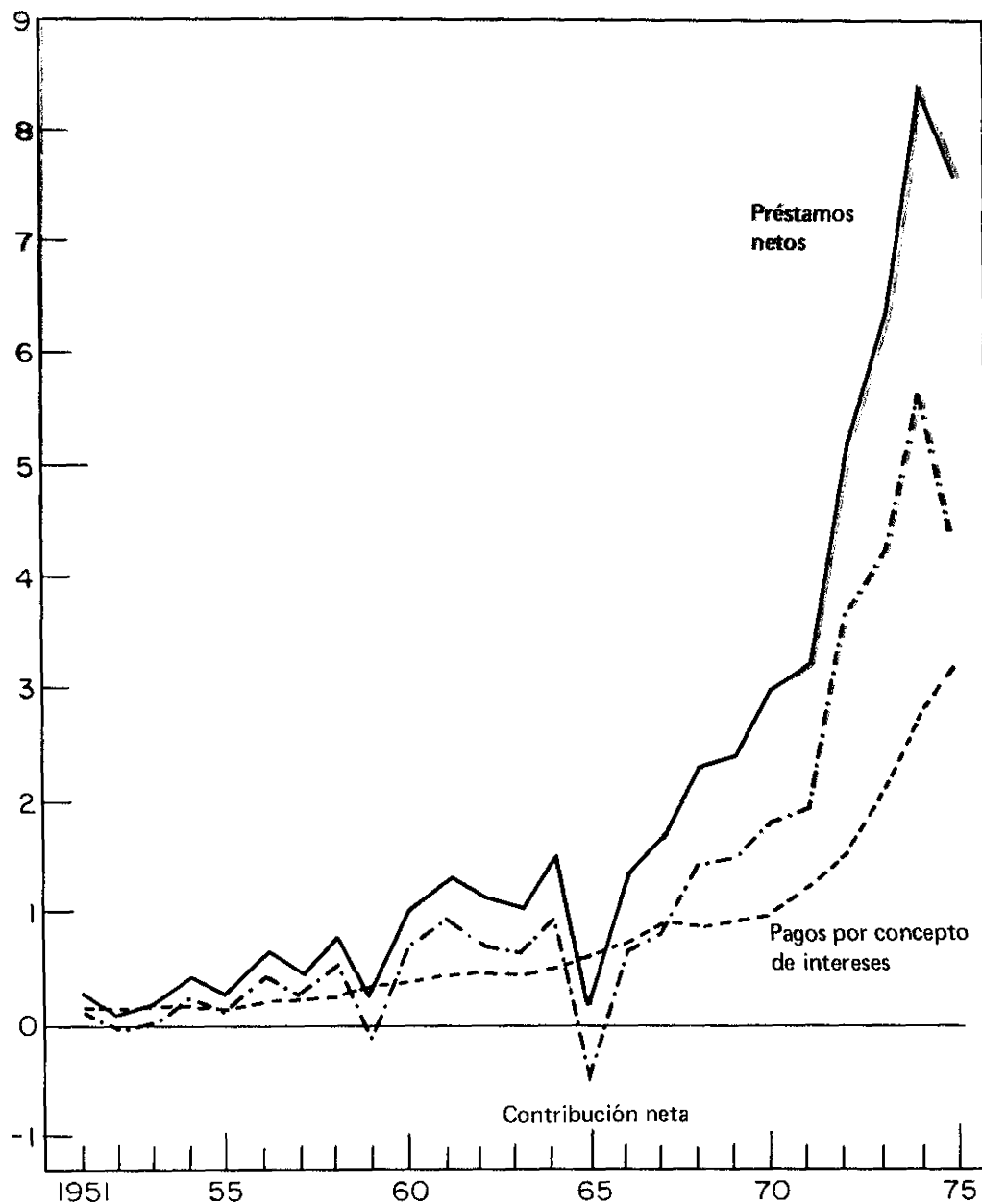
El gráfico 5 indica que, durante los 25 años analizados, las transacciones relacionadas con las operaciones de préstamos externos generalmente se tradujeron en un saldo neto positivo de recursos para la región; en realidad, sólo se registraron saldos negativos en tres años (1952, 1959 y 1965). No obstante, lo notable es que a partir de 1967 el saldo neto de las operaciones de préstamos alcanzó proporciones sin precedentes y fue el principal factor que explica la fuerte contribución de los recursos financieros extranjeros al aumento acelerado de la capacidad para importar.

El incremento de la transferencia de operaciones crediticias extranjeras obedece sobre todo al aumento acelerado y

notablemente sostenido (incremento promedio de alrededor del 50% al año) de los desembolsos netos por concepto de préstamos, ya que los créditos se contrataban a un ritmo muy superior a aquel con que se pagaban. De esta manera, los desembolsos netos de capital aumentaron de 200 millones de dólares en 1965 a un máximo de 8 500 millones de dólares en 1974.

Pese al marcado incremento de los pagos por intereses —su crecimiento promedio subió de 11.9% en el período entre 1951 y 1965, a 17.3 en el período de 1966 a 1975— la transferencia de recursos fue muy similar al movimiento de los desembolsos. En 1974, el saldo neto llegó a 5 600 millones de dólares, es decir, más del saldo neto acumulado para todo el período comprendido entre 1951 y 1965 (5 200 millones de dólares). En 1975, la disminución de 10% en los desembolsos netos, unida al incremento de

Gráfico 5
AMERICA LATINA: CONTRIBUCION NETA DE LOS PRESTAMOS
EXTRANJEROS A LA CAPACIDAD PARA IMPORTAR
(Miles de millones de dólares a precios de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

13% que experimentaron los pagos de intereses, hizo declinar (21%) el saldo positivo de las operaciones de préstamos extranjeros por primera vez en 10 años. Sin embargo, la corriente positiva de recursos, que alcanzó a 4 500 millones de dólares, siguió siendo superior a la registrada en cualquier año anterior a 1974.

La afluencia sin precedentes de capital de préstamos que se registró con posterioridad a 1965 resulta tanto más notable cuando se analizan las cifras promedio. Ello también puede ayudar a explicar la importancia relativa de los vencimientos a corto y a mayor plazo.

Volviendo al cuadro 2, se comprueba que la contribución neta promedio de los préstamos a la capacidad para importar de la región se elevó de 400 millones de dólares en el período comprendido entre 1951 y 1965 a 2 600 millones de dólares en el período de 1966 a 1975, lo que significa un incremento de más de 500%. Esto refleja el hecho de que, en promedio, los desembolsos netos de capital de préstamos aumentaron 3 500 millones de dólares y que, en promedio, los pagos por concepto de intereses aumentaron 1 300 millones de dólares. Tanto el gráfico 5 como el cuadro 2 ponen claramente de manifiesto que la transferencia fue más significativa después de 1970; la corriente neta promedio del período 1971 a 1975 fue más de tres veces superior al promedio de los 5 años anteriores y 10 veces mayor que el saldo anual promedio del período de 1951 a 1965.

También cabe señalar que la afluencia de capital de préstamos se produjo principalmente en forma de fondos a mediano y a largo plazos, en contraposición a fondos a corto plazo; 74% del incremento de los desembolsos promedio entre los dos períodos básicos refleja créditos con vencimiento a más de un año.

Esta es una distinción importante ya que, en igualdad de condiciones, los vencimientos a mayor plazo son más ventajosos para la estrategia de desarrollo porque el pago se hace menos gravoso para la corriente de fondos de un país.

3. Otros recursos extranjeros

Este último grupo de estadísticas financieras extranjeras incorpora el efecto neto de las transferencias oficiales y del pago del servicio de la deuda sobre las operaciones de financiamiento compensatorio. Pese a que el efecto combinado de estas corrientes sobre la capacidad para importar fue negativo en ambos grandes períodos analizados (véase nuevamente el cuadro 2), la salida neta promedio disminuyó 40% y esto en sí tendió a aumentar la capacidad para importar.

En su mayor parte, la reducción refleja el comportamiento de los pagos de amortización sobre obligaciones relacionadas con financiamiento compensatorio (puesto que el efecto de estas corrientes tiende a dominar el grupo). En general, en el período 1951 a 1965 el balance de pagos de América Latina estuvo en desequilibrio, y obligó con relativa frecuencia a recurrir a préstamos compensatorios; y esto generó una apreciable corriente en sentido inverso debido a la necesidad de amortizar las obligaciones. Sin embargo, a partir de 1965, la afluencia de capital autónomo tendió a ser suficiente para satisfacer las necesidades de financiamiento externo, con lo que América Latina no tuvo que recurrir tanto al financiamiento compensatorio, lo que a su vez se reflejó en la disminución del servicio compensatorio.

El análisis anterior permite concluir que, a partir de 1965, se produjo un cambio radical en el comportamiento de

las corrientes financieras que se debió principalmente a la intensa afluencia de capital de préstamo extranjero. Como los créditos desempeñaron un papel tan im-

portante convendría analizar qué factores hay subyacentes debajo de los acontecimientos, tema que se abordará en la próxima sección del trabajo.

II

Dinámica del incremento de los préstamos extranjeros: el capital de los bancos internacionales privados

Con lo anterior se ha querido demostrar que una de las principales razones que explican el espectacular incremento de la capacidad para importar de América Latina a partir de fines de los años sesenta fue el extraordinario aumento de la afluencia de capital extranjero por vía de préstamos. Esta afluencia de préstamos extranjeros puede atribuirse en gran medida a las actividades de los bancos comerciales internacionales.

Antes de 1965, América Latina por tradición dependía para la mayor parte de su financiamiento externo de la inversión extranjera directa, de los créditos de proveedores y de préstamos oficiales bilaterales y multilaterales. En cuanto a los bancos, cumplían un papel importante pero restringido, limitándose en general al financiamiento comercial a corto plazo y a ocasionales préstamos para proyectos específicos con garantía externa, como por ejemplo la de un organismo oficial de crédito a la exportación. Sin embargo, en los últimos años del decenio de 1960, algunos países —especialmente Brasil y México— comenzaron a recurrir a bancos comerciales extranjeros por montos que no habrían sido considerados factibles años atrás. Una vez más, parte significativa de los préstamos fue a mediano y a largo plazos. A comienzos de

los años setenta ambos países dependían ya en gran medida del financiamiento de bancos privados, y muchos otros países, como Perú, Colombia y Panamá, también lograron obtener fuertes préstamos de dichos bancos. Cuando en 1974 alcanzó su máxima repercusión la crisis del petróleo, la mayor parte de los países sufrieron un fuerte desequilibrio externo, y fueron los bancos comerciales privados los que proporcionaron la mayor parte de los fondos necesarios para cubrir déficit externos.

¿Por qué se produjo el cambio en el acceso al crédito bancario? Los datos disponibles sugieren que en ello influyeron algunas fuerzas de carácter especial.

A. Transformación estructural de las actividades bancarias

En gran medida, el mayor acceso latinoamericano al crédito bancario pareció resultar de su inclusión en el campo de fuerzas centrífugas creadas por un profundo cambio estructural de las actividades bancarias. Para dicho proceso tuvo fundamental importancia la expansión del mercado de euromonedas, el cual inicialmente se formó a mediados de los años cincuenta, a base de dólares creados por los déficit del balance de pagos de

los Estados Unidos. El mercado carecía en general de regulación y llegó a ser sumamente rentable para los bancos. Utilizando dicho mercado como punto de partida, muchos bancos intentaron, durante los años sesenta, traspasar las fronteras nacionales y entrar al ámbito internacional, donde el crecimiento de las utilidades tenía un dinamismo mucho mayor que en el ámbito nacional. Los bancos norteamericanos fueron los primeros, pero muy luego se les sumaron bancos europeos, japoneses y canadienses.

La falta de regulación del mercado de euromonedas, junto con un nuevo énfasis otorgado al crecimiento de las utilidades, llevó a los bancos a dejar de lado su actitud tradicionalmente conservadora y adoptar un comportamiento más osado. Una innovación fundamental durante este período fue la extensión regular de los préstamos a plazo. Por tradición, los bancos se habían limitado en gran medida —debido al carácter corriente de su base de depósitos— a préstamos a corto plazo. Tratándose del mercado de euromonedas, en cambio, los bancos comprobaron que podían ‘comprar’ con regularidad depósitos a seis meses plazo y, mediante su continua renovación en las fechas de fijación de intereses, utilizarlos para financiar préstamos a plazos mucho más prolongados, hasta cinco años como caso típico.

Durante la mayor parte de los años sesenta, el mercado de euromonedas atendió principalmente a los países industrializados. Sin embargo, a medida que aumentaba rápidamente la cantidad de euromonedas y un mayor número de bancos, atraídos por los mayores ingresos de los préstamos internacionales, se incorporaba al mercado, se agudizaba también la competencia entre los bancos deseosos de atraer clientes. A fines de los años sesenta, las fuerzas de la competen-

cia y el deseo de mantener el incremento de la rentabilidad hizo que se buscaran nuevos clientes en las áreas en desarrollo.

América Latina, especialmente Brasil y México, llegaron a ser candidatos de primer orden para los préstamos, debido a su nivel relativamente mayor de crecimiento y desarrollo. Los bancos también fueron atraídos por el hecho de que los países en desarrollo, para obtener los préstamos, estaban dispuestos a pagar primas de riesgo superiores al 2% sobre las tasas básicas de interés.

Durante los primeros años del decenio de 1970, las presiones de la competencia alcanzaron tales proporciones que los bancos —muchos de ellos recientemente incorporados a la escena internacional— vieron que sus préstamos rebalsaban hacia los países más pequeños y menos desarrollados de la región, de modo que países tradicionalmente acostumbrados a fuentes oficiales de capital encontraron en el mercado de eurodivisas un proveedor de crédito sumamente bien dispuesto.⁸ De hecho, ya en 1972 el mercado de eurodivisas fue para los países un paraíso del prestatario; no sólo era fácil el acceso al crédito, sino que además la competencia redujo drásticamente los recargos y los plazos alcanzaron prolongaciones sin precedentes. A modo de ejemplo, uno de los principales prestatarios dentro del mundo en desarrollo, el Brasil, comprobó que podía obtener regularmente créditos con vencimientos a diez o a quince años. En cuanto a los recargos, disminuyeron de un 2 1/4% en

⁸ Aun cuando la mayor parte de los préstamos, en términos absolutos, se destinaba a países tales como México y Brasil, también Argentina, Colombia y Perú, junto con países más pequeños tales como Nicaragua, Costa Rica y Panamá, pudieron obtener préstamos considerables en el mercado de euromonedas.

1971 a un 1 1/2% a mediados de 1972 y a un 3/4-1% en 1973. Al mismo tiempo, el volumen de préstamos fue tan grande que el país se vio en la necesidad de adoptar políticas destinadas a moderar los préstamos de bancos extranjeros.⁹

Al producirse la crisis del petróleo, a fines de 1973, las fuerzas que regían los préstamos sufrieron cierto cambio. Como consecuencia de la falta de mecanismos internacionales capaces de enfrentar la crisis del petróleo, los países de la OPEP colocaron más de la mitad de sus excedentes en depósitos de bancos privados.¹⁰ Esto produjo una sobreabundancia de fondos en los bancos internacionales, los cuales necesitaron encontrar salida para sus préstamos. De este modo se inició el llamado proceso de reciclaje.

Si bien la euforia en torno a los préstamos internacionales disminuyó un tanto debido a las incertidumbres que trajo consigo la crisis del petróleo, fue una serie de quiebras de bancos —la más publicitada, la bancarrota de Herrstatt, a mediados de 1974— lo que puso término a la desafortunada fase de expansión de las actividades bancarias. Las quiebras aterrorizaron a los banqueros, y muchas instituciones más pequeñas fueron apartadas del mercado mediante un 'escalonamiento' de las tasas de dinero y los mayores riesgos considerados inherentes a los préstamos internacionales. Los grandes bancos establecidos también se tornaron más cautelosos, y sometieron a

una nueva evaluación sus carteras internacionales.

La inquietud de los banqueros se reflejó en un cambio radical en el comportamiento de los préstamos y se hizo más difícil conseguirlos. Como puede verse en el cuadro 3, el volumen de préstamos para América Latina descendió en más de un 50% durante el tercer trimestre de 1974.¹¹ Los préstamos repuntaron un tanto en el último trimestre (probablemente debido a necesidades de renovación) pero volvieron a disminuir a comienzos de 1975.

Esta cautela fue acompañada por condiciones mucho más estrictas. Las tasas de interés aumentaron en forma espectacular (las tasas de interés por depósitos a seis meses excedieron el 14% en agosto de 1974) y los recargos subieron hasta alrededor de 1 1/2 - 1 3/4%. Además, los plazos mostraron una fuerte reducción. Como puede verse en el cuadro 4, durante la segunda mitad de 1974 los préstamos a largo plazo se hicieron mucho menos abundantes; en el primer semestre de 1975 sólo un 31% de todos los créditos en euromonedas para países en desarrollo dados a conocer tenían un plazo superior a los seis años, en comparación con un 73% del período correspondiente de 1974.

A medida que avanzaba el año 1975, los banqueros comprobaron que tendrían que suavizar un tanto su actitud de restricción frente a los préstamos para países en desarrollo. En primer lugar, la demanda de préstamos de los países industrializados se había detenido por la recesión que sufrían, y por ello los bancos, todavía repletos de depósitos de

⁹ Mayor información acerca de la experiencia brasileña respecto de los préstamos de bancos extranjeros puede encontrarse en la nota sobre Brasil del *Estudio económico de América Latina, 1975*, de la CEPAL. (Nº de Venta: 5.77.II.G.1.)

¹⁰ Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, 20 de octubre de 1975, p. 4.

¹¹ Los datos del cuadro 3 se refieren a autorizaciones y por ello no se adecuan necesariamente a las tendencias de los préstamos indicados en la sección I, basados en desembolsos efectivos.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CREDITOS ANUNCIADOS EN EUROMONEDAS
(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

1973	1974				1975			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
3.2	1.0	1.3	0.6	1.1	0.7	1.1	1.5	2.1

Fuente: Banco Mundial, *Borrowing in international capital markets*, diversos números.

la OPEP, necesitaban una salida y debían otorgar préstamos a la única área cuya demanda seguía siendo vigorosa, es decir, al mundo en desarrollo. En segundo lugar, algunos países en desarrollo —Brasil, por ejemplo— habían llegado a ser importantes clientes de los bancos, y si sus préstamos no se renovaban, los bancos mismos se verían en situación de sufrir graves pérdidas.

A pesar de que los bancos reanudaron sus préstamos a América Latina, las condiciones a fines de 1975 fueron totalmente diferentes a las del período de expansión. Los bancos siguieron mante-

niendo gran cautela en relación con los préstamos, y tendieron a favorecer a los prestatarios de mayor poder económico y considerados como clientes establecidos; los prestatarios de menor poder económico del mundo en desarrollo frecuentemente se vieron marginados. Más todavía, las condiciones de los préstamos se hicieron más onerosas. Aun cuando la LIBOR —London Interbank Offer Rate (Tasa de Oferta Interbancaria de Londres)— no alcanzó los altos niveles de 1974, los recargos aumentaron a 2% o más, y, como puede verse en el cuadro 4, los plazos más largos casi desaparecieron del mercado.

Cuadro 4

CREDITOS EN EUROMONEDAS ANUNCIADOS PARA TODOS LOS PAISES EN
DESARROLLO, SEGUN PLAZOS DE VENCIMIENTO
(Porcentajes)

	1973	1974				1975			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV
1-6 años	8.1	20.6	12.5	12.5	25.9	65.6	74.7	76.1	78.2
7-10 años	47.7	58.8	67.9	74.1	52.8	24.8	16.5	16.8	18.1
Más de 10 años	36.2	14.6	14.6	5.4	13.9	5.7	4.5	—	—
Vencimiento desconocido	8.0	6.0	5.0	8.0	7.4	3.8	4.3	7.1	3.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco Mundial, *Borrowing in international capital markets*, diversos números.

B. Otros factores

Lo expresado en el párrafo anterior sugiere que el mayor acceso al capital extranjero para préstamos a partir de fines de los años sesenta dependió en alguna medida de la oferta, lo que refleja en primer lugar las fuerzas de una espectacular reestructuración de la actividad bancaria mundial y, más adelante, las alteraciones financieras creadas por la crisis del petróleo. Sin embargo, también incidieron otros factores de importancia.

El auge cíclico de las exportaciones experimentado por muchos países a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta —que se manifiesta en el gráfico 1 en la fuerte alza del poder de compra de las exportaciones latinoamericanas— hizo que dichos países aparecieran como más solventes desde el punto de vista de los bancos precisamente cuando estos últimos competían vigorosamente por obtener mercados secundarios en las áreas en desarrollo; y había además una considerable demanda de dichos préstamos.

Muchos gobiernos habían comprobado que el crecimiento del financiamiento oficial era insuficiente para sus ambiciones de mayor inversión y mayor crecimiento económico. Por ello, los países encontraron en el mercado de euromonedas una fuente de nuevo financiamiento que fue muy bienvenida. Además, las condiciones parecían convenientes. Entre 1971 y 1973, cuando realmente comenzó el despegue de los créditos bancarios para América Latina, la prima sobre las tasas de interés estaba bajando, y el margen entre tasas comerciales y oficiales se redujo considerablemente.¹² Los

¹² La tasa promedio de euromonedas para el período entre 1967 y 1971 fue de 7.34%. Brasil y México lograron contratar recargos que

vencimientos comerciales de 10 ó 15 años eran menores que los de 20 ó 30 ofrecidos generalmente por las instituciones oficiales; de todos modos, se compensó en alguna medida mediante la disponibilidad de crédito y la rapidez con la cual los bancos generalmente autorizaban los préstamos y entregaban los fondos.

Otro factor que influyó sobre la iniciación de préstamos bancarios fue la enorme penetración de las empresas transnacionales en la región (especialmente en Brasil y México). Por diversas razones, entre ellas el deseo de aumentar el crecimiento de las utilidades y su seguridad, estas empresas adoptaron muchas veces una estrategia de inversiones que minimizaba los aportes de capital social y favorecía la financiación mediante endeudamiento. Puesto que tenían estrecha relación con los bancos privados, las empresas transnacionales naturalmente quisieron financiar sus costos de expansión en moneda dura recurriendo al capital de bancos internacionales.

Finalmente, la crisis del petróleo incrementó grandemente los déficit en cuenta corriente de la mayor parte de los países de la región, los cuales debieron pedir préstamos con el fin de evitar drásticas reducciones del crecimiento económico y la consiguiente tensión sociopolí-

oscilaban alrededor de 1 1/2% y 1% en 1972 y 1973, respectivamente, lo que sugiere una tasa histórica de entre 8.34 y 8.84%. La tasa de crédito que entonces tenía el Banco Mundial era de 7.25%. (La diferencia entre ambas tasas habría sido algo mayor para otros países de la región.) Para prestatarios carentes de visión, los créditos en euromonedas podrían haber parecido sumamente atractivos. En 1972 la tasa de euromonedas tenía un promedio de 5.46%, e incluso con un recargo muy alto, como el 2 1/2%, el margen por sobre la tasa del Banco Mundial habría sido menor que un 3/4%.

tica. Al no lograr obtener adecuada asistencia de parte de las instituciones oficiales, los países recurrieron a los bancos. Como ya se señaló, los bancos tenían sus propios motivos para interesarse en responder a esta necesidad.

III

Algunas consecuencias de la mayor afluencia de recursos financieros extranjeros hacia América Latina

De lo antes expuesto, queda claro que el marcado incremento de la corriente de capital de préstamos de bancos privados trajo consigo algunos beneficios muy concretos.

En primer lugar, contribuyó inicialmente a que América Latina superara un estrangulamiento externo y experimentara un fuerte aumento de su capacidad de importación de bienes y servicios, lo que a su vez estimuló una expansión de la inversión y del crecimiento económico. Luego, con el advenimiento de la crisis del petróleo, el capital bancario contribuyó eficazmente a proteger la región de la fuerza del impacto de los déficit producidos por dicha crisis, lo que hizo posible evitar un violento proceso de ajuste.

En segundo lugar, y aunque los bancos desempeñaron por mucho tiempo un papel importante en las finanzas de los países en desarrollo, la expansión de sus actividades crediticias a comienzos de los años sesenta trajo consigo un refrescante pluralismo para el financiamiento del desarrollo. Muchos países admitieron que podían liberarse de la camisa de fuerza de los financiamientos oficiales, disponibles sólo en cantidad limitada y muchas veces complicados por procedimientos burocráticos y por la imposición de condiciones políticas o económicas. Además, en la fase de expansión de los

préstamos a los países en desarrollo (1971-1973), los prestatarios incluso pudieron comprobar que existía un alto grado de independencia en cuanto a la selección de los bancos, puesto que, como se dijo antes, dichas instituciones entraron en fuerte competencia entre sí para conseguir nuevos clientes.

Aun cuando trajo consigo muchos beneficios concretos, el aumento del financiamiento bancario fue acompañado también por algunos otros efectos que deben considerarse en forma más cautelosa. El más notable es que, junto con el incremento del financiamiento mediante préstamos, América Latina pasó a depender mucho más marcadamente del capital extranjero. De mayor importancia aún es el hecho de que el carácter del problema de la dependencia extranjera sufrió un cambio radical, por cuanto los bancos (que aportaron más del 50% del total de recursos de capital extranjero durante 1975) desplazaron efectivamente a las instituciones oficiales y a la inversión extranjera directa como principales agentes de financiamiento. Esta parte del trabajo examinará algunos de los aspectos cuantitativos y cualitativos de la dependencia de América Latina respecto del financiamiento extranjero, y sugerirá luego que las recientes tendencias han creado algunos problemas especiales en la región.

A. Grado de dependencia de América Latina respecto del capital extranjero

El aspecto cuantitativo del problema de la dependencia puede ser considerado de muchas maneras; aquí será examinado tomando en cuenta las necesidades de importación y las obligaciones de servicio de la deuda.

1. El capital extranjero en relación con las importaciones

El gráfico 6 muestra el nivel anual de un coeficiente que vincula la afluencia neta de capital extranjero (incluyendo el capital compensatorio) con las importaciones de bienes y servicios entre 1951-1965 y 1966-1975. Muestra también trazos horizontales que señalan el nivel promedio del coeficiente durante los períodos de base estudiados en este trabajo.

Como puede verse, el coeficiente mostró una variación considerable durante el período comprendido entre 1951 y 1965, pero alcanzó un promedio de 16% para todo el período. Después de 1965, el coeficiente mostró un alza marcada y relativamente sostenida, lo que indica que, para mantener las importaciones de bienes y servicios en la región, se pasó a depender en mucho mayor medida de la afluencia de capital extranjero. A pesar de una breve pausa entre 1968 y 1970, el coeficiente aumentó de 8% en 1965 a 28% en 1971. En 1972, el coeficiente subió súbitamente de tal manera que un 41% de las importaciones de la región fueron apoyadas por el capital extranjero. El coeficiente se mantuvo sobre un 40% durante el resto del período.

De lo ya expuesto se torna evidente que, durante el período comprendido entre 1965 y 1975, y para poder mantener

sus importaciones, América Latina aumentó en forma espectacular su dependencia de los recursos extranjeros. No resulta sorprendente que dicha dependencia se haya traducido a su vez en exigencias mucho más altas de servicio de la deuda.

2. Exigencias de servicio de la deuda

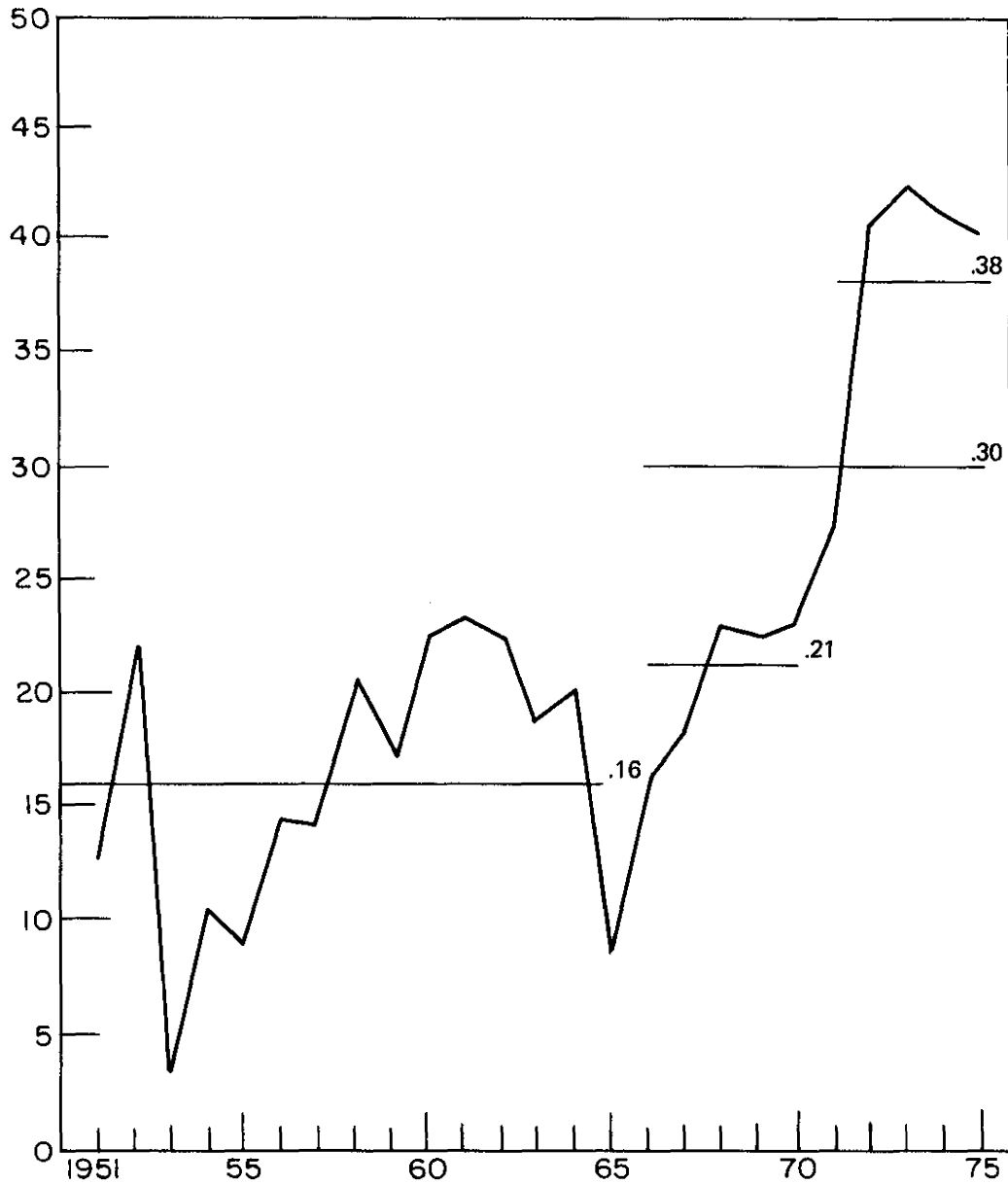
Aun cuando este trabajo no se propone estudiar en detalle la deuda externa latinoamericana en sí misma,¹³ resulta sin embargo útil considerar brevemente las exigencias de servicio de la deuda de capital extranjero, por cuanto servirá para apreciar mejor en qué medida depende la región de los recursos externos. Para comenzar, es necesario definir qué se entiende aquí por servicio de la deuda de capital.

En su sentido más amplio, el servicio de la deuda debe incluir las remesas al exterior de la renta de la inversión extranjera, y también la amortización, además de los pagos netos de intereses sobre la deuda externa pendiente. Sin embargo, cuando se considera el servicio de la deuda, se acostumbra aplicar un concepto más restringido, que solamente incluye los pagos de los préstamos.

Los préstamos tienen características que los sitúan claramente dentro del marco de la deuda. Cuando se obtienen, el prestatario está sujeto a la obligación contractual de pagar el préstamo dentro de un período especificado. Normalmente esto significa fechas precisas de pago, muchas veces a base de cuotas anuales o semestrales, que el prestatario se obliga a respetar.

¹³ Interesantes consideraciones acerca de la deuda en Carlos Massad y Roberto Zahler, *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1977.

Gráfico 6
**AMERICA LATINA: AFLUENCIA NETA DE CAPITAL EXTRANJERO/
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS**
(Coeficientes)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Por tradición, las fechas de pago se consideran obligatorias, y los acreedores extranjeros suelen mirar con malos ojos la intención de modificarlas. De hecho, la falta de cumplimiento en el pago de alguna de las cuotas, o incluso los indicios de que existen dificultades de pago, puede poner en peligro la solvencia de un país y dificultar la obtención de nuevos préstamos u otras formas de financiamiento. Así, si un país está sufriendo una crisis de divisas, y no puede refinanciar el servicio de su deuda mediante nuevo endeudamiento, debe limitar sus importaciones o bien enfrentar las consecuencias traumáticas derivadas de los incumplimientos y/o de la renegociación del pago de la deuda.

Por otra parte, las remesas de utilidades sobre la inversión extranjera directa no tienen la obligatoriedad que caracteriza a los préstamos. Las remesas se determinan de acuerdo con las utilidades de la inversión, y por ello no pueden establecerse con fechas predeterminadas y fijas. Aun cuando los países industrializados suelen mirar con malos ojos los controles sobre remesas de utilidades, y éstas incluso pueden provocar represalias, aparentemente los gobiernos tienen cierta capacidad para alterar la salida de remesas en cualquier nivel de inversión. Así, por ejemplo, los gobiernos pueden crear incentivos para que las compañías extranjeras reinviertan sus utilidades dentro del país en vez de remitirlas al exterior. En caso de una crisis de divisas a corto plazo, un gobierno puede muchas veces ejercer con éxito algún tipo de 'persuasión moral' sobre las empresas extranjeras, con el fin de que éstas demoren o limiten sus remesas; y en casos extremos, los gobiernos han logrado a veces adoptar medidas legales para restringir temporalmente los pagos sin provocar daños irre-

parables en lo que se llama 'el clima de inversiones extranjeras'.¹⁴

Dado el mayor grado de flexibilidad que se atribuye a la renta de la inversión extranjera, ésta será excluida de la consideración del servicio de la deuda. Sin embargo, las remesas representan de hecho una carga para los ingresos derivados de las exportaciones y reducen los recursos disponibles para el servicio de la deuda. Como se advertirá, este factor será tomado en cuenta al estudiar la carga que significan dichos pagos.

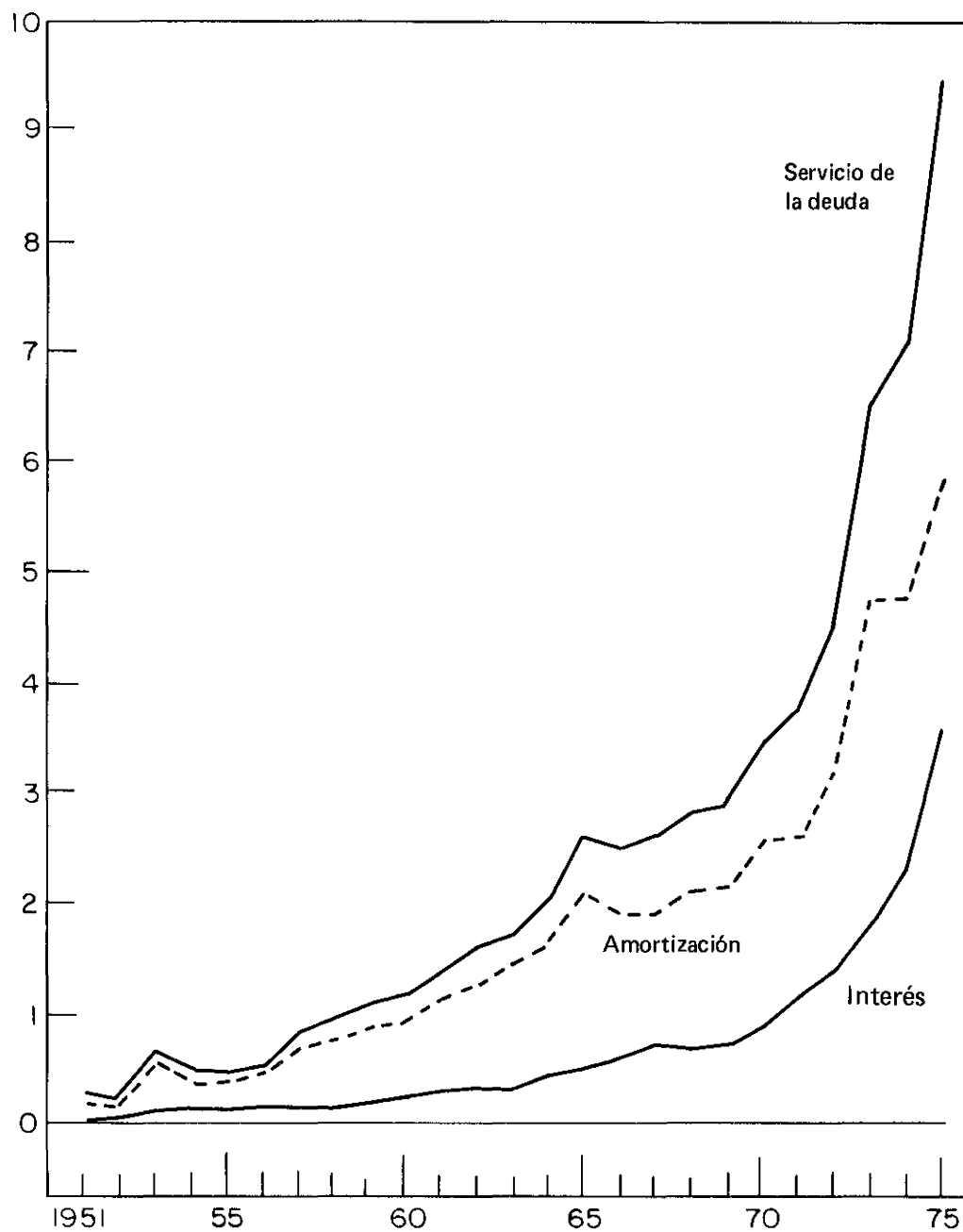
a) Pagos

El gráfico 7 muestra, en dólares corrientes, la evolución de los pagos por concepto de servicio de la deuda en la región. Como reflejo de la creciente importancia de los préstamos externos, los pagos de servicio de la deuda muestran una expansión casi ininterrumpida durante el período de 25 años sometido a estudio. La tasa nominal promedio de aumento de los pagos es de alrededor de un 14% anual, tanto entre 1951 y 1965 como entre 1966 y 1975. Existe, sin embargo, una perceptible aceleración de dicho aumento después de 1969. Los pagos de la deuda pasaron de 2 900 millones de dólares en 1969 a 9 500 millones de dólares en 1975; en otras palabras, se triplicaron con creces en seis años, lo que representa una tasa promedio anual de incremento de casi un 22%, en cifras corrientes.

El fuerte crecimiento de los pagos refleja el mayor nivel de préstamos que comenzó a alcanzarse a fines de los años sesenta. Otro factor que contribuye a la

¹⁴ Debe observarse que los controles no siempre son totalmente efectivos, puesto que las empresas extranjeras pueden encubrir remesas dándoles la forma de precios de transferencia o utilizar otras técnicas de contabilidad.

Gráfico 7
AMERICA LATINA: PAGOS DEL SERVICIO DE LA DEUDA
(En dólares corrientes)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

expansión de los pagos es el hecho de recurrir cada vez más al crédito de bancos comerciales. En la misma medida en que América Latina pasaba de préstamos con condiciones relativamente favorables ('blandas') a préstamos comerciales en condiciones de mercado, los costos de los intereses aumentaban y los vencimientos se hacían cada vez más cortos.

b) *Carga que representan los pagos de servicio de la deuda*

La carga que significan los pagos de servicio de la deuda no depende tanto de la magnitud absoluta de los mismos, sino de su relación con la capacidad de pago. Una forma tradicional, y hasta cierto punto grosera, de medir dicha carga es el coeficiente de servicio de la deuda, que vincula el servicio de la deuda a los ingresos por concepto de exportaciones menos las rentas de la inversión extranjera remitidas al exterior.¹⁵

El gráfico 8 muestra la evolución del coeficiente de servicio de la deuda a tra-

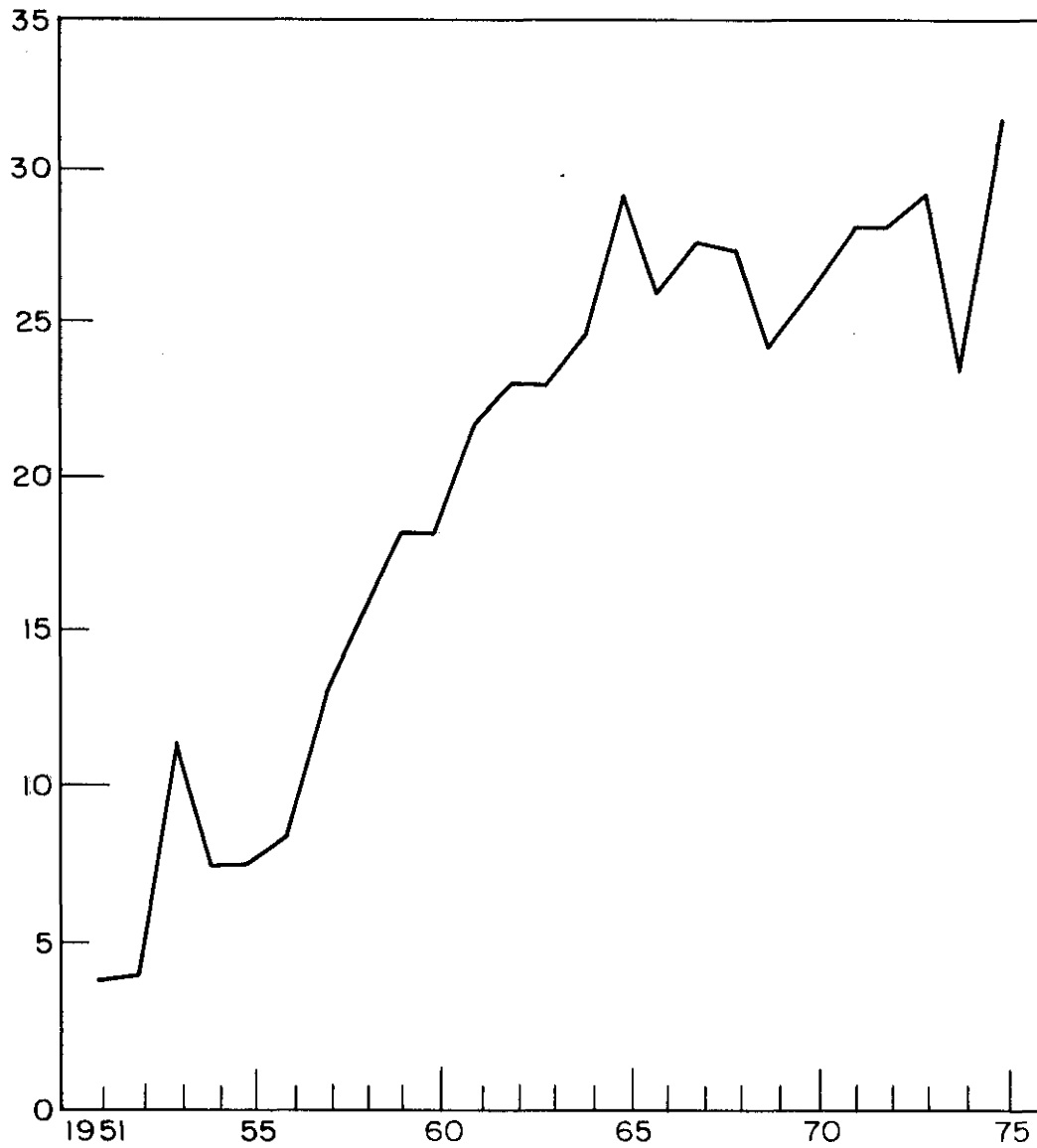
¹⁵ El coeficiente sólo intenta tener valor indicativo, por cuanto por sí mismo proporciona una visión incompleta de lo que representa la carga del endeudamiento. Ningún indicador o grupo de indicadores puede, por sí mismo, proporcionar información adecuada acerca de la carga que significan los pagos de servicios de la deuda, por cuanto muchos de los componentes clave de un problema de endeudamiento no se prestan fácilmente a la cuantificación. Por ejemplo, muchas veces resulta difícil comprobar en qué medida se están afectando los objetivos del desarrollo debido a las necesidades de cubrir obligaciones del servicio de la deuda. Otro elemento decisivo y difícil de evaluar es la disposición de los acreedores para refinanciar pagos mediante nuevos préstamos. Finalmente, los indicadores no pueden predecir con exactitud hechos tales como las malas cosechas, los trastornos políticos, etc., que pueden transformar rápidamente un servicio manejable en un grave problema.

vés del período de 25 años objeto de este estudio. Muestra que entre 1951 y 1957 el coeficiente se mantuvo relativamente bajo, menos de un 15%. Sin embargo, en los años siguientes se alcanzó una nueva altura; en 1961 el coeficiente excedía un 20%, y en 1965 alcanzaba casi 29%. De esta manera, puede decirse que América Latina ya tenía lo que podría llamarse una carga de endeudamiento relativamente pesada, incluso antes de la fuerte alza de los préstamos y de los pagos de servicio ocurrida entre 1966 y 1975.

Resulta interesante observar que la carga aparente de endeudamiento no cambió de manera espectacular después de 1965, aun cuando, según se señaló antes, los pagos crecieron con gran celeridad; de hecho, hasta 1975, año en que el coeficiente alcanzó un 32%, el coeficiente de servicio se mantuvo incluso por debajo del registrado en 1965.

El movimiento del coeficiente de servicio de la deuda se mantuvo relativamente bajo, a pesar del acelerado aumento de los pagos, en gran medida porque los ingresos por concepto de exportaciones aumentaban al mismo ritmo o a ritmo más rápido que el de las obligaciones de pago del endeudamiento. Sin embargo, el año 1975 marcó un abrupto cambio de tendencias: los ingresos por concepto de exportaciones se estancaron debido a la recesión en los países centrales, mientras que los pagos aumentaron muy fuertemente (33%) debido a la inevitable salida de fondos que trae consigo una montaña de deudas en rápido crecimiento. Como alrededor de una tercera parte de los ingresos por concepto de exportaciones debían destinarse al servicio de la deuda, no sorprende, entonces, que el año 1975 marcara, tanto en los países del hemisferio norte como en los del hemisferio sur, el comienzo de una acalo-

Gráfico 8
AMERICA LATINA: COEFICIENTE DEL SERVICIO DE LA DEUDA
(Coeficiente)



Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

rada controversia acerca del problema de la deuda de los países en desarrollo.

La magnitud del problema de la deuda, así como su relación con el problema de la dependencia, podrían tal vez apreciarse mejor si se miran las tendencias desde otro ángulo menos tradicional: la manera cómo efectivamente se realizan los pagos de servicio de la deuda.

A fin de pagar su deuda, América Latina ha debido generar suficientes cantidades de divisas. Las principales fuentes de divisas —fuera de los nuevos préstamos— son las exportaciones, la inversión extranjera directa y las donaciones (privadas y oficiales). Sin embargo, para determinar la verdadera disponibilidad de estas divisas, deben considerarse los balances netos: es decir, exportaciones menos importaciones; inversión extranjera menos remesas al exterior; y donaciones menos corrientes de fondos similares hacia fuera del país.

El cuadro 5 muestra los valores anuales corrientes del balance comercial de la región, la afluencia neta de inversión ex-

tranjera, y las donaciones netas entre 1966 y 1975, período durante el cual las operaciones de préstamos extranjeros mostraron una intensa aceleración. Tomando conjuntamente la afluencia neta de estos recursos, puede verse que hubo déficit todos los años.¹⁶ En otras palabras, el ingreso de divisas siempre fue menor que las obligaciones generales de pago, aun sin considerar las obligaciones provenientes del servicio de la deuda.

Dada la insuficiencia crónica de ingresos, podría preguntarse cómo logró cumplir América Latina sus obligaciones de servicio de la deuda. La respuesta es que lo hizo mediante la obtención de nuevos préstamos destinados a cubrir las obligaciones correspondientes a intereses y amortizaciones de préstamos anteriores, proceso comúnmente llamado 'roll-over' (refinanciamiento). De hecho, durante el período considerado, América

¹⁶ Dicho déficit de recursos es aún mayor si se agrega el saldo neto de errores y omisiones, los activos nacionales y las asignaciones de DEG.

Cuadro 5
AMERICA LATINA: INGRESOS NETOS DE DIVISAS, SIN
CONTAR NUEVOS PRESTAMOS
(En millones de dólares corrientes)

	<i>Balance comercial</i>	<i>Inversión extranjera directa menos remesas de utilidades</i>	<i>Donaciones netas</i>	<i>Total</i>
1966	100	-360	236	-24
1967	-222	-538	249	-511
1968	-456	-398	201	-653
1969	-4	-330	227	-107
1970	-769	-474	334	-909
1971	-2 095	-222	305	-2 012
1972	-1 674	-79	340	-1 413
1973	-980	340	457	-183
1974	-9 471	521	472	-8 478
1975	-11 205	461	526	-10 218

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

Latina consiguió préstamos en cantidades suficientes no sólo para refinanciar pagos de la deuda, sino también para cubrir el déficit de pagos generales antes observado y para acumular reservas de divisas. Este último fenómeno llevaría a la conclusión de que la acumulación de reservas de divisas que se manifestó después de 1966 (véase el cuadro 6) no fue producto de un excedente de ingreso real, sino de los préstamos externos.

La práctica de pagar préstamos antiguos con préstamos nuevos no deja de ser común en el financiamiento del desarrollo o de las actividades comerciales; de hecho, probablemente sean pocos los países que se interesarían en cancelar efectivamente su deuda. Sin embargo, el éxito de una política de refinanciamien-

to depende en gran medida de la voluntad que tengan los acreedores para responder. Además, y puesto que el interés se capitaliza efectivamente, el monto que los acreedores deben considerar para refinanciamiento aumenta cada año, y la espiral se acelera a medida que aumentan las tasas de interés y disminuyen los plazos de vencimiento.

Muchos países latinoamericanos dependen actualmente de la decisión de los banqueros para refinanciar su deuda. Esto parece haber aumentado la vulnerabilidad de la región, puesto que, como puede verse, la 'comercialización' del financiamiento externo del desarrollo ha creado nuevas y serias complicaciones en el manejo de la deuda y en la política de desarrollo.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: ACUMULACION ANUAL NETA DE RESERVAS DE DIVISAS
(En millones de dólares corrientes)

1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
262	364	622	840	1 443	-4	2 554	3 381	-772	-2 348

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales.

B. *Los bancos y la vulnerabilidad*

En un tiempo relativamente corto, los bancos han llegado a dominar el financiamiento externo de los países en desarrollo. Sin embargo, su esquema institucional y operativo sigue siendo totalmente comercial. Esto puede crear complicaciones, por cuanto un país en desarrollo cuyo financiamiento se canaliza en forma desproporcionada a través de los bancos se torna vulnerable a las exigencias del financiamiento comercial, que no siempre guardan relación con las necesidades de desarrollo. Más aún, en condiciones adversas de la economía, como

son las actuales, las complicaciones provenientes de la comercialización del financiamiento del desarrollo pueden agravarse hasta constituir una amenaza para las aspiraciones en materia de desarrollo de los países.

Las páginas que siguen se proponen señalar algunas de las características del financiamiento bancario que podrían complicar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, o incluso entrar en conflicto con ellos. El trabajo terminará con algunas ideas acerca de cómo aliviar las presiones creadas por las actuales tendencias.

1. Tasas variables de interés para los préstamos.

En el caso del financiamiento oficial, las tasas de interés suelen mantenerse constantes durante la vigencia del préstamo. Los préstamos comerciales, en cambio, tienen tasas variables, que se reajustan periódicamente (normalmente cada seis meses) de acuerdo con las fluctuaciones de la LIBOR (tasa de oferta interbancaria de Londres) o alguna otra tasa interbancaria similar. Esto puede crear graves complicaciones al manejar una deuda, por cuanto los cargos por concepto de interés están sujetos a las veleidades de los mercados financieros y pueden aumentar súbitamente sin previo aviso. Así sucedió en 1974; las incertidumbres derivadas de la crisis del petróleo y de la inflación, así como la inquietud causada por una serie de quiebras de bancos, influyeron conjuntamente sobre la LIBOR, de manera que los intereses se fueron a las nubes.

La información presentada en el cuadro 7 muestra que las tasas de oferta de los bancos londinenses para los depósitos

en euromonedas —que representan una aproximación conservadora a la LIBOR— aumentaron desde un promedio mensual de 8.3% en el primer semestre de 1973 a 10.6% en la primera mitad de 1974, lo que representa un incremento de 28%. Aún más significativo resulta el grado de variación mostrado por la comparación entre la baja tasa de oferta de 1973 y la alta tasa de oferta de 1974; a comienzos del primero de estos años, llegó a ser de sólo 6.8%, mientras que a fines del último había alcanzado 14.1%.

Es cierto que dicho período fue bastante turbulento dentro de la actividad bancaria, y que, como puede verse en el cuadro, las fluctuaciones disminuyeron considerablemente en el período 1975-1977. Sin embargo, aquí debe destacarse que, cuando las tasas son variables, los países con fuerte deuda comercial son más susceptibles a las alteraciones de las finanzas internacionales, con lo que se crea una nueva incertidumbre dentro de la gestión económica, dificultada ya por la fuerte variabilidad del comercio mundial de productos básicos.

Cuadro 7

TASAS DE INTERES PARA DEPOSITOS EN EURODOLARES A SEIS MESES PLAZO (Porcentaje anual)

	<i>Máxima</i>	<i>Mínima</i>	<i>Promedio anual</i>
1973 Primera mitad	9.3	6.8	8.3
Segunda mitad	11.5	8.8	10.3
1974 Primera mitad	13.4	8.5	10.6
Segunda mitad	14.1	10.1	11.8
1975 Primera mitad	7.8	7.0	7.5
Segunda mitad	8.7	6.6	7.7
1976 Primera mitad	7.3	5.9	6.4
Segunda mitad	6.5	5.3	5.9
1977 Primera mitad	6.3	5.7	5.8

Fuente: Banco Mundial, *Borrowing in International Capital Markets*, varios números.

Debe recordarse también que el mercado de euromonedas es particularmente sensible a las alteraciones y las turbulencias, por cuanto funciona en una especie de limbo en lo que se refiere a regulación.

Como ya bien se sabe, el mercado de euromonedas se creó originalmente como un recurso *ad hoc*, parcialmente surgido de los esfuerzos que hacían los bancos comerciales para eludir las restricciones financieras impuestas por los gobiernos nacionales. Por ello, el mercado opera dentro de un ámbito de comodidad dentro del cual los bancos pueden eludir ciertas reglamentaciones —como las exigencias de reservas— que por tradición las autoridades bancarias nacionales creen prudente aplicar en sus mercados financieros internos. Debido a esta situación, actualmente existe poca información y poco control de las operaciones bancarias internacionales.

La falta de control ha creado problemas para muchos países, por cuanto miles de millones de dólares han ido y venido en los mercados mundiales, contribuyendo muchas veces a fluctuaciones decisivas en los balances de pagos, en los tipos de cambio y en la liquidez interna. Lo que es más importante, las actividades bancarias internacionales no reconocen fronteras, y por ello no existe un banco que pueda servir claramente como último recurso para socorrer a las instituciones debilitadas por malos préstamos o malas inversiones. Esta característica (que podría ser precisamente el talón de Aquiles del sistema bancario internacional), junto con una fuerte interdependencia entre los bancos, puede llevar a los banqueros internacionales a mostrar inquietud frente a hechos que en el plano nacional serían considerados con relativa calma. A su vez, esta situación puede provocar trastornos a los países latino-

americanos que dependen del financiamiento bancario; un mercado alterable suele traducirse en mayores costos por concepto de interés y posiblemente en una reducción en el volumen de los nuevos préstamos y/o en sus plazos de vencimiento.

2. Préstamos en condiciones gravosas

Hablando en general, el costo del crédito bancario es mayor que el de los créditos otorgados por instituciones oficiales. Incluso en el ámbito de las tasas comerciales, los países en desarrollo generalmente deben aceptar márgenes notablemente superiores a los de los países industrializados, debido a los mayores riesgos que significan sus préstamos. Cuando los países en desarrollo reciben préstamos con márgenes muy altos, como sucedió entre 1974 y 1977 (1 1/2 - 2% o más), se dejan apresar en una estructura de tasas de interés que, dada la variabilidad de las mismas, puede significar pagos muy onerosos. Además, los márgenes muchas veces no expresan la totalidad de los costos efectivos, puesto que recientemente los bancos se han mostrado dispuestos a ocultar los márgenes en un laberinto de honorarios por servicios bancarios.¹⁷

Es cierto que muchas veces el costo del crédito comercial resulta razonable si se le considera en términos reales y/o en comparación con el costo del crédito interno de un país. Más aún, si la tasa de

¹⁷ Como los márgenes supuestamente corresponden al grado de riesgo que toman en cuenta los banqueros (es decir, a la solvencia) los países no suelen estar dispuestos a dar a conocer la existencia de márgenes de proporciones. A raíz de esta preocupación, los banqueros suelen esconder los márgenes entre los múltiples cargos que normalmente acompañan la aprobación de un préstamo.

interés de un préstamo se mantiene bajo el retorno marginal del capital —cosa difícil de garantizar, dada la variabilidad de dichas tasas— el mayor costo puede justificarse con facilidad.

Sin embargo, hay un problema más serio: los plazos de los préstamos comerciales. Las instituciones oficiales ofrecen normalmente entre veinte y treinta años de plazo para sus créditos; los bancos, en cambio, ofrecen plazos mucho más cortos; desde 1975 han ofrecido normalmente plazos máximos entre los cinco y los siete años. Los préstamos con tales plazos de pago en general no parecen apropiados para el financiamiento de proyectos, puesto que aparentemente es limitado el número de inversiones que pueden recuperarse dentro del plazo del préstamo. Es posible, por supuesto, que los bancos refinancien los préstamos a la fecha de su vencimiento, pero sin duda este es un método poco satisfactorio y peligroso de financiar inversiones a largo plazo en los países en desarrollo; crea mayor incertidumbre, y aumenta la vulnerabilidad del país frente a los cambios de actitud de los banqueros y la variabilidad de los mercados financieros.

Se ha observado ya que durante la primera parte del decenio las condiciones de crédito de los bancos comerciales pudieron haber resultado más convenientes, por cuanto no era extraño que se fijasen márgenes inferiores al 1% y plazos entre los diez y los quince años. ¿Qué probabilidad existe de que las condiciones vuelvan a ser como en los inicios de los años setenta? Se trata de un asunto sobre el cual sólo pueden hacerse suposiciones; pero vale la pena observar que los bancos se han resistido a otorgar condiciones de crédito más favorables para los prestatarios, puesto que parece haberse creado una nueva conciencia de que los préstamos internacionales no están libres del

peligro que representa el endeudarse a corto plazo y prestar a largo plazo. De hecho, las condiciones otorgadas durante el período de expansión de las actividades bancarias podrían haber sido una novedad producida por circunstancias excepcionales; evidentemente, los banqueros deberían mostrarse poco dispuestos a apartarse de las condiciones restrictivas mucho más acordes con las prácticas bancarias tradicionalmente consideradas prudentes.¹⁸

3. *La orientación a corto plazo propia del financiamiento comercial*

Los bancos se han dedicado tradicionalmente al financiamiento comercial a corto plazo; por ello, su infraestructura se adaptaba naturalmente a dichas operaciones. Sus criterios y análisis de solvencia reflejaban esta situación: eran predominantemente financieros, comerciales y a corto plazo. Al incrementarse los préstamos a los países en desarrollo, estas instituciones incorporaron a sus evaluaciones de solvencia un mayor análisis del país; sin embargo, siguieron basándose principalmente en criterios financieros a corto plazo tales como las exportaciones, las tasas de inflación, la oferta monetaria, las reservas, etc. Se dio muy poca importancia a las tendencias a largo plazo y a los indicadores del desarrollo en sí mismo, como el alcance de la pobreza crítica del país, el empleo, la distribución del ingreso, las tasas de mortalidad y de alfabetización, etc. En estas circunstancias, se plantea un problema: un país fuertemente dependiente del crédito bancario puede ser atraído hacia un esti-

¹⁸Richard Cummings, "International Credits - Milestones or Millstones", *Journal of Commercial Bank Lending*, enero de 1975, pp. 40-52.

lo de desarrollo que maximiza los indicadores externos de solvencia a expensas de objetivos importantes de desarrollo socioeconómico.

Otro problema vinculado a esta orientación netamente comercial y a corto plazo del crédito bancario consiste en que podrían tener poca tolerancia para con las dificultades que suelen enfrentar los países en desarrollo en el servicio de su deuda. Al presentarse las primeras dificultades de un país, los bancos normalmente refinancian el préstamo, porque esto favorece sus intereses. Sin embargo, es natural que al otorgar financiamiento deseen minimizar sus propios riesgos, por lo cual los créditos se otorgan en forma muy restrictiva, es decir, con plazos cortos y altos intereses. Así, las condiciones del crédito bancario en vez de contribuir a una mejor distribución de los pagos y lograr mayor tranquilidad a largo plazo, suelen tender hacia una solución improvisada que muchas veces exige al cabo de un breve lapso nuevos trámites y puede incluso contribuir a dificultar la situación y posibilitar una crisis que requiere una renegociación formal de la deuda. (Esto último puede ser muy traumático, y traer consigo grandes cambios en el campo político y económico.)

Es importante observar que ciertas tendencias recientes pueden haber limado algunas de las aristas más filudas de la orientación comercial de los bancos. Como ya se dijo, con posterioridad a la quiebra de Herrstatt el mercado bancario quedó en manos de las instituciones más grandes. Algunos de estos bancos tuvieron el buen criterio y los recursos suficientes como para contratar personal de alto nivel con gran experiencia en asuntos de desarrollo; esto probablemente contribuirá a que las autoridades de los bancos capten mejor los problemas de los países en desarrollo y las diversas

estrategias que pueden utilizarse para solucionarlos. Sin embargo, siempre hay un límite para la adaptación de los bancos a las necesidades de desarrollo a largo plazo, por cuanto estas instituciones están restringidas por criterios comerciales y por las reglas de un correcto proceder bancario; después de todo, los principales intereses de un banco están legítimamente vinculados a los de sus depositantes y accionistas privados.

4. *Injerencia de los bancos en la política gubernamental*

Una consecuencia de la preponderancia de los bancos en el financiamiento externo latinoamericano es el poder que éstos han adquirido para influir directamente sobre la formulación de la política gubernamental. Al prestar amplio apoyo al balance de pagos, como lo han hecho desde 1974, resulta natural que los bancos intenten ejercer dicha influencia, por cuanto es evidente que las decisiones de política son factores decisivos para el pago de las deudas, o mejor, para la necesidad de obtener nuevos préstamos. En otras palabras, el apoyo al balance de pagos se brinda generalmente a base de la buena voluntad que demuestre la política gubernamental.

Una de las primeras expresiones explícitas de este tipo de intenciones se produjo a comienzos de 1976, y figura en la siguiente cita de una publicación de un gran banco internacional:

“... corresponde a los bancos aumentar su competencia en lo que se refiere a la evaluación de políticas económicas y financieras de los países prestatarios. El Fondo (FMI) sólo actuará, generalmente, en aquellos casos críticos en que la necesidad de ajuste interno es muy evidente. En

los casos que no revisten tanta gravedad, sin embargo, las decisiones crediticias de los bancos también implican un juicio acerca de la gestión de una economía y de las perspectivas de su balance de pagos. Al decidir si deben o no otorgar créditos, y al fijar las condiciones y plazos de los préstamos, los bancos pueden influir sobre la naturaleza y la oportunidad de las políticas de los países prestatarios. Esto significa una grave responsabilidad, difícil de cumplir, especialmente frente a presiones de la competencia. Sin embargo, desde el punto de vista del prestatario, la disciplina del mercado puede influir en forma significativa para que se adopten oportunamente acertadas políticas económicas y financieras".¹⁹

La intención entonces expresada dio prontamente lugar a la acción, como lo demuestra el muy publicitado caso del Perú. En julio de 1976, un grupo de grandes bancos internacionales organizó un importante préstamo para el Perú, poniendo como condición la aplicación de un programa aceptable de estabilización. Más aún, dicho préstamo se realizaría mediante dos desembolsos: el segundo dependería del desarrollo del programa, el cual sería controlado por los acreedores privados del país.

Esta actitud, que pareció una ingerencia directa en la política gubernamental peruana, provocó preocupación en muchos círculos, principalmente porque se dudaba de la capacidad institucional de los bancos para encarar un programa de estabilización muy técnico y a la vez político. Por este motivo, estos bancos pronto abandonaron, en cierta medida,

su posición inicial. Algunos de ellos actualmente sugieren, como alternativa de protección para sus intereses, una colaboración directa o indirecta con el FMI.

En suma, interesa destacar que mientras los bancos dominen el financiamiento del desarrollo de un país, tendrán de hecho influencia sobre la política gubernamental. Aun cuando esta última no se ejerza directamente, como en el caso del Perú, los bancos se verán tentados a utilizarla de múltiples maneras más sutiles, que no es necesario analizar aquí. (Debe recordarse que los bancos tienen, lógicamente, interés en proteger a sus depositantes y accionistas privados.) La ingerencia directa o indirecta de los bancos no es conveniente, porque se trata de instituciones comerciales y no de instituciones de desarrollo. Su orientación comercial a corto plazo puede perjudicar la continuidad de los programas gubernamentales de desarrollo; más aún, cuando influyen en la política gubernamental, las posibilidades de conflictos de intereses son evidentemente muy considerables.

C. Conclusiones

Lo anterior demuestra que la comercialización del financiamiento externo plantea nuevas incertidumbres para el desarrollo y produce serias complicaciones en la gestión económica. En sí mismo, este hecho causa preocupación, aun cuando presumiblemente los funcionarios públicos de algunos de los países en desarrollo más avanzados de América Latina podrían, tal vez, mediante su talento e imaginación, superar o al menos neutralizar algunos de los desafíos que implica el financiamiento bancario. Sin embargo, las condiciones no son normales; de hecho, el que los países dependan en tan gran medida del financiamiento bancario

¹⁹ Morgan Guaranty Trust Company of New York, *World Financial Markets*, mayo de 1976, p. 9.

es en parte un síntoma de los acontecimientos anormales a los cuales se enfrentan América Latina y el mundo en desarrollo.

Como se sabe, a partir de la crisis del petróleo la economía internacional ha sufrido muchas alteraciones y se ha visto afectada por la inflación, por un fuerte desempleo, por graves desequilibrios financieros y por una intensa y prolongada recesión. En un medio tan adverso, no resulta sorprendente que incluso las economías en desarrollo más eficientes lleguen a verse abrumadas por el peso de sus obligaciones comerciales. Aun cuando los países siguen cumpliendo con ellas, lo hacen a costa de trastornos en el crecimiento, el empleo y los objetivos generales de desarrollo. Dadas las pocas perspectivas de una pronta rectificación de la economía mundial, pueden surgir además problemas más serios, por cuanto los países comienzan a sentir los efectos de la acumulación de vencimientos producida por el acortamiento de los plazos de los préstamos bancarios durante 1975.

La sola enunciación de estas condiciones sugiere la necesidad de medidas correctivas con auspicio internacional, destinadas a evitar que el tercer mundo sufra graves e insoportables contratiempos. El argumento en favor de una gestión innovadora y multilateral frente a las actuales dificultades se refuerza aún más si se toma en cuenta que la deuda comercial de los países en desarrollo evolucionó en forma un tanto azarosa, como resultado de fuerzas autónomas que los prestatarios sólo parcialmente podían controlar.

Como ya se expresó, la penetración inicial de los bancos en el financiamiento externo pareció estar determinada en gran medida por la dinámica de la oferta. Al entrar en competencia por las utilida-

des marginales los bancos se mostraron muy proclives a otorgar créditos. Aquella actitud puede resumirse muy bien con un comentario hecho por un banquero de la región:

“Los banqueros extranjeros querían darnos dinero aun antes de que lo pidiéramos. Los italianos tenían liras para nuestra represa. Los franceses tenían francos para nuestra fábrica de acero”.²⁰

Además, el ofrecimiento de préstamos iba acompañado de condiciones muy favorables, que luego no pudieron mantenerse. Dado el gran interés en expandir las operaciones, los mecanismos institucionales de evaluación de créditos solían asimismo quedarse muy cortos frente a la voluntad y la capacidad de los bancos para otorgar préstamos; por ello, muchas veces no se consideraron debidamente aspectos clave, tales como el uso del crédito, la facilidad de transformación de los plazos de vencimiento e incluso la capacidad a mediano plazo de un país para generar las divisas necesarias para el financiamiento de su deuda.²¹

Los excesos del período se vieron agravados luego por la crisis del petróleo. Puesto que los países industrializados y los de la OPEP no lograron responder

²⁰ Everett Martin, “Peru’s economic woes are worrying bankers who aid third world”, *Wall Street Journal*. 1º setiembre de 1977.

²¹ Tal vez el ejemplo más evidente de la falta de prudencia lo constituya el sonado caso de Zaire. Este país africano tiene un ingreso por habitante que sólo alcanza a 140 dólares (cifras de 1973); sin embargo, los bancos consideraron conveniente otorgar a este país relativamente retrasado préstamos por un monto cercano a los 800 millones de dólares (incluidos los créditos de exportación), muchos de ellos aparentemente basados en la euforia creada por un alza cíclica en el precio del cobre. Cuando dichos precios descendieron verticalmente, el país no pudo pagar sus deudas bancarias.

mediante un mecanismo oficial multilateral destinado a encauzar el reciclaje de los excedentes de utilidades hacia los países deficitarios, la tarea quedó por necesidad en mano de los bancos. Estas instituciones se vieron forzadas, por lo tanto, a asumir un papel para el cual no tenían condiciones ni adecuada preparación. Como consecuencia, los bancos prestaron —y los países pidieron en préstamo— montos mucho más altos que los que se habrían considerado prudentes si hubiesen habido alternativas posibles. Otra consecuencia fue que a medida que los bancos llegaron virtualmente a controlar el acceso al crédito, fue disminuyendo el pluralismo que inicialmente aportaron al escenario del desarrollo.

Debido a todo lo anterior, parece existir fuerte justificación para una acción internacional. En primer lugar, un financiamiento externo 'comercializado' no resulta del todo satisfactorio si se toman en cuenta las necesidades a largo plazo propias del desarrollo. En segundo lugar, el proceso mismo de comercialización se hizo en forma azarosa y careció de disciplina. En tercer lugar, el estado actual de la economía internacional erosiona lentamente la capacidad de los países en desarrollo no productores de petróleo para resistir los efectos cuantitativos y cualitativos de una estructura muy comercializada de financiamiento.

¿Cuáles son, entonces, las soluciones?

En el papel, la fórmula es simple. En la práctica, sin embargo, será muy difícil de realizar porque en gran medida depende de la voluntad con que los países centrales asuman responsabilidades ante las cuales se han mostrado renuentes hasta ahora. Junto con ello, ni la OPEP ni los países en desarrollo deficitarios pueden eludir la necesidad de tomar decisiones difíciles.

Hasta ahora se ha prestado mucha atención a la solución que consiste en crear un ajuste entre los países deficitarios y los países con excedente, con la consiguiente reducción de la necesidad de financiamiento bancario.

Esta proposición no carece de méritos; sin embargo, presenta también serias limitaciones prácticas, por las razones que expresa muy bien J.A. Kirbyshire, Asesor Principal del Banco de Inglaterra:

“Reconocer que existe un poderoso y continuado elemento de ajuste en la reciente situación [mundial] no es necesariamente admitir ni que ha habido un financiamiento excesivo ni que los ajustes deberían haber sido mayores. Esta cuestión exige juicios muy difíciles, y afortunadamente no constituye hoy mi primer objetivo. Frente a la actual escena mundial, de gran desempleo y fuertes tasas de inflación, sólo diría que, si el ajuste no lo inician los países externamente más fuertes, será probablemente muy oneroso para la actividad económica mundial. Por otro lado, si estos países soportan una parte demasiado grande del peso de estos ajustes, existe un evidente peligro de recrudecimiento de la inflación. Para evitar políticas destructivas para el comercio mundial y trastornos financieros de muy amplio alcance, es posible que tengamos que errar otorgando mayor financiamiento y un ajuste más lento que el que parecería conveniente en otras circunstancias”.²²

A las observaciones de Kirbyshire

²² J.A. Kirbyshire, “Should developments in the euro-markets be a source of concern to regulatory authorities?”, *Bank of England Quarterly Bulletin*, vol. 17, N° 1, marzo de 1977, p. 43.

puede agregarse que los requisitos de financiamiento probablemente sigan siendo muy altos para los países en desarrollo deficitarios en petróleo, puesto que su capacidad para realizar dicho ajuste está limitada por el simple hecho de su pobreza.

Frente a la probabilidad de que perduren fuertes necesidades de financiamiento, la primera y más obvia medida que puede tomarse para paliar estos problemas consiste en que los países del centro y los de la OPEP realicen un decidido esfuerzo para corregir de una vez el flagrante desequilibrio entre los tipos de financiamiento de que disponen los países en desarrollo. Con este objeto, es necesario un importante aumento de los fondos de las instituciones oficiales, especialmente las multilaterales. Este debe ser suficiente como para permitir que dichas instituciones sigan atendiendo a los más pobres, y puedan al mismo tiempo responder mejor a las necesidades financieras de los países en desarrollo de clase media, como los latinoamericanos, cuya marginación del financiamiento oficial se debe en parte a que los países industrializados no han logrado cumplir con sus compromisos de asistencia internacional para el desarrollo (1% del PIB). El nuevo servicio del FMI, que contará con 10 000 millones de dólares, podría ser un adelanto, aun cuando muchos observadores piensan que resulta muy insuficiente en relación con las necesidades de financiamiento. Pero no basta simplemente con otorgar fondos al FMI; debe ampliarse sustancialmente el capital básico de instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de Asia, el Banco de Desarrollo del Caribe, etc., para que puedan proporcionar los fondos de inversión a largo plazo, indispensables para los países en desarrollo.

Además de otorgar fondos para el financiamiento oficial, deben también invertirse las recientes tendencias que presionan a las instituciones oficiales para que brinden préstamos en condiciones más 'comerciales'.²³ Aun cuando puede ser necesario tener tasas de interés más elevadas, con el fin de atraer capitales, lo anterior debe ser compensado alargando los plazos; de hecho, parece razonable que incluso los países de clase media tengan acceso regular a préstamos con vencimientos a 30 ó 40 años plazo, que les permitan atender sus necesidades de inversión de más largo alcance.

Puede mencionarse también la necesidad de promover una agilización de las operaciones de las instituciones oficiales, para que existan menores impedimentos burocráticos y demoras en el desembolso de los fondos. En lo que respecta a asistencia de balance de pagos, las instituciones deben condicionar su ayuda en forma más razonable (especialmente en lo que se refiere al período de ajuste) y acoger los esfuerzos legítimos hechos por los países en desarrollo para mantener su crecimiento y minimizar el desempleo y los trastornos socioeconómicos. Si pudieran aminorarse los condicionamientos y las trabas burocráticas, los países en desarrollo no estarían tan expuestos a buscar formas menos apropiadas de financiamiento.

En lo que respecta al financiamiento privado, los países industrializados deben

²³ En 1976, algunos países industrializados presionaron al Banco Mundial para que elevara sus tasas de interés (incluso hasta aplicar una tasa flotante) y redujera el fuerte crecimiento de sus préstamos. Mientras tanto, los organismos oficiales de exportación habían intentado llevar a la práctica un acuerdo de caballeros destinado a 'buscar armonía' (léase: reducir la competencia) en lo referente a las condiciones ofrecidas a los prestatarios.

tomar intensas medidas para aumentar el acceso que tienen los países en desarrollo a sus mercados de emisiones de bonos. Mientras dichos países deban recurrir a fuentes privadas de financiamiento para el desarrollo, son éstos los mercados de capitales más adecuados para atender sus necesidades de inversión a largo plazo.

El incremento del financiamiento de instituciones oficiales y de mercado de capitales disminuirá la presión sobre los bancos, los que actualmente muestran evidentes signos de inquietud acerca de la proporción de los déficits de los países en desarrollo que se les pide financiar.²⁴ Al mismo tiempo que mantendrían un lugar destacado dentro del financiamiento externo, los bancos lograrían así limitarse a aquellas actividades que mejor pueden realizar, es decir, al financiamiento del comercio.

Mediante un rejuvenecimiento del financiamiento oficial y el fomento del acceso a fuentes más adecuadas para el financiamiento de la inversión, la clase media del mundo en desarrollo contaría con una oportunidad apropiada para seleccionar una mezcla de corrientes crediticias —de los bancos, de las instituciones oficiales, de bonos, de créditos de proveedores, de inversión extranjera directa, etc.— que mejor se adaptara a sus necesidades y a su nivel de desarrollo.

²⁴ Hubo oposición ante la idea de canalizar mayores fondos hacia las organizaciones internacionales, por cuanto esto sería un 'rescate' de los bancos. Este argumento puede agradar desde el punto de vista ideológico a algunos, pero como es evidente resulta contraproducente para los intereses de los países en desarrollo que sienten el peso de sus obligaciones externas. También es inconveniente para los países industrializados, puesto que un sistema bancario sobrecargado puede ser fuente de inestabilidad, tanto en los mercados internos como en los internacionales.

Para terminar, puede decirse que también los mismos países en desarrollo deberían volver a evaluar la estrategia de desarrollo aplicada durante los últimos diez años, que ha significado recurrir muy ampliamente al financiamiento mediante endeudamiento externo, para ver si pueden alcanzarse objetivos similares mediante un mejor uso de los recursos e inventiva nacionales.

En muchos países con deuda comercial las políticas internas han estado, durante demasiado tiempo, excesivamente orientadas hacia el endeudamiento externo. En algunos casos, el esfuerzo de ahorro interno puede aumentarse; en otros, puede cambiarse de políticas monetarias y de tipo de cambio, a fin de eliminar incentivos artificiales para endeudarse en el exterior. Otra medida sería continuar las actividades de promoción de exportaciones. Además, según lo han comprobado algunos países de la región, pueden surgir nuevas oportunidades de reducir las necesidades de importación mediante la sustitución.

Mientras los países necesiten endeudarse deben vigilarse cuidadosamente los préstamos, a fin de asegurar la existencia de circunstancias adecuadas para transformar los plazos y para obtener las mejores condiciones posibles.

Finalmente, debe prestarse especial atención a las estrategias de inversión de las empresas transnacionales. Como antes se observó, ha existido una tendencia a financiar la expansión con cantidades cada vez mayores de endeudamiento, en vez de recurrir a los aportes de capital social. Debe investigarse la posibilidad de que las filiales de dichas empresas se interesen por sustituir parte de sus préstamos extranjeros por mayores aportes de capital de sus empresas de origen. Se lograría así transferir parte de las obligaciones de

pago al capital de las inversiones privadas, que son más flexibles y pueden ser más susceptibles a la acción gubernamental (aun a pesar de técnicas de evasión tales como los precios de transferencia).

Las relaciones entre los sectores formal e informal

Una exploración
sobre su naturaleza

*Víctor Tokman**

Desde que la OIT adoptó el concepto de sector informal, se han suscitado intrincadas discusiones que sirvieron, al menos, para estimular el debate sobre el subdesarrollo y permitir una mejor comprensión de sus problemas y soluciones. De este modo se procura estudiar el fenómeno limitado, pero decisivo, de las relaciones que mantiene el sector informal con el resto de la economía.

El análisis de estas relaciones es un punto de partida muy fructífero pues permite ordenar los distintos puntos de vista teóricos sobre el sector informal. En efecto, estos criterios pueden distinguirse por el tipo de vinculaciones que establecen entre la economía informal y formal. Así, en la primera parte, el autor presenta los enfoques contrapuestos de las relaciones 'benignas' y las de explotación, con sus diversas variantes y esboza una perspectiva propia en la que sostiene que aquellas relaciones son de 'subordinación heterogénea'. En la segunda parte ensaya una estimación, para Chile, de la 'balanza de pagos' del sector informal en relación al resto de la economía a base de información procedente de las cuentas nacionales; para culminar, en la tercera parte, con la interpretación de los datos de encuestas realizadas en Santiago sobre las características y desempeño del comercio informal.

*Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

I

El debate teórico*

A pesar de exceder los objetivos de este trabajo, creemos importante caracterizar desde el comienzo qué se entiende por sector informal. No existe una definición del mismo aceptada por todos los autores, ya que, como se verá más adelante, son diferentes los supuestos que se introducen en cuanto a su funcionamiento. Existe, sin embargo, cierto consenso en aceptar que una característica general de las actividades que constituyen el sector informal urbano es que puede ingresarse en ellas con mayor facilidad que en las del sector formal, a causa tanto de factores tecnológicos como de la estructura de mercado. En el sector informal predominan las actividades poco capitalizadas y estructuradas a base de unidades productivas muy pequeñas y de bajo nivel tecnológico, lo que implica escasos requerimientos de capital, tanto humano como físico. La estructura del empleo en las mismas se caracteriza por la identificación de la empresa con la persona y, cuando eventualmente se contrata mano de obra, se trata de familiares no remunerados. En dichas unidades productivas no existe una división marcada entre propietarios del capital y del trabajo como la existente en el sector formal y, por ende, el salario no es la forma más usual de remunerar al trabajo a pesar de que la producción está dirigida principalmente al mercado. De las características ante-

*El trabajo escrito en su mayor parte en The Institut of Development Studies (IDS), de la Universidad de Sussex, donde el autor fue profesor visitante entre octubre y diciembre de 1976, forma parte de un programa que alienta trabajos académicos sobre empleo, financiado con el aporte de la Fundación Ford. El autor desea agradecer al IDS por la ayuda material e intelectual que le proporcionara durante su permanencia en Sussex.

riosos se desprende que las actividades informales se desarrollan en mercados competitivos.

Indudable interés tiene la interrogante planteada por Hart (1973) acerca de si el ejército de reserva constituido por desempleados y subocupados constituye realmente una mayoría pasiva y explotada, o si sus actividades económicas informales muestran alguna capacidad autónoma para generar un alza en los ingresos de los pobres de las ciudades. La respuesta podrá contribuir a esclarecer la naturaleza del sector, su probable evolución y las políticas más adecuadas para encararlo; para ello es preciso efectuar un análisis del proceso de acumulación y la bibliografía existente ha abordado el problema desde dos enfoques alternativos.

Por una parte, se argumenta que las actividades del sector informal generan excedentes, o están en condiciones de hacerlo, siempre que la política global no discrimine en contra del mismo. Por otra, se sostiene que la característica principal de las actividades informales es su incapacidad de acumulación, consecuencia, a su vez, del proceso de acumulación fuera del sector y, en último análisis, del que se registra en el plano mundial. La primera interpretación supone que las relaciones entre el sector informal y el resto de la economía son 'benignas', mientras que el segundo atribuye a las actividades informales un carácter subordinado o dependiente.

Dentro de cada uno de estos enfoques no hay acuerdo acerca del grado de integración del sector informal. No existe, por lo tanto, una interpretación única del proceso. La naturaleza cerrada o autónoma del sector informal o su integración significará diferentes modalidades

de inserción y afectará de distinta manera el proceso de acumulación.¹

1. *El enfoque de las relaciones benignas*

Los iniciadores del debate respecto del sector informal (Hart en 1970 y 1973; y la OIT en 1972) vieron en éste elementos potenciales para lograr un patrón más adecuado de crecimiento con una mejor distribución del ingreso. Los autores mencionados llamaron 'informal' a la manera como quienes, careciendo de un empleo bien remunerado, se las arreglan para producir o vender algún bien o servicio que les proporcione un ingreso. Su inventiva para ganarse la vida pese a la falta de acceso a los recursos y a los mercados y su capacidad de supervivencia bajo condiciones desfavorables constituye para dichos autores una clara demostración de la potencialidad de desarrollo de sus actividades. No obstante, las respuestas a preguntas tales como en qué parte del sector se sitúa este crecimiento potencial, cuáles son las tendencias previsibles y hacia qué áreas deberían dirigirse de preferencia los esfuerzos de políticas, están estrechamente vinculadas al problema de si se percibe el sector como un compartimiento estanco y autónomo o, por el contrario, como uno integrado al resto de la economía de una manera complementaria y, por ende, benigna.

a) *Bajo condiciones de autonomía: el enfoque dualista*

Para varios autores el sector informal constituye un segmento autónomo (la OIT en 1972; Oshima en 1971 y Seth-

¹ Para una reseña de la bibliografía existente respecto del sector informal, véase Tokman (1977).

man en 1975), que se caracterizaría por brindar ocupaciones, así como bienes y servicios a los grupos de menores ingresos de la población urbana. Como lo señala claramente Oshima (1971), "los propietarios, sus familiares no remunerados y los empleados trabajan los unos para los otros y se compran mutuamente los productos". Esto significa por cierto que el sector carece de vínculos con el resto de la economía.

El sector informal autónomo es económicamente eficiente y exhibe ventajas comparativas con respecto a actividades similares desarrolladas en el área formal. Su principal ventaja la constituyen las proporciones socialmente adecuadas de los factores utilizados en el proceso productivo, ya que maximiza el empleo de mano de obra sin provocar requerimientos exagerados de capital o presiones excesivas sobre la balanza de pagos. Esto último se explica en virtud de la tecnología utilizada, dado que requiere escaso capital y además utiliza, por lo general, maquinaria de segunda mano u obsoleta según los criterios del sector formal.²

El uso eficiente que las actividades informales hacen de los factores disponibles origina un excedente económico, el cual, adecuadamente aprovechado, puede traducirse en un mayor crecimiento. El grueso de dicho excedente es reinvertido dentro del propio sector para minimizar riesgos, en tanto que otra parte se orienta a través de un sistema financiero informal, por lo común con tasas de interés bastante elevadas, o se canaliza direc-

² Lo que por cierto no significa necesariamente ineficiencia. Como argumentan de manera explícita Oshima y especialmente la OIT (1972), hay un amplio rango de operaciones dentro del cual las actividades informales utilizan menos capital por unidad de producción o pueden obtener este resultado mejorando las técnicas empleadas.

tamente en favor de empresas de carácter familiar (Hart, 1970). El ahorro personal es sin duda escaso³ y se le destina principalmente a mejoramientos de las viviendas o a nuevas construcciones. Este tipo de inversión no se computa en las cuentas nacionales. De todas maneras, los antecedentes proporcionados por Frankenhoff (1967), por ejemplo, sobre la formación de capital en el rubro viviendas en las comunidades constituidas por las 'favelas' de Río de Janeiro, estimado en unos 50 millones de dólares al promediar el año 1966, sugiere que su rehabilitación constituye una alternativa económicamente más viable que su erradicación y posterior reasentamiento.

b) *Bajo condiciones de integración: el enfoque de la complementariedad*

El potencial de crecimiento del sector informal autónomo se ve fortalecido cuando las actividades que lo conforman están integradas al resto de la economía, puesto que se supone que los vínculos revisten el carácter de complementarios. Dentro de este marco analítico, se percibe al sector informal como un 'exportador' de toda clase de productos, pero en especial de servicios.⁴ Juega un papel

³ Oshima (1971) plantea explícitamente su discrepancia con esta observación, puesto que considera que la mayoría de las personas dentro del sector informal se ven por lo común constreñidas a 'desahorrar' para subsistir; y más adelante sostiene que una de las secuelas positivas de toda política en favor de estas actividades consiste en la desaparición de este ahorro negativo.

⁴ Hart (1973) sugiere que los servicios ilegales constituyen el principal rubro de 'exportación' del sector informal. Los términos importación y exportación se refieren a relaciones intersectoriales, es decir, a las compras y ventas que realiza el sector informal con el resto de la economía.

clave en el proceso de distribución, ya que se encuentra situado cerca de los consumidores finales, suministra crédito a los adquirentes, les vende en pequeña escala, de acuerdo a sus requerimientos, y mantiene existencias adecuadas (Weeks, 1971; McGee, 1974). Como señala este último autor (1973), los comerciantes del sector informal están insertos en un sistema de intercambio vertical de bienes, ya sea vendiendo víveres (abarrotes) a la población urbana (intercambio vertical hacia arriba), o artículos producidos en las ciudades (intercambio vertical hacia abajo), como ocurre con los textiles. El sector informal también es considerado como importante abastecedor de servicios, de transporte y comunicaciones, por ejemplo, en ciudades donde éstos son deficitarios (Hart, 1970).

Estas actividades se encuentran por consiguiente integradas de manera estrecha al resto de la economía, 'exportando' las tres cuartas partes de su producción e 'importando' un porcentaje similar de su consumo. Por otro lado, la mencionada vinculación es benigna, toda vez que la mayor parte de las exportaciones están constituidas por servicios —comercio y actividades domésticas—, los que son complementarios de la producción formal y resultan afectados de manera sólo gradual por el cambio tecnológico (Webb, 1974). La capacidad de acumulación del sector resulta entonces mejorada por su acceso, a través de estas corrientes comerciales, a los mercados en expansión del resto de la economía.

c) *Tendencias previsibles*

Quienes consideren el sector informal como fuente de crecimiento potencial, sea autónomo o integrado, afirman que dicho crecimiento puede evolucionar en el sentido de que una fuerza de traba-

jo cada vez más amplia se incorpore a niveles superiores de ingreso.⁵ Si el sector es autónomo resulta imposible predecir tales tendencias, ya que, si bien se reconoce que posee capacidad de acumulación, su tasa de crecimiento es una variable exógena con respecto a la del sector formal y al aumento de la oferta de mano de obra para el sector informal. Es posible imaginar diferentes tipos de situaciones que podrían conducir, en condiciones de autonomía, tanto a un crecimiento evolutivo como a uno regresivo.

Y a la inversa, dadas las condiciones de integración, es factible pronosticar que el tamaño del sector informal se expandirá al mismo ritmo que el del formal, ya que predominarán en este contexto relaciones de complementariedad. Esto es consistente, de todos modos, con patrones disímiles de crecimiento dentro de cada sector, siendo lo más probable que la productividad y el ingreso promedio dentro del informal permanezcan constantes, mientras la ocupación aumenta en forma rápida, y la productividad por trabajador se eleva más rápidamente que el empleo en las actividades formales (Webb, 1974). Mazumdar (1976) desarrolla con mayor profundidad este enfoque, llegando a la conclusión de que si las propensiones a consumir bienes producidos por el sector informal son estables tanto en éste como en el formal, ambos se expandirán según la misma tasa. En cambio, si como consecuencia de la mayor integra-

⁵ Weeks (1973) no duda de que el sector informal crecerá; a su juicio, la cuestión relevante consiste en establecer si dicho proceso será evolutivo o regresivo. En el segundo caso, una fuerza de trabajo cada vez mayor se irá incorporando a un nivel de ingreso real estancado en declinación; en el primero, la absorción de mano de obra se produce con niveles de ingreso en progresivo aumento.

ción de las actividades informales al resto de la economía y de la existencia dentro del sector formal de una orientación contraria al consumo de los bienes que aquellas producen, se prevé una tendencia a disminuir, entonces la tasa de crecimiento del sector informal irá a la zaga de la del formal.

Este enfoque considera que la formulación de políticas en favor de las actividades informales no sólo es viable, sino también imprescindible. Como lo señala la OIT (1972) "aunque [el sector informal] posee el potencial para un crecimiento dinámico y evolutivo, las restricciones y falta de estímulos existentes generaron la simiente de una tendencia regresiva" (p. 505). Se afirma que el sector informal exhibe desventajas estructurales,⁶ porque no sólo se ha desarrollado al margen del apoyo del Estado, sino a pesar de un constante hostigamiento. Cabe suponer entonces que una política global más adecuada se traducirá en un desplazamiento de recursos hacia las actividades informales, permitiéndoles absorber con niveles superiores de productividad una fuerza de trabajo en constante expansión (OIT, 1972; Weeks, 1973; Sethuraman, 1976). Las políticas se esbozan entonces dentro de un contexto autónomo, así el mejoramiento tecnológico en el sector informal (Oshima, 1971); o de un contexto integrado, fortaleciendo los vínculos, a través de la subcontratación con el sector formal público y privado, del incremento de ventas de productos informales (herramientas y equipos, por ejemplo) a la agricultura y,

finalmente, de la redistribución de ingresos en favor de los grupos más pobres (OIT, 1972; Weeks, 1972).

2. *El enfoque de la subordinación*

La mayoría de los autores que sostienen que las actividades informales son subordinadas, analizan el proceso de acumulación en el plano internacional y consideran la existencia del sector informal como la manifestación nacional del inequitativo sistema económico internacional prevaiente. El examen de estas relaciones se ha hecho considerando las relaciones de intercambio y de precios (Prebisch, 1963; Amin, 1973); la transferencia e incorporación de tecnología (Pinto, 1965; Quijano, 1974), y el papel que en el proceso asumen las empresas transnacionales (Arrighi, 1970; Sunkel, 1973; Bienefeld, 1975). Su principal argumento consiste en que en las naciones industrializadas el proceso de acumulación se traduce en que los mejoramientos de productividad son retenidos por los centros, en tanto que, simultáneamente, los avances en materia de productividad registrados en la periferia son transferidos al centro a través de diferentes mecanismos, y estos implican toda una gama que va desde la fijación de los precios internacionales y el control de los mercados hasta arreglos institucionales promovidos por las empresas transnacionales.

Como consecuencia de lo señalado, el proceso de acumulación en la periferia muestra un carácter dependiente, lo que origina una estructura heterogénea, puesto que el progreso tecnológico no se difunde de manera uniforme, sino que se concentra en los sectores modernos de la economía, y esto sin desplazar las antiguas técnicas, todo lo cual induce un proceso de superposición, en lugar de uno sustitutivo. La capacidad de difusión

⁶ Emmerij (1974) habla de 'desventaja inherente' cuando se supone que el sector informal es siempre menos eficiente, en oposición a la 'desventaja estructural' derivada de los privilegios de que goza el sector formal.

de este tipo de progreso técnico está a su vez limitada por la baja elasticidad ingreso en materia de productos alimenticios que muestran quiénes son sus beneficiarios y por la orientación que el aludido cambio tecnológico introduce en contra de la producción de bienes de capital y del uso de materias primas, y en favor del empleo de técnicas más intensivas en capital. El excedente económico se concentra en las empresas oligopólicas, por lo general de propiedad extranjera, cuya propensión a invertir está determinada principalmente por la disponibilidad de divisas para la repatriación de las utilidades.⁷ El resultado de este proceso de acumulación es un crecimiento lento de la demanda de mano de obra, que al mismo tiempo eleva el perfil de calificaciones requerido. Ambos elementos se combinan con un rápido incremento de la oferta de mano de obra urbana, y dan origen a un sector informal o a un polo marginal. En este sentido, las relaciones entre los sectores formal e informal deberían ser analizadas como parte de un sistema subordinado de interrelaciones a nivel internacional; el excedente económico generado en su interior es transferido al resto de la economía como paso intermedio del traslado de excedentes desde la periferia a los países centrales.

El mecanismo de transferencia de excedentes desde el sector informal diferirá

⁷ Arrighi (1970) calcula que para que la disponibilidad de divisas pueda asegurar a las corporaciones transnacionales la repatriación de su capital y utilidades, la inversión bruta extranjera en África tropical debería expandirse según tasas superiores al 10-12% anual. Y como a la luz de las tendencias históricas, parece muy improbable que dichas tasas lleguen a concretarse, cabe concluir entonces que se deteriorará el proceso de acumulación, con una baja en la propensión a invertir y una restricción cada vez más aguda en la disponibilidad de divisas.

según el sector sea autónomo o esté integrado al resto de la economía.

a) *Bajo condiciones de autonomía: el enfoque de la marginalidad*

Diversos autores, entre quienes admiten la hipótesis del papel subordinado o dependiente del sector informal, y en especial aquellos que han escrito acerca de la marginalidad en América Latina (Quijano, 1974; Nun, 1969; Santos, 1976), suponen de manera implícita que el mismo es autónomo en relación al resto de la economía. Los mecanismos a través de los cuales opera la extracción del excedente y se deteriora por lo tanto su capacidad de acumulación, se relacionan principalmente con las secuelas de la existencia de un excedente de mano de obra, tanto en el sector formal como dentro del informal, y con el limitado acceso de este último a los insumos modernos y a los mercados de productos.

El primer mecanismo clásico es el efecto depresivo que tiene la existencia de un excedente de mano de obra sobre los salarios fuera del sector informal. En términos marxistas el argumento es similar al del ejército industrial de reserva. ¿Están desempeñando las personas ocupadas en actividades informales un papel semejante al del ejército industrial de reserva? Quijano (1974), Nun (1969) y Villavicencio (1976) abordan directamente este problema, distinguiendo entre población informal y marginal, por una parte, y ejército industrial de reserva, por la otra, en el sentido de que los integrantes de la primera no están temporal, sino definitivamente excluidos del segundo, que no están temporal sino definitivamente excluidos del sector formal, y que de resultados de la naturaleza del progreso técnico, el excedente de fuerza laboral no es necesario para la producción capitalista, y por consiguiente, no consti-

tuye un requisito para la existencia del sistema de producción.⁸ Por otro lado, la evidencia empírica disponible sugiere que el progreso técnico en el sector formal estuvo acompañado de un alza de los salarios antes que de un descenso en los precios. Si hubiera movilidad del capital, los mejoramientos en los índices de productividad deberían traducirse en incrementos salariales o reducciones de precios. De otra manera, la elevación de la tasa de utilidades atraerá al capital de acuerdo a la conocida tendencia que lleva a la igualdad en las tasas de beneficios. Bajo condiciones oligopólicas estas últimas pueden ser diferentes, pero aun en esta circunstancia, las cifras revelan que los incrementos de producción del sector formal han sido parcialmente traspasados a salarios.⁹

Para explicar porqué, pese a la existencia de un excedente de mano de obra, prevalece una situación como la descrita, se han formulado distintas hipótesis. Primero, factores de orden institucional, principalmente la presencia de los sindicatos, pero también la intervención gubernamental, generan un mercado de trabajo segmentado donde la movilidad de la fuerza de trabajo queda restringida (Harberger, 1971; Nelson-Schultz-Slighton, 1971; Reynolds, 1965; Kerr, 1954; Doeringer-Piore, 1971; Gordon, 1971; Watchel-Betsey, 1972). Esta interpretación atribuye por lo general la prin-

cipal responsabilidad en la aparición de imperfecciones de mercado a la aristocracia laboral; pero, como es obvio, pasa por alto que el poder monopólico ejercido por los sindicatos surge de la situación presente del mercado de trabajo, y no la antecede, vale decir, deriva de ella y no la origina.¹⁰ Una segunda interpretación, empleada de preferencia en el análisis neoclásico, considera que las diferencias de salarios obedecen a diferentes requerimientos de calificación de la mano de obra (Becker, 1964 y 1967; Mincer, 1970). Sin embargo, el análisis empírico muestra que las brechas en este sentido observadas entre los sectores formal e informal se explican sólo en parte en términos de diferencias en el capital humano, y que a igualdad de calificación las discrepancias son del orden del 50% (Souza-Tokman, 1976 y 1977; Merrick, 1976; Webb, 1974).

Las causas fundamentales de estas diferencias parecen residir en el sector formal. Para las empresas que operan en el mismo, la consideración básica respecto de su fuerza de trabajo admite que resulta imprescindible asegurarse el concurso estable de buena parte de ella, y para lograrlo están dispuestas a pagar salarios más elevados. Y pueden hacerlo, ya que las técnicas altamente intensivas en capital que utilizan en sus procesos productivos reducen bastante la participación del trabajo en los ingresos totales. Hay razones adicionales, de carácter secundario,

⁸ Cardoso (1971), refutando los planteamientos del trabajo de Nun, arguye que la población marginal debería ser considerada como parte del ejército industrial de reserva.

⁹ La agudización del intercambio desigual entre sectores dentro de economías desarrolladas, en las que existe movilidad de capital, provoca presiones para que ésta se atenúe principalmente a través de la inflación y, con mayor frecuencia, de transferencias que conducen a la internacionalización. Este argumento lo expone claramente Bienefeld (1974).

¹⁰ Es evidente, como lo puntualiza Arrighi (1970), que en el futuro los sindicatos asumirán un papel de esa naturaleza, pero la causa principal reside en la estructura del mercado de trabajo antes que en factores de orden institucional. Mazumdar (1975) sustenta el mismo argumento, fundando su estudio en la industria textil de Bombay, donde habría surgido un mercado laboral segmentado mucho antes de la aparición de los sindicatos y de las regulaciones gubernamentales.

que influyen sobre la conducta de los salarios en el sector formal; son aquellas que se relacionan con el hecho de que bajo condiciones oligopólicas las reducciones de precios podrían conducir a una inestabilidad de los mercados de productos; con la ventaja política de mantener buenas relaciones con los sindicatos, y con la tendencia a elevar los salarios introducida por la mayor movilidad internacional del personal jerárquico (Arrighi, 1970; Bienefeld, 1974). Aunque la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal no desempeña un papel de ejército industrial de reserva para el sector formal, podría jugarlo dentro del sector al deprimir los ingresos salariales por debajo del nivel que predominaría si no existiera un excedente de mano de obra. Esta hipótesis ha sido desarrollada por Quijano (1974), para quien la población marginal asume tal papel respecto de los sectores que permanecen bajo condiciones de capitalismo competitivo, deprimiendo así los salarios dentro de ellos y originando un excedente que será transferido a las actividades formales a través de mecanismos financieros. Quijano, empero, no advierte que la demanda por los productos de los sectores señalados también se ve limitada como consecuencia de la subordinación de sus mercados.

El segundo mecanismo de subordinación, en un contexto de autonomía, es la falta de acceso a ciertos insumos y a los mercados de productos. El primer factor, explicable por el monopolio que ejerce el sector formal sobre los recursos básicos de producción, hace que las actividades informales deban operar con recursos residuales, negándoles la posibilidad de mejoramiento tecnológico. La estructura oligopólica del mercado de productos deja a las actividades informales aquellos segmentos de la economía donde el tamaño mínimo o las condiciones de esta-

bilidad que a las empresas oligopólicas no parecen suficientes para asegurarse el aprovechamiento de economías de escala y una utilización adecuada del capital. Las posibilidades de expansión del sector informal se encuentran pues subordinadas al acceso del mercado de productos, el cual, a su vez, está condicionado por las empresas oligopólicas que operan en el sector formal. Bajo estas condiciones, el crecimiento es restringido y sólo puede revestir un carácter transitorio, ya que después que el mercado alcanza un determinado nivel, las empresas oligopólicas se apoderan de él (Labini, 1966; Bienefeld, 1975; Souza-Tokman, 1976).

En síntesis, la subordinación de un sector informal autónomo se manifiesta fundamentalmente en el acceso restringido a los recursos productivos y a los mercados de productos. El argumento del ejército industrial de reserva no parece justificarse intersectorialmente como así tampoco dentro del sector informal. Las actividades que integran este último no generan excedente y su expansión no depende de la capacidad de acumulación dentro del sector, sino más bien de la magnitud del excedente de mano de obra que no puede ser absorbido por el resto de la economía y de las posibilidades del mercado por el que no se interesa el sector formal. En este sentido, la dependencia se traduce en la falta de acceso y no en la extracción de excedente económico.¹¹

¹¹ Se trata de una conclusión que difiere de la postulada por Quijano (1974), quien afirma que la dependencia se pone de relieve a través de la extracción del excedente; afirma este mismo autor que "los marginales contribuyen a la acumulación de capital del nivel intermedio no sólo como ejército industrial de reserva, sino también como consumidores explotados. Si el capital acumulado en el nivel intermedio fuese reinvertido allí mismo, no experimentaría la

b) *Bajo condiciones de integración: el enfoque de la explotación*

La subordinación del mercado y la falta de acceso a los recursos básicos se ven reforzadas cuando el sector informal está integrado al resto de la economía, de manera que el excedente generado, si lo hay, es extraído para su posterior transferencia a otras actividades. Estos mecanismos se relacionan con los precios más altos pagados por sus compras y con los precios más reducidos que obtienen por su producción. La diferencia la capta el sector que opera en gran escala (Bose, 1974; Gerry, 1974; Bienefeld-Godfrey, 1976). Las principales adquisiciones del sector informal integrado consisten en insumos, bienes de capital y productos finales para su distribución al detalle, mientras que el producto vendido por el sector se compone de bienes-salariales (*wage goods*), productos intermedios y servicios personales.

Gerry (1974) plantea que el grado de dependencia con respecto a la industria capitalista para la provisión de materias primas esenciales es abrumador (tanto para las de origen interno como, principalmente, para las importadas). Sin embargo, sus datos para las actividades manufactureras informales de Dakar (Senegal), en las que es presumible se registre una tendencia en favor de una integración más estrecha, revelan que el grado de dependencia en lo relativo a la oferta de insumos fluctúa en función del tipo de producto considerado. Alrededor del 80% de los fabricantes de muebles, el grueso de los fabricantes de zapatos plás-

ticos y la mayoría de los mecánicos y trabajadores metalúrgicos que emplean hierro o acero, dependen del sector formal para el abastecimiento de los insumos que requieren. Por otro lado, la mayoría de los reparadores de calzado y fabricantes de sandalias, al igual que quienes trabajan el vidrio y el aluminio, son abastecidos por el sector informal a través de la recuperación o transformación de materiales descartados.

Una hipótesis similar acerca de la dependencia ha sido desarrollada respecto al suministro de bienes de capital, directa cuando se trata de equipos nuevos e indirecta cuando los equipos son de segunda mano. En uno y otro caso hay consenso en cuanto a que el sector está sometido a un virtual monopolio de oferta de dichos bienes, en reparación y mantenimiento por parte de otras formas de producción (Gerry, 1974). Al igual que en el caso de los insumos, los antecedentes estadísticos disponibles son muy escasos y se relacionan únicamente con actividades manufactureras informales; además revelan que quienes utilizan maquinaria y equipos constituyen una parte reducida del total (13% en el caso de los fabricantes de muebles y 31% de los de calzado) y que la proporción de maquinaria nueva comprada al contado, en comparación con la adquirida de segunda mano, varía según el tipo de producto, siendo la primera siempre inferior a la segunda, salvo en el caso de los mecánicos (Gerry, 1974). En las actividades del comercio informal, buena parte del capital se mantiene bajo la forma de *stocks* (McGee, 1973), y en este caso las interrelaciones con el resto de la economía deberían ponerse de manifiesto a través de la compra de bienes finales para su distribución minorista posterior.

Otro vínculo de subordinación al sector formal a través de las adquisiciones se

tendencia al deterioro relativo, sino, a la inversa, tendría todas las posibilidades de desarrollo que se dieron en el período precapitalista" (p. 425).

encuentra en las actividades comerciales de carácter informal. Se afirma que éstas dependen de los proveedores del sector formal, por lo que deben pagar habitualmente precios elevados que después no pueden transferir a los consumidores dadas las restricciones del mercado que atienden. En este sentido, las mencionadas actividades sirven como canal económico de distribución de la producción del sector formal, cuyas empresas son las que en definitiva captan el excedente que se genera en el proceso (Marulanda, 1976). El grado de subordinación y la dirección de las relaciones existentes varía según el tipo de bienes negociados. Para quienes se dedican a la distribución de alimentos en estado natural, el principal abastecedor es el sector agrícola, sea directamente a través de operaciones de mercado abierto, o por distribuidores mayoristas. En cambio, quienes comercian con textiles y alimentos elaborados, mantienen por lo general relaciones directas con los productores del sector formal o con mayoristas. Estas diferentes modalidades se observan con claridad en el caso de los comerciantes ambulantes de Hong Kong, un 70% de los cuales compran su mercadería directamente a la fábrica o al mayorista, relación que se compara con el 36% registrado por parte de quienes operan con otros bienes elaborados y con el 15% registrado entre quienes comercializan al detalle alimentos en estado natural (McGee, 1973).

Con relación a la venta del producto, los vínculos de subordinación pueden manifestarse a través de la venta de bienes-salariales, mediante el sistema de subcontratación y por la oferta de servicios personales. En el primer caso, se sostiene que la venta a los trabajadores del sector formal de bienes salariales de bajo precio contribuye a agudizar el grado de explotación imperante en estas actividades,

puesto que tiende a deprimir el nivel promedio de salarios (McGee, 1973; Leys, 1973; Bienefeld-Godfrey, 1976). El bajo precio de los bienes-salariales se explica a su vez por la existencia de un excedente de mano de obra en el sector y las restricciones del mercado.

El debate al que ya se hizo referencia acerca de la validez de la hipótesis del ejército industrial de reserva es también relevante en este caso. En efecto, si las remuneraciones en el sector formal se ven favorecidas por el incremento de la productividad en las actividades que lo integran, la transferencia de excedente se producirá, en parte por lo menos, dentro de la fuerza de trabajo. Por otro lado, el hecho de que un gran porcentaje de bienes-salariales esté constituido por alimentos no elaborados, transforma a las actividades del sector informal en intermediarias, antes que en la fuente principal de víveres baratos.

Con respecto a la subcontratación el argumento es similar, dado que la venta de productos intermedios a bajo precio permite a las empresas formales expandir su tasa de utilidades merced a la explotación del trabajo en algunas fases del proceso productivo. Las actividades informales que entregan su producción a grandes compañías les están subordinadas porque son estas últimas las que fijan las cantidades de producción y los precios. Por lo general, quienes realizan dichas actividades perciben ingresos inferiores que los que percibirían si desarrollaran la misma función como trabajadores permanentes en empresas formales. Sin embargo, este tipo de actividad no es muy importante dentro del sector informal, tendiendo a concentrarse en la industria del vestuario (Servicio Público del Empleo, México, PNUD-PREALC, 1975; Gerry, 1974).

Por último, la subordinación puede manifestarse también en la venta de servicios personales en aquellas áreas donde el excedente de mano de obra, la falta de oportunidades ocupacionales optativas y la baja elasticidad ingreso se combinan para determinar retornos escasos y casi estancados.

En suma, en el caso de un sector informal integrado la subordinación se manifiesta tanto en las fuentes de abastecimiento y en los mercados para sus productos como en los precios. Las actividades que lo integran deben pagar habitualmente precios más altos, porque sólo pueden hacer adquisiciones en pequeña escala y no tienen acceso a facilidades crediticias, mientras que los precios que perciben por sus productos, principalmente servicios, son más bajos debido a la naturaleza de los mercados de los cuales dependen. En uno y otro caso, los precios tienden a ser fijados y los mercados controlados en forma exógena al sector. Esta relación de dependencia tiende a concentrarse, no obstante, en la importación de bienes para su distribución al detalle y en la exportación de servicios personales (Frankenhoff, 1967; Bienefeld, 1974).

c) *Tendencias previsibles*

Los mecanismos a través de los cuales se manifiesta la dependencia están ligados al grado de autonomía del sector informal; sin embargo, el resultado siempre será el mismo. En ambas situaciones, lo previsible es que el proceso de crecimiento sea regresivo, puesto que la participación en el mercado no podrá elevarse en forma permanente, o declinará y la presión de una oferta creciente de fuerza de trabajo tenderá a deprimir el ingreso promedio. Esta regresión es inevitable,

ya que se supone que las actividades informales muestran desventajas intrínsecas comparadas con las de carácter formal (Quijano, 1974; Bienefeld, 1974; Arrighi, 1970). Como de acuerdo a este enfoque las causas principales del subdesarrollo no residen en el sector informal, y ni siquiera en las economías periféricas, sino en el proceso de acumulación de las naciones industrializadas, se concluye que son muy escasas las posibilidades de formular políticas.

3. *Un tercer enfoque*

a) *El marco conceptual*

Propondremos en esta sección un marco conceptual que, a nuestro juicio, permitiría encarar un debate adecuado acerca del sector informal. No se trata de un marco que difiera por completo de los postulados por los dos enfoques antes mencionados; por el contrario, exhibe rasgos semejantes. Está más cerca, de todos modos, de la hipótesis de la dependencia que del enfoque de la relación benigna.

La dependencia internacional y nacional constituye una de las características del subdesarrollo. El análisis del sector informal es sólo uno de los caminos existentes para observar un fenómeno más comprensivo. La subordinación interna se traduce en falta de acceso a recursos y mercados, y redundando en una capacidad de acumulación muy limitada y, por ende, en una capacidad también muy limitada de crecimiento del sector. Los nexos de dependencia que se observan en el sector informal implican por lo general diferencias de precios en su contra, pero en última instancia ellas sólo son secuelas de la mencionada falta de acceso. La existencia de mecanismos de subordinación parece aceptada incluso

por quienes postulan al predominio de relaciones benignas. El problema radica en determinar la fuerza de la dependencia y si cabe o no un crecimiento evolutivo. El sector informal no debería ser percibido ni como completamente integrado ni como autónomo, sino más bien como uno que mantiene vínculos de importancia con el resto de la economía, mientras que, al mismo tiempo, exhibe un grado considerable de autonomía. Sus exportaciones están conformadas básicamente por servicios personales, y sus importaciones por alimentos no elaborados procedentes del sector agrícola y por alimentos procesados e insumos que provienen del sector formal urbano. Los vínculos de subcontratación en general no son muy importantes y se limitan, por lo común, al rubro vestuario. Para que estas operaciones fuesen significativas se requeriría una estructura industrial con un grado de integración superior al prevaleciente en la mayoría de los países en desarrollo. El establecimiento de nuevas industrias implicará habitualmente el inicio de la producción dentro del país de bienes que hasta entonces se estaban importando o las enfrentará a una incipiente industria nacional con escasa capacidad de supervivencia, llevándola a su desaparición. Las posibilidades de complementariedad o supervivencia en un contexto competitivo son mayores en aquellos casos donde las actividades manufactureras informales se encuentran ya más consolidadas.¹²

Cabe suponer, no obstante, que el sector informal dispondrá de algún grado

¹² Esta situación se observó al comparar las estructuras industriales de Ecuador, Perú y Venezuela. El grado imperante de heterogeneidad estructural estaba inversamente relacionado con el nivel de industrialización. Véase Tokman (1975).

de autonomía, no sólo porque satisface por sí mismo la mayor parte de su demanda de bienes industriales, sino también, y principalmente, por la influencia de las actividades informales de comercio y la importancia de los bienes de segunda mano. La adición de porcentajes de comercialización que efectúa el comercio informal a prácticamente todas las importaciones que proceden de fuera del sector, reducirá de manera proporcional el valor de lo que transfiera. La existencia de un vasto mercado de segunda mano para el consumidor de bienes duraderos y de maquinaria disminuirá la dependencia directa, minimizando los gastos por concepto de importación.

b) *Una subordinación heterogénea*

Aunque el sector informal aparece en su conjunto subordinado al resto de la economía, debe señalarse que esta relación es el resultado global de una serie de procesos que se desarrollan en su interior. En este sentido, debería distinguirse entre las actividades informales según operen o no actualmente bajo condiciones oligopólicas. Esta clasificación coincidirá las más de las veces —aunque no siempre— con la que agrupa las actividades informales de acuerdo al tipo de bienes que producen: manufacturas, servicios personales y servicios vinculados con la distribución, y las finanzas (Souza-Tokman, 1976; Bienefeld, 1975; Bienefeld-Godfrey, 1976; Tokman, 1977).

Las actividades informales que ya están funcionando en un contexto oligopólico no pueden pretender expandirse en forma constante. La evolución de este tipo de mercados comprende distintas etapas, en cuyo transcurso las actividades informales crecerán o declinarán de

acuerdo con el ritmo de expansión de la demanda, la escala mínima de operaciones para distintos tamaños de plantas, las economías de escala, etc. Es cierto que estas actividades pueden resultar favorecidas con utilidades a corto plazo, pero a largo plazo tenderán a perder mercados. Este comportamiento tiene validez respecto de la mayor parte de los rubros manufactureros del sector.

El argumento mencionado no implica necesariamente que las actividades informales que estén operando bajo esas condiciones tengan que desaparecer ni que lo hagan en un plazo determinado. Por el contrario, diversos factores podrían inducir una tendencia mucho menos marcada al deterioro, la que, incluso, podría originar una de signo contrario (Tokman, 1977; Steindl, s.f.). Tales factores se relacionan básicamente con las restricciones a la expansión de las compañías oligopólicas, con la existencia de imperfecciones en los mercados de productos y, en especial, en los de factores. Las relaciones de clientela, la ubicación y el monto mínimo de las ventas se cuentan entre los factores que influyen en los primeros, en tanto que el predominio de la mano de obra familiar hace que los salarios sean más flexibles y origina una evasión en las contribuciones por concepto de seguridad social.

Por otro lado, hay varios factores políticos, así como la necesidad que tienen las grandes empresas de no aparecer como monopolios ante el gobierno y la opinión pública, que hacen que toleren la existencia de actividades informales. Por último, muchos de los ocupados en el sector muestran renuencia a dejar sus actuales trabajos y están dispuestos a asumir elevados riesgos con un nivel de ingresos muy bajo, especialmente cuando las oportunidades de empleo fuera del

sector son bastante escasas.¹³ Estas explicaciones de orden económico están asociadas asimismo a factores de naturaleza estructural, los que adquieren especial relevancia en el caso de las actividades que, como el comercio ambulante, operan con un nivel de calificación muy bajo. En estos casos, el hecho de estar junto a su hogar y cerca de su clientela se traduce en una resistencia muy marcada a todo desplazamiento, actitud que, a su turno, se vincula a otras variables como la edad y educación de estas personas y la escasez de oportunidades de empleo (McGee, 1973).

En cuanto al resto de las actividades informales se necesita una nueva diferenciación. Hay algunas cuyas tendencias permiten predecir que confrontarán un mercado oligopólico, aunque todavía estén lejos de tal situación; para otras, en cambio, dicha posibilidad parece muy remota. Dentro de la primera categoría habría que considerar la mayor parte de los bienes manufacturados que aún sigue suministrando en su totalidad el sector informal, como ocurre con el calzado en muchos países en desarrollo. De todas maneras, esta situación persistirá hasta que el mercado alcance un tamaño que haga atractiva la instalación de una empresa oligopólica; y cuando esto ocurra, el análisis referido al predominio de condiciones oligopólicas resultará pertinente.

Hay otras actividades de carácter per-

¹³ Esta resistencia a cambiar de actividad tiene una explicación económica. Como dentro del sector predomina el trabajo familiar, sus integrantes están más dispuestos a aceptar una reducción del ingreso que una disminución del empleo. Habida cuenta la falta de oportunidades de trabajo fuera del sector, los miembros del hogar que abandonaran la unidad productiva informal en la práctica estarían condenados a la desocupación abierta.

sonal, principalmente servicios, respecto de las cuales la tendencia a la oligopolización parece bastante improbable, por lo menos a mediano plazo. El cambio tecnológico en estas funciones es más gradual, y el hecho de que ellas aún perduren en naciones con niveles de ingreso más elevados permite pronosticar su expansión. Sin embargo, ésta no será rápida, debido a su baja elasticidad ingreso y al hecho de que no es probable que provoque mejoramientos de las remuneraciones basados en cambios en la productividad. En este contexto, como lo señala Bienefeld (1975), si otras actividades no transfieren a los precios los beneficios de los mejoramientos en la productividad, se desarrollará en contra de los trabajadores que proporcionan servicios una suerte de "intercambio desigual".

Las actividades de comercio informal constituyen un caso intermedio que debería analizarse más a fondo. En este rubro, el cambio tecnológico también es gradual y las tendencias oligopólicas son más atenuadas. Por otra parte, los factores que determinan la supervivencia de unidades informales bajo condiciones oligopólicas están muy presentes en este caso. Las imperfecciones del mercado, en especial el comportamiento de la demanda con bajos niveles de ingreso, introduce una especie de diferenciación de productos, que asegura la permanencia de estas actividades durante períodos más largos que, digamos, las manufactureras informales. La ubicación física; las relaciones personales con una clientela estable, a la que muchas veces se le vende a crédito; las posibilidades casi infinitas de subdivisión de los productos; la atención permanente ya que no se aplica horario de trabajo, etc., son elementos que les permiten mantener su participación en el mercado. No cabe dudas que muchos de estos factores están vinculados al insufi-

ciente poder de compra de la clientela y que a largo plazo la aparición de supermercados generará condiciones similares a las de los mercados oligopólicos. Sin embargo, dichos factores están entremezclados con patrones culturales que dificultan los cambios en los hábitos de consumo, como muy bien lo ilustra la experiencia de los países con niveles de ingreso más altos, y en los cuales estas actividades han seguido desarrollándose.

c) *Tendencias previsibles: algunas conclusiones tentativas*

A modo de conclusión, cabría señalar que para el sector en su conjunto parece previsible una tendencia a la pérdida de participación en el ingreso. Ello no significa, sin embargo, que el sector informal vaya a desaparecer. Esto no ocurrirá porque la experiencia de las naciones ya desarrolladas demuestra que las actividades informales persisten incluso con niveles muy altos de ingresos (Hobsbawn, 1969). Y porque además existen factores de resistencia, los que junto a la evolución del mercado permitirán su sobrevivencia (Souza-Tokman, 1976; Bienefeld, 1975; Arrighi, 1970).

Dada la estructura de la balanza de pagos del sector informal, cabría esperar asimismo una tendencia a la baja en sus términos de intercambio. Este aspecto debería analizarse con mayor profundidad, puesto que el análisis de la dependencia internacional no puede aplicarse en forma mecánica al ámbito interno. Aun cuando tanto los precios como los mercados están controlados desde fuera del sector, lo cual significa que está sometido a una relación de dependencia, la estructura de su balanza de pagos es diversificada y está constituida principalmente por bienes de baja elasticidad ingreso. No cabe esperar que el precio de

las exportaciones de servicios personales crezca con rapidez; sin embargo, esa tasa debe compararse con las variaciones de precios de los productos alimenticios, elaborados o no, los cuales, como se ha visto, muestran también una baja elasticidad ingreso. Para pronosticar las tendencias que probablemente se perfilarán en el futuro es preciso analizar empíricamente las ponderaciones, elasticidades y precios de los componentes de la balanza de pagos.

La menor participación prevista en el ingreso total y el crecimiento de la oferta de mano de obra permiten afirmar que si no se adoptan medidas el sector experimentará un crecimiento regresivo. Las actividades informales pueden exhibir desventajas intrínsecas si se las evalúa desde la óptica del sector formal; pero tales desventajas dependen a su turno de decisiones de políticas. Y en este senti-

do, aquellas deberían considerarse como estructurales. El crecimiento evolutivo constituye una posibilidad, pero implica ir más allá que proporcionar un 'contexto de política favorable' para evitar toda discriminación en su contra, o apoyar las actividades informales sin encarar las causas profundas del subdesarrollo. Es indudable que se requiere un cambio sustantivo en el orden económico internacional imperante, pero éste no será suficiente *per se*. Tampoco cabe esperar que los patrones de crecimiento observados se modifiquen merced a cambios puramente institucionales en el ámbito interno. Para que las medidas que es preciso adoptar resulten eficientes deberían ser complementadas con cambios en la distribución del excedente y en la asignación de recursos.¹⁴ Esto significa que tales medidas deben afectar no sólo las actividades informales, sino también las que integran el sector formal.

II

La balanza de pagos del sector informal

1. *Objetivo*

Intentaremos en esta sección estimar la balanza de pagos del sector informal con respecto al resto de la economía. Buena parte de la discusión que se acaba de desarrollar, sin duda, supone implícitamente distintos grados de interrelaciones entre ambos sectores, pero la información disponible para verificar las diferentes hipótesis alternativas es muy escasa. La cuantificación de la balanza de pagos del sector informal nos permitirá analizar su grado de apertura, si alguno exhibe, y las características de las relaciones intersectoriales, proporcionando asimismo algunas bases para explorar el comporta-

miento de los términos de intercambio y las posibilidades del mercado. El análisis estará referido al caso de Chile.

2. *Fuentes y metodología*

Para estimar la balanza de pagos del sector informal es necesario calcular previamente sus cuentas de producción e ingreso. Esta tarea, a su turno, exige trabajar con las cuentas nacionales del país, puesto que de otra manera se cometerían inconsistencias. En resumen, se requiere desagregar las cuentas nacionales; pero,

¹⁴ Arrighi llega a la misma conclusión analizando el caso de África tropical (1970).

dada la información disponible, esta exigencia plantea un sinnúmero de dificultades. Por este motivo, las cifras aquí presentadas revisten un carácter meramente ilustrativo y las conclusiones a las que se llegue deberán ser debidamente evaluadas.

No nos detendremos a describir en forma detallada la metodología ni las fuentes empleadas. Cabe, no obstante, hacer una breve alusión sobre ambos tópicos. Las cuentas nacionales representan nuestro punto de partida; para separar las cifras correspondientes al sector informal recurrimos a diversas fuentes, entre las cuales se destacan el Censo de Población de 1970 y el de la industria manufacturera efectuado en 1967; las cifras inéditas del precenso manufacturero de ese mismo año, suministran antecedentes acerca de los establecimientos industriales que ocupan menos de cinco personas, no incluidos en el censo; una encuesta nacional sobre pequeños establecimientos industriales y talleres artesanales, también de 1967; una encuesta sobre presupuestos familiares efectuada en el Gran Santiago durante 1968; una encuesta nacional sobre ingreso familiar, realizada en 1969; la encuesta nacional, de carácter periódico, sobre las actividades de servicio y comerciales; un cuadro de insumo-producto para 1962, desagregado en 54 sectores, y una nueva versión del mismo, que data de 1965, confeccionada de acuerdo al método RAS, como así también antecedentes adicionales inéditos suministrados por la Oficina de Planificación Nacional.

Los antecedentes disponibles fueron sometidos a la máxima desagregación que las fuentes permitían. Esto significó trabajar con tres dígitos en el caso de la actividad manufacturera, la construcción, el comercio dividido entre mayoris-

ta y minorista, y el transporte desglosado entre pasajeros y carga, por una parte, y según el medio de movilización, por otra; y en cuanto a los servicios, se operó con nueve categorías diferentes.

El primer paso consistió en estimar el empleo, la producción y el valor agregado del sector informal rama por rama. La ocupación fue estimada a partir de la fuerza de trabajo total, desagregada por subsectores y de acuerdo a categoría ocupacional; se recurrió además a los censos de población e industriales. En cuanto a la producción y al valor agregado por persona empleada en cada actividad del sector informal, estas variables fueron calculadas a base de los datos de los precensos industriales y censos de población, la encuesta nacional de la pequeña industria y la encuesta nacional sobre las actividades de comercio y servicios (véase el cuadro 1).

El paso siguiente se orientó a calcular el consumo total del sector. Se supuso que los ahorros y la tributación directa equivalían a cero, ya que el ahorro familiar es negativo en el caso chileno, especialmente en los estratos de bajos ingresos, y los desembolsos por concepto de tributos son también despreciables en esos niveles. De allí entonces que se haya supuesto que el consumo era igual al valor agregado neto después de deducidos los gravámenes indirectos. Para calcular el consumo de acuerdo a los sectores de origen, las partidas que conforman el gasto familiar de los estratos de menores ingresos (vale decir aquellos que perciben menos del doble del salario mínimo fijado por ley), fueron agrupadas en cuatro rubros: los bienes y servicios producidos y comercializados fuera del sector (electricidad, gas, parafina, * etc.); los

*Parafina, denominación local del queroseno.

Cuadro 1
CHILE: EMPLEO, PRODUCCION Y VALOR AGREGADO DEL SECTOR
INFORMAL, 1967
(Porcentajes)

	<i>Empleo^a</i>	<i>Producción^b</i>	<i>Valor agregado^c</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	(21.2)	(4.0)	(6.2)
Textiles, calzado, vestuario y cuero	(47.8)	(18.8)	(20.4)
Madera, corcho, muebles	(44.4)	(15.9)	(19.2)
Minerales no metálicos	(15.7)	(2.0)	(2.0)
Productos metálicos, maquinaria y transporte	(28.0)	(12.0)	(14.0)
Otras industrias	(37.9)	(22.3)	(20.4)
Total industria manufacturera	32.3	9.7	12.0
Construcción	29.4	17.6	17.6
Servicios personales	44.9	20.8	24.8
Comercio	57.3	42.9	34.4
Transporte	20.0	11.3	11.2
Vivienda	—	27.9	26.3
<i>Total sector informal</i>	<i>757.5^d</i>	<i>7 395 623^e</i>	<i>4 876 489^e</i>
sobre el total urbano	39.9	17.6	19.7
sobre el total del país	27.5	14.7	15.7

Fuente: Empleo: ODEPLAN (1973); producción y valor agregado: INE (1971), DEC (1969) e información inédita suministrada por INE y ODEPLAN.

^aSobre el empleo total de cada sector.

^bSobre la producción total en cada sector.

^cSobre el valor agregado total de cada sector.

^dMiles de personas.

^eMiles de escudos.

producidos y comercializados dentro del sector (pan, calzado, vestuario, etc.); los producidos por el sector agrícola y comercializados por el sector informal (frutas y verduras, leche, etc.); y los producidos por el sector formal y comercializados por el informal (alimentos elaborados, tabaco, bebidas, utensilios, etc.).

El paso posterior consistió en calcular la producción intermedia del sector informal según destino. Al efecto se utilizaron los cuadros de insumo-producto de 1962 y 1967; luego se procedió a asignar la demanda final, distinguiendo entre consumo e inversión. El único compo-

nente inversión que se tuvo en cuenta fue el valor agregado en las actividades informales de construcción, obteniéndose el consumo en forma residual, lo que implica suponer que el sector no efectuó exportaciones fuera del país. Como se había estimado previamente la magnitud del consumo del sector que es abastecido con bienes y servicios generados dentro de éste, el residuo equivale a las ventas de bienes de consumo y de servicios al resto de la economía.

Por último, los insumos utilizados por el sector informal se estimaron deduciendo del total de la producción el valor

agregado. La asignación de insumos de acuerdo a su origen se hizo teniendo en cuenta que las ventas intermedias al propio sector informal eran ya conocidas (se las había calculado en el tercer paso), a través del expediente de asignar la diferencia entre los sectores rural y formal a base de la utilización de los cuadros de insumo-producto.

La información básica obtenida de acuerdo a la metodología que se acaba de resumir permitió estimar la balanza de pagos del sector informal en relación al resto de la economía en 1967. Más aún, se construyeron también las balanzas de pago entre dicho sector y el rural, y entre aquél y el formal (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

CHILE: BALANZA DE PAGOS DEL SECTOR INFORMAL, 1967

	<i>Miles de escudos</i>	<i>Porcentajes</i>
1. Con el sector formal		
<i>Exportaciones</i>	2 581 245	100.0
Bienes intermedios	614 661	23.8
Bienes de consumo	1 877 874	72.8
Bienes de capital	88 710	3.4
<i>Importaciones</i>	1 795 039	100.0
Insumos	344 303	19.2
Bienes de consumo	1 450 736	80.8
<i>Excedente</i>	786 206	30.5 ^a
2. Con el sector agropecuario		
<i>Exportaciones</i>	456 774	100.0
Bienes intermedios	339 276	74.3
Bienes de consumo	117 498	25.7
<i>Importaciones</i>	642 237	100.0
Materias primas	93 310	14.5
Bienes de consumo	548 927	85.5
<i>Déficit</i>	-185 463	-40.6 ^a
3. Balanza de pagos total		
<i>Exportaciones</i>	3 038 019	44.7 ^b
<i>Importaciones</i>	2 437 276	35.9 ^b
<i>Saldo</i>	600 743	19.8 ^a

Fuente: Para la metodología empleada véase el texto. Las principales fuentes consultadas fueron: i) las cuentas de producción del sector informal por sector de origen que se estimaron a base de ODEPLAN (1973, 1965) y M. Gómez (1969); ii) el gasto de los ingresos del sector informal por sector fue asignado aplicando coeficientes calculados a base de la encuesta de presupuestos familiares (DEC, 1968-1969); iii) las cuentas de producción del sector informal por sector de destino fueron calculadas desagregando el cuadro de insumo-producto ODEPLAN (1965) y M. Gómez (1969); iv) la balanza de pagos fue calculada a partir de las tres principales cuentas antes mencionadas.

^aComo porcentaje de las exportaciones.

^bComo porcentajes de los bienes y servicios disponibles (producción menos exportaciones, más importaciones).

3. Los resultados

Los antecedentes contenidos en los cuadros permiten analizar el tamaño y las características del sector informal, pero no nos detendremos a hacerlo aquí. Sin embargo, cabe subrayar que la ocupación en las actividades informales representa alrededor del 40% del total del empleo urbano y el 27% del total del país, en tanto que su participación en la producción es del 18%, y en el valor agregado urbano es del orden del 15%. Las cifras muestran asimismo que los servicios personales y el comercio concentran el 70% del empleo y el 21% del valor agregado del sector informal.

a) *La posición de la balanza de pagos*

La balanza de pagos del sector informal con el resto de la economía arroja un excedente de aproximadamente un 20% de sus exportaciones. Esto implica que las actividades que lo conforman están contribuyendo con una cantidad de recursos de esa magnitud a la expansión de otros sectores. La situación, empero, no es homogénea. El ordenamiento de las corrientes intersectoriales de intercambio revela que el informal, por una parte, traspasa recursos aproximadamente equivalentes al 30% de sus exportaciones al formal; pero por otra, resulta favorecido por una transferencia que proviene del sector rural, la que asciende al 41% de sus exportaciones a este sector. Los resultados sugieren que el sector informal desempeña el papel de intermediario en la transferencia de recursos desde el sector rural al formal, pero muestran también que el mismo contribuye en términos netos a la disponibilidad de recursos de este último (véase nuevamente el cuadro 2).

La inversión, principalmente en vivienda, más la existencia de un superávit en la cuenta corriente con el resto de la economía denota que el sector informal está generando, en relación a su ingreso, un excedente de alrededor del 20%.¹⁵ Este coincide con la diferencia en el nivel de consumo familiar observable entre la población ocupada en el sector informal y el del total de la población urbana que percibe menos de dos salarios mínimos. Resulta difícil, sin duda, explicar esta elevada propensión al ahorro en una situación de subconsumo. Pueden, no obstante, formularse diversas hipótesis que deberían ser sometidas a prueba en investigaciones posteriores.

Una de ellas es que el proceso de acumulación en el sector informal está fuertemente sesgado hacia la construcción, tanto de vivienda como para usos productivos. El vínculo directo entre el ahorro, y ya sea la construcción directa o el mercado financiero, opera como un fuerte incentivo para el sacrificio del consumo presente. En tal sentido, el pago de una hipoteca de vivienda o el depósito efectuado con el objeto de tener derecho más tarde a un préstamo constituye una inversión financiera que tal vez sea consistente con el excedente registrado en la balanza de pagos.¹⁶ El mismo

¹⁵ Teniendo en cuenta las dificultades existentes para estimar la inversión en maquinarias y vehículos, se ha supuesto que la inversión total del sector es equivalente a la construcción. De todos modos, una inversión positiva en vehículos o maquinaria afectará únicamente la participación de las inversiones físicas y financieras, ya que un incremento en las importaciones de bienes de capital reducirá el excedente de balanza de pagos.

¹⁶ Este parece ser el caso en especial de los servicios domésticos, responsables de la mitad del excedente de balanza de pagos. La evidencia disponible, sin duda muy escasa, sugiere que el

argumento puede esgrimirse respecto de los vehículos, especialmente taxis, camiones y pequeños buses. Una segunda hipótesis se relaciona con el papel que cabe al Estado, el que, sin duda, debería analizarse de manera cuidadosa. La mayor parte del excedente generado por el sector es captada por el Estado, principalmente a través de gravámenes indirectos; pero puede también retornarlo a través de inversión; tal es el caso, por ejemplo, del subsidio neto a los programas de viviendas públicas y de la reposición de vehículos para el transporte público. En ellos el Estado asume directamente el financiamiento total o parcial de la inversión física y financiera efectuada por el sector.

Los resultados sugieren asimismo que el sector informal está en una posición intermedia con respecto a su grado de apertura, ya que contrariamente a lo que suponen muchos autores, no constituye ni un compartimento estanco ni un sector integrado en forma estrecha al resto de la economía. La participación de las exportaciones dentro del total de bienes y servicios disponibles en el sector informal (producción menos el total de exportaciones y más el total de importaciones) asciende al 45%, en tanto que la correspondiente a las importaciones es de alrededor de un 36%.

El análisis de la estructura de importaciones de acuerdo al origen y al tipo de bienes revela que mientras el sector informal es relativamente autónomo por el lado de los insumos, autoabasteciéndose en aproximadamente un 82%, exhibe un alto grado de dependencia en lo relativo al consumo. En efecto, cerca del 51% es

grueso de los ahorros se canaliza a través del mercado de viviendas económicas o de los ahorros públicos y sistemas de préstamos.

satisfecho desde fuentes externas, principalmente el sector formal, que suministra más o menos el 37% del consumo total (alimentos elaborados, servicios básicos, bienes duraderos, etc.).

La estructura de exportaciones refleja una situación mixta con respecto a la importancia de los mercados de otros sectores como canalizadores de la producción del sector informal. Alrededor del 80% de la inversión que éste realiza, básicamente construcción, se hace dentro del mismo, mientras que un tercio de las ventas de los productos intermedios de origen informal se orienta al resto de la economía. Destacan entre estos últimos los servicios comerciales y de transporte al sector rural y todos los tipos de bienes y servicios intermedios al sector formal. La importancia de estos mercados 'externos' es mayor en el caso de los bienes de consumo y servicios, dado que más de un 50% de su producción total (para este propósito) se coloca principalmente en el sector formal. Se trata, fundamentalmente, de servicios personales y de comercio, pero existe también una cantidad no despreciable de bienes manufacturados de procedencia informal. (Véase el cuadro 3.)

En suma, la posición de su balanza de pagos muestra que el sector informal está relativamente integrado al resto de la economía y que sus principales vínculos los mantiene con el sector formal. Estos últimos se concentran tanto en las exportaciones de bienes de consumo y de servicios (en especial comercio, servicios personales y algunos artículos manufacturados), y en las importaciones de bienes y servicios para el mismo propósito (entre los que caben mencionar alimentos elaborados, manufacturas duraderas y servicios básicos). Revela asimismo que el sector formal recibe recursos desde el

Cuadro 3

CHILE: ELASTICIDADES-INGRESO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DEL SECTOR INFORMAL

	Porcentajes	Elasticidades
<i>Exportaciones</i>	100.0	1.943
Comercio y transporte	34.4	1.446
Servicios personales	35.9	3.253
Construcción	4.6	1.050
Bienes manufacturados	25.1	0.915
<i>Importaciones</i>	100.0	0.923
Insumos agropecuarios	3.8	0.446
Materias primas manufacturadas	14.1	1.171
Bienes finales agropecuarios	22.5	0.446
Alimentos elaborados	29.6	0.694
Servicios básicos	17.9	0.806
Bienes duraderos	12.1	2.414

Fuente: Estructura de las exportaciones e importaciones, cuadro 2.
Elasticidades, R. Roldán (1974).

informal, pero en parte al menos este último se limita a canalizarlos porque en última instancia provienen del sector rural.

b) *Perspectivas de la balanza de pagos*

A partir de las corrientes intersectoriales de comercio es posible hacer una exploración preliminar de las tendencias que se anticipan y de la evolución de los precios en el pasado. Las elasticidades-ingreso de los diferentes productos comerciados proporcionan una aproximación inicial a la primera área, mientras que la segunda puede estudiarse a través del análisis de los cambios ocurridos en la relación de precios del intercambio.

El estudio efectuado por Roldán (1974) sobre funciones de consumo en el

Gran Santiago suministra antecedentes sobre elasticidades de gasto por sectores de origen y por niveles de ingreso en 1969. Este autor presenta dos conjuntos de elasticidades; uno para las familias con un ingreso inferior a dos salarios mínimos, y otro para el resto de los hogares. El primer conjunto de antecedentes puede servir como aproximación (*proxy*) de la elasticidad de gasto de las personas ocupadas en el sector informal y, por ende, proporcionar una idea de los cambios en su demanda de importaciones; y en cuanto al segundo, se puede utilizar para estimar el comportamiento esperado con respecto a las posibilidades del mercado para las exportaciones provenientes del sector informal.

Si se ponderan las elasticidades de acuerdo a la participación de cada tipo

de bien o servicio en el total de exportaciones e importaciones, es posible advertir que el promedio para las exportaciones del sector informal más que duplica la elasticidad promedio de sus importaciones. Ello se explica por sus estructuras; en las primeras predominan los bienes alimenticios (elaborados y no elaborados), que se caracterizan por sus muy bajas elasticidades, mientras que en las segundas alcanzan la mayor gravitación el comercio y los servicios personales (principalmente servidores domésticos), actividades ambas que acusan altas elasticidades (véase otra vez el cuadro 3).¹⁷ Esto sugiere que si la distribución del ingreso no se modifica de manera sustancial, cabría esperar un incremento del excedente que es transferido desde el sector informal al formal. Sin embargo, la evolución dependerá básicamente de lo que ocurra con el mercado de servicios personales, puesto que si bien la elasticidad sugiere una demanda en ascenso para tal rubro, la contribución neta estará subordinada al ingreso pagado, el cual, a su turno, estará estrechamente relacionado con la disponibilidad de mano de obra.

Por último, es posible construir un índice de los términos de intercambio que compare los cambios de los precios de las exportaciones e importaciones durante el decenio de 1960; y analizar si el excedente del sector es apropiado a través del mismo mecanismo observado a nivel internacional entre países periféricos y centrales. Con tal propósito se utilizaron diferentes índices para cada componente de los rubros exportación e importación. Por el lado de las exportaciones, los cambios en los retornos comer-

ciales se calcularon a base de las variaciones en los precios de los alimentos al detalle, admitiendo que los márgenes de utilidades eran constantes. Las variaciones en los ingresos de los servicios personales fueron estimadas a partir de un índice de los salarios percibidos por los empleados domésticos. Los cambios en los retornos de construcción, a base de un índice de salarios de los trabajadores no calificados de esta actividad y los producidos por las exportaciones de bienes manufacturados, a partir de un índice de precios de calzado y vestuario. Por el lado de las importaciones, los índices utilizados fueron: para los alimentos no elaborados, uno de precios integrado por catorce artículos; para los servicios públicos, un índice de las tarifas eléctricas; y para los bienes duraderos, uno de los precios de las planchas eléctricas (véase el cuadro 4).

El índice de términos de intercambio resultante muestra que los precios de las exportaciones e importaciones efectuadas por el sector informal cambiaron prácticamente al mismo ritmo durante el decenio de 1960. La información disponible sugiere que el precio que el sector informal pagó por sus importaciones creció a una tasa inferior a la del precio percibido por sus exportaciones. Este resultado implica un mejoramiento del orden del 12% durante el decenio. Dicho mejoramiento se concentra, sin embargo, en los servicios domésticos; si se los excluye, los términos de intercambio acusan un deterioro de aproximadamente 8%. Sin duda, los datos no deberían ser considerados como mediciones precisas, pero sirven para plantear algunas dudas acerca del significado del deterioro de los términos de intercambio del sector informal como mecanismo de extracción de excedentes.

¹⁷ Si se excluyen los servicios domésticos, la elasticidad de las exportaciones sigue siendo superior en 36% a la que corresponde a las importaciones.

Cuadro 4

CHILE: RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DEL SECTOR INFORMAL, 1960-1970

(1967=100)

Años	Precio de las exportaciones					Precio de las importaciones					Relación de precios del intercambio
	Comercio y transp.	Servs. pers.	Construcción	Bienes manufact.	Total export.	Bienes agrop.	Bienes manufact.	Servs. básicos	Manufact. duraderos	Total import.	
1960	19.0	13.3	13.7	21.7	17.3	17.5	17.9	17.4	18.5	17.7	97.7
1961	20.9	17.7	14.4	21.9	19.8	19.8	19.1	21.7	19.0	19.7	100.5
1962	24.5	20.3	18.0	24.0	22.5	24.5	22.2	21.7	21.6	22.6	99.6
1963	36.6	25.0	26.4	33.2	31.1	32.0	31.7	26.1	31.4	30.8	101.0
1964	55.0	36.3	41.1	45.6	45.2	48.8	44.2	39.1	43.6	44.4	101.8
1965	71.3	52.7	56.6	59.9	61.0	65.0	65.6	65.2	58.8	64.6	94.4
1966	87.4	78.3	79.3	77.2	81.2	85.6	83.7	87.0	73.3	83.6	97.1
1967	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1968	125.5	166.7	124.8	131.0	141.6	112.2	131.3	134.8	133.4	127.1	111.4
1969	163.9	227.0	153.5	175.2	189.0	185.3	170.5	191.3	172.3	178.2	106.1
1970	221.9	297.7	212.3	258.8	258.0	228.0	235.4	247.8	229.6	235.1	109.7

Fuente: *Precios de las exportaciones.* Comercio y transporte, precios de alimentos incluidos en el índice del costo de vida del Gran Santiago, según Banco Central de Chile, diversas ediciones. Servicios personales, salarios de los servidores domésticos, según Superintendencia de Seguridad Social, diversas publicaciones. Construcción, mano de obra no calificada, datos inéditos proporcionados por la Cámara Chilena de la Construcción. Precios de los bienes manufacturados, calzado y vestuario, según INE, diversas publicaciones. *Precios de las importaciones.* Bienes agropecuarios, precios de las diez frutas y verduras, según diversas publicaciones del INE. Bienes manufacturados, precios de catorce alimentos elaborados, según diversas publicaciones del INE. Servicios básicos, tarifas eléctricas, según diversas publicaciones del INE. Precios de bienes duraderos manufacturados, cambios de precios de las planchas eléctricas, según diversas publicaciones del INE. *Relación de precios del intercambio.* Índice de precios de las exportaciones, dividido por el índice de precios de importaciones.

A comienzos de esta sección se mencionó que el empleo y el producto del sector informal se concentraban de preferencia en los servicios personales y en las actividades comerciales. Como se acaba de demostrar, es factible, si el crecimiento va aparejado de una mayor concentración del ingreso, que se expanda el mercado para el primer tipo de actividades. No obstante, las diferencias de ingreso y las relaciones semif feudales de trabajo imperantes en su interior (en especial, servicio doméstico) no permitirán que

este hecho se traduzca en un mejoramiento de los ingresos de los ocupados en el sector informal. Una situación distinta es la que puede suscitarse con las actividades comerciales, que concentran el 26% del empleo del sector informal y casi la mitad de su producto.

Las características especiales de este tipo de actividades y el escaso conocimiento empírico existente acerca de su funcionamiento merecen un análisis más detenido, que es lo que se tratará de hacer en la próxima sección.

III

Competencia en la venta al detalle y el caso del Gran Santiago

La trayectoria de la tasa de participación del sector informal en el ingreso total dependerá básicamente de los cambios que se susciten en las actividades de servicios. Es indudable que la mano de obra del sector se concentra en los servicios 'tradicionales', prestados por los servidores domésticos y vendedores ambulantes; la relación inversa que los mismos registran con respecto al desarrollo permite vaticinar que a largo plazo la importancia de estas actividades tenderá a disminuir. El problema se plantea cuando se trata de pronosticar la participación del sector informal en los servicios 'complementarios'. Se ha comprobado que el producto de estos últimos evidencia una alta correlación con el crecimiento (Katouzian, 1970; Sabolo, 1975). Analizando el caso de Chile, Sansone (1977) ha descubierto que existe una elasticidad-ingreso del orden del 0.80 para las actividades comerciales, lo que anticipa una

expansión de su producto casi al mismo ritmo que el ingreso total.

El problema principal, sin embargo, es determinar qué va a ocurrir dentro del sector, ya que la competencia entre diferentes unidades productivas podría conducir a una declinación de las actividades del comercio informal, pese al incremento de la tasa de participación del sector en su conjunto dentro del mercado. De hecho, esa es la conclusión a la que llega Sansone, quien anticipa que el actual nivel de empleo en el pequeño comercio disminuirá en alrededor de un 33% en las próximas dos décadas, período durante el cual la participación de las unidades modernas (supermercados) en las ventas totales subirá del 35 al 82%. Esta conclusión se basa principalmente en el supuesto de que la sustitución de demanda dentro del sector seguirá la correlación que se observa hoy en día entre niveles más altos de ingreso y mayor preferencia para

comprar en unidades modernas (supermercados).

Cabe advertir, de todos modos, que esta extrapolación lineal del comportamiento presente debe ser examinada con cuidado. Muchos son los factores que influyen en el funcionamiento de este mercado particular, por lo que formular un pronóstico constituye una tarea riesgosa. Aunque para los servicios comerciales puede percibirse un mercado único bastante homogéneo, las imperfecciones tanto en los mercados de productos como de factores pueden afectar la posición competitiva de las diferentes unidades y, por lo tanto, la tendencia decreciente de las actividades de comercio informal puede no asemejarse a la pronosticada o ni siquiera llegar a registrarse a mediano plazo.

Para simplificar la exposición, nos referiremos únicamente al comercio establecido, ya que los vendedores ambulantes pueden ser incluidos dentro del grupo de servicios tradicionales. Por otra parte, el análisis se restringirá principalmente al comercio establecido de alimentos procesados o en estado natural.¹⁸ Además, la información disponible orientará el análisis hacia el Gran Santiago, área donde los escasos estudios ya efectuados arrojan algo más de luz (Collins y Garrod, 1971; Sansone, 1977; PREALC-SENDE, 1976).

1. Competencia en el comercio de alimentos

La primera pregunta concreta que habría que responder para evaluar el grado de

¹⁸ Desafortunadamente, la información disponible no permite analizar las actividades de comercio informal en mercados y ferias, especialmente en aquellos donde se venden frutas y verduras frescas.

competencia en este mercado específico es saber si existe o no un conjunto único de precios para productos similares que expenden unidades productivas informales (pequeños establecimientos) y modernas (supermercados). Los antecedentes que logramos reunir (véase el cuadro 5) muestran que los primeros cobran precios superiores en un diez por ciento, aproximadamente, a los de los grandes almacenes. Las diferencias no son homogéneas, sino que varían en función del tipo de producto; resultan prácticamente nulas en los casos del azúcar, los detergentes, el té y el jabón, concentrándose en cambio en productos tales como

Cuadro 5

CHILE: DIFERENCIAS DE PRECIOS EN EL COMERCIO DE ALIMENTOS

(Porcentajes)

Años	Diferencias
1966	11-20
1969	24
1970	30
1975	14
1976 ^a	7
1976 ^b	3

Notas y fuente: 1966, P. Barahona; se trata de un importante distrito (Manuel Rodríguez) de Santiago, habitado por familias de bajos ingresos. La diferencia de 11% no incluye las diferencias de calidad de los productos expendidos; mientras que el 20% las incluye. 1969-1970, Collins y Garrod, se refiere a una muestra del Gran Santiago. 1975, estudios de casos efectuados por UNICOOP en sectores de ingresos bajos y medios de Santiago. 1976^a, encuesta desarrollada en forma conjunta por el PREALC y el Servicio Nacional del Empleo (SENDE) entre pequeños almacenes de Ñuñoa, distrito que alberga a familias de ingresos medios y bajos; no incluye productos cárnicos. 1976^b, estimaciones efectuadas a base de ocho estudios de casos en profundidad desarrollados en el contexto de la encuesta mencionada.

arroz, aceite, porotos y huevos. El cuadro 6 revela, por otra parte, que artículos como la harina y los fideos se venden más baratos en los almacenes pequeños.

Al examinar las diferencias de precios deben tomarse en cuenta tres factores principales. El primero es que, por lo menos en parte, ellas corresponden a distorsiones normales en las actividades comerciales; lo que se aprecia nítidamente al comparar los precios que para productos iguales rigen en las dos más grandes cadenas de supermercados de Santiago (UNICOOP y ALMAC), ejercicio que lleva a comprobar una discrepancia del orden del tres por ciento. En este caso, empero, la mayor parte de la brecha se origina en verduras, frejoles y lentejas, parcialmente compensada por pequeñas

diferencias entre distintas marcas (entre uno y cinco por ciento) encontradas en la mayoría de los restantes productos. En cuanto a los pequeños almacenes, el grueso de sus precios fueron cuando menos iguales a los vigentes en el supermercado.

El segundo factor que dificulta las comparaciones de precios son las diferencias de calidad. El estudio efectuado por Barahona (1967) afirma que si se las toma en cuenta, la brecha de los precios prácticamente se duplica. Collins y Garrrod (1971) demuestran, por su parte, que los productos considerados, aunque en apariencia homogéneos, no están en venta en ambos tipos de establecimientos. Si los expendidos en pequeños almacenes se reemplazan por su sustituto más

Cuadro 6

CHILE: DIFERENCIAS DE PRECIOS OBSERVADAS EN LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

(Porcentajes)

	<i>Pequeños almacenes en relación a los supermercados</i>		<i>Entre los supermercados</i>
	<i>A</i>	<i>B</i>	
Arroz	14.0	9.0	-3.0
Aceite	7.0	5.0	-1.0
Huevos	5.0	8.1	-30.0
Azúcar	1.0	-0.5	0.0
Té	-5.0	0.0	2.0
Detergentes	1.0	-	-2.0
Jabón	-2.0	-3.4	-5.0
Pollos	-	-6.2	-4.0
Frejoles	27.0	17.5	35.0
Lentejas	-	-16.3	12.0
Papas	13.0	7.1	26.0
Cebollas	-	54.9	87.0

Fuente: A. Encuesta efectuada por PREALC-SENDE entre pequeños almacenes (1976) y precios registrados en forma directa durante el mismo período en supermercados de las cadenas UNICOOP y ALMAC.

B. Estudios de caso de pequeños almacenes.

próximo, la diferencia cambia de 24 a menos del 17% en 1969, y de 30 a menos del 8% en 1970. Por último, también la ubicación y cercanía de otros competidores juegan un papel importante que debe tenerse en cuenta en el análisis de las diferencias de precios. En un estudio realizado por UNICOOP (1975) se demuestra que estas últimas aumentan con la distancia entre el pequeño almacén y el supermercado, y alcanzan su punto máximo a tres o cuatro cuadras del gran establecimiento. Los situados en la misma cuadra, cobran precios superiores entre un 8 y un 10% .

Si se consideran los factores mencionados, puede concluirse con certeza que los pequeños almacenes venden sus productos por lo menos al mismo precio que la competencia, y que muy probablemente las diferencias de precios fluctúan entre 7 y 10%.¹⁹ Lo lógico sería entonces que la demanda por alimentos se desplazara desde los pequeños almacenes hacia los supermercados; sin embargo, no es lo que ha ocurrido. Por el contrario, UNICOOP ha debido cerrar recientemente todas sus sucursales en los barrios de menores ingresos de Santiago, después de haber intentado, infructuosamente, durante más de diez años quebrar la competencia de los pequeños almacenes.²⁰ La capacidad que éstos han demostrado para subsistir y retener clientela pese a los mayores precios que cobran, se explica

¹⁹ Esto brinda escaso apoyo a la hipótesis de que el excedente del sector informal se transfiera a otros sectores a través de los menores precios.

²⁰ En marzo de 1977, UNICOOP procedió a cerrar cinco supermercados que operaban en San Joaquín, La Pincoya, Peñalolén, Pudahuel y Villa O'Higgins, sectores todos del Gran Santiago donde se concentra la población de menores recursos.

por imperfecciones en los mercados de productos y de factores.

2. Imperfecciones en el mercado de productos

Las imperfecciones imperantes en este mercado son consecuencia de la segmentación de la demanda, fenómeno que se explica, a su vez, por diversos factores, que requieren de la unidad productiva determinadas características que se dan más fácilmente en los pequeños almacenes que en los supermercados. El reducido poder de compra de la mayoría de los consumidores, combinado con la inestabilidad de sus ingresos y la necesidad de obtener una canasta de bienes con algún grado de diversificación, se manifiesta en una estructura de demanda caracterizada por la adquisición diaria de pequeñas cantidades de diversos productos.

Los antecedentes disponibles corroboran esta hipótesis (véase el cuadro 7). Se observa, en efecto, una elevada correlación entre bajos ingresos y mayor propen-

Cuadro 7

CHILE: PREFERENCIA POR COMPRAR ALIMENTOS EN PEQUEÑOS ALMACENES, SEGUN NIVELES DE INGRESO

(Porcentajes)

Niveles de ingreso	Participación de las ventas de los pequeños almacenes en la demanda total	
	A	B
Alto	16	21
Medio	59	35
Bajo	81	72

Fuente: A. Collins y Garrod (1971). B. Instituto de Administración de la Universidad Católica (1974), citado por Sansone (1977).

sión a comprar en pequeños almacenes. A través de éstos se canaliza entre el 72 y el 81% del gasto total en alimentos de los estratos de menores ingresos, tasa que declina al 16-21% en los grupos situados en la cúspide de la pirámide distributiva. Por otra parte, las personas que están en la base muestran mayor inestabilidad y un período más breve de percepción del ingreso. En la comuna de Las Condes, el 51% de los grupos de menores ingresos percibía remuneraciones inestables, mientras que la tasa disminuye al 26% en el caso de los estratos de la cúspide (Sansone, 1977). Agréguese a

lo anterior que un tercio de las personas de los estratos más pobres percibe sus ingresos en forma quincenal o semanal, mientras que las de niveles superiores los obtienen mensualmente (véase el cuadro 8). Estas características²¹ se traducen en una elevada concentración de las compras diarias en los grupos pobres, donde alrededor del 50% de las personas concurre al almacén cotidianamente y un 37% en forma semanal. En los niveles superiores, nadie compra todos los días y el 50% adquiere sus provisiones en forma mensual (véase de nuevo el cuadro 8).

Cuadro 8

CHILE: PERIODICIDAD DE LAS COMPRAS, SEGUN NIVELES DE INGRESO

Período / Nivel de ingresos	Percepción de ingresos		Periodicidad de las compras	
	Alto	Bajo	Alto	Bajo
Diario	0	0	0	47.4
Semanal	0	22	41.7	36.8
Quincenal	0	11	8.3	10.5
Mensual	100	67	50.0	5.3

Fuente: Instituto de Administración, Universidad Católica (1974), citado por Sansone (1977).

La diversificación del consumo requerida no sólo por las costumbres, sino también por las necesidades de nutrición y de nivel de vida, hacen que el reducido presupuesto de compras diarias se distribuya entre unos 18 rubros. Las unidades de demanda resultantes son entonces muy pequeñas. De acuerdo a diversos estudios efectuados por Aldunate (1975 a y b) la canasta diaria para una familia de cinco personas pertenecientes a los estratos de menores ingresos está compuesta por cinco productos no alimenticios

y 13 alimenticios, la mayoría de los cuales se compra por cuartos kilos (té, arroz, frejoles, fideos, cebollas), por unidad (huevos) o por dieciseisavos (1/16) de litro (aceite comestible).

²¹ Aparte de ellos, y como consecuencia también de su bajo nivel de ingresos, tienen una escasa capacidad de almacenamiento; así, por ejemplo, apenas el 2% de estas familias posee refrigerador. En los tramos de ingresos más altos, esa relación asciende al 87% (Sansone, 1977).

Este patrón de demanda impone características especiales a la unidad productiva, a saber, capacidad para vender en pequeñas fracciones, escasa diversificación en la mezcla de productos y accesibilidad tanto en términos de ubicación como horarios de atención. Todos estos factores disminuyen el retorno de las unidades modernas (supermercados), ya que el cambio tecnológico en las actividades de comercio está estrechamente vinculado a la escala y a la diversificación de rubros, y para asegurar la primera, especialmente en mercados que se caracterizan por su bajo nivel de ingreso *per capita*, se requiere maximizar la distancia entre un establecimiento y otro.

Resulta incuestionable que los pequeños almacenes son capaces de satisfacer las exigencias impuestas por los consumidores. Como puede apreciarse en el cuadro 9, venden por lo general en cantidades tan pequeñas como los requerimientos. Alrededor del 80% de estos almacenes expenden azúcar, arroz, fideos y té por octavos o cuartos de kilo; un 60% vende frejoles y lentejas por cuartos de kilo; el 82%, entrega aceite comestible por octavos de litro, y un porcentaje aún más alto, papas por medios kilos. Agréguese a lo anterior que casi todos estos almacenes venden huevos, cebollas, jabón y pan por unidades, y que ofrecen además a su clientela detergentes en envases de cuarto de kilo, y pollos, también por unidades.²² En los supermercados, en cambio, la venta mínima es el envase de un kilo para el arroz, los fideos, los frejoles y las lentejas; de dos kilos para el azúcar, y de tres para las papas. Las cebollas se venden en atados de cinco unidades y los huevos por docenas.

²² En algunos casos, el azúcar y los fideos se llegan a vender por cien gramos, y el aceite por décimos de litro.

El problema reside, sin embargo, en saber por qué el supermercado no puede reducir sus unidades mínimas de venta para atraer compradores. La causa se relaciona con restricciones tecnológicas, ya que gran parte de las utilidades que obtienen estos establecimientos derivan de la adquisición de productos en gran escala, los que se envasan luego en forma mecánica en unidades normalizadas. Por otra parte, este sistema permite reducir la utilización de mano de obra en la etapa de comercialización. Sansone (1977) presenta antecedentes muy ilustrativos al respecto. La venta mínima de azúcar en los supermercados UNICOOP era en envases de cinco kilos; para rebajarla a dos, la empresa tuvo que cerrar su planta envasadora y comprar el producto ya empacado a una planta más grande que operaba a costos promedio inferiores. El paquete de dos kilos representaba, de todas maneras, la unidad mínima límite, dados la tecnología disponible y el precio del papel y de otros insumos.

El segundo factor es la escasa diversificación de productos requerida, en términos del número de artículos, marcas y calidades. La mayoría de los almacenes pequeños opera a base de 15 productos principales de una sola calidad, mientras que la diferenciación constituye para los supermercados uno de los medios para resarcirse de las escasas utilidades que perciben por la venta de esos productos básicos. Todos los almacenes pequeños encuestados en la comuna de Ñuñoa (PREALC-SENDE, 1976) vendían alimentos elaborados (cereales, aceite); el 76%, bebidas analcohólicas; el 67%, pan; y el 63%, frutas y verduras. De acuerdo a los casos estudiados, la mitad de sus ventas se concentraban en pan, azúcar y aceite.

Por último, la elevada frecuencia de las compras hace que la accesibilidad se

Cuadro 9

CHILE: UNIDAD MINIMA DE VENTA SEGUN TIPO DE PRODUCTO Y ESTABLECIMIENTO

Productos	Pequeños almacenes					Super- mercados (unidad mínima)
	1/10	1/8 (porcentaje de establecimientos)	1/4	1/2	1	
Azúcar (kg)	2	37	54	2	5	1
Arroz (kg)	—	17	60	9	13	1
Frejoles (kg)	—	2	62	33	2	1
Lentejas (kg)	—	—	62	33	5	1
Fideos (kg)	2	27	67	2	2	1/2
Papas (kg)	—	—	—	88	12	3
Té (kg)	—	100	—	—	—	1/8
Aceite (lt)	2	82	14	—	2	1/8
Cebollas (unidades)	—	—	—	—	100	5
Huevos (unidades)	—	—	—	—	100	12
Detergentes (paquete de 1/4 kg)	—	—	—	—	100	1
Jabón (unidad)	—	—	—	—	100	1
Pollo (unidad) ^a	—	—	—	—	70	1
Pan (unidad de 100 grs) ^b	—	—	—	—	80	1/2 kg ^c

Fuente: Para los pequeños almacenes, PREALC-SENDE (1976); para supermercados, observación directa.

^aEl 10% de los establecimientos vende pollo por 1/4 kg y el 20% por 1/2 kg.

^bEl 3% de los establecimientos vende pan por 100 gramos; el 2% por 1/4 kg; el 9% por 1/2 kg y el 6% por kilos.

^cHasta muy recientemente, los supermercados sólo vendían pan envasado, de calidad diferente y mayor precio que el pan corriente.

transforme en un requisito clave para los pequeños almacenes, ya que la pérdida de tiempo y de movilización influye de manera considerable sobre las decisiones de los clientes potenciales. La mayoría de los supermercados —ocho de cada diez, en 1975— está en barrios de familias pudientes; los pequeños almacenes, en cambio, se concentran (60% del total ese mismo año) en los distritos donde viven los estratos de menores ingresos. Por otra parte, todos los supermercados están ubicados en calles principales o centros de compras, mientras que, por

ejemplo, la encuesta de Nuñoa indica que el 56% de los pequeños almacenes está en calles secundarias o sin salida (ciegas), por donde no circula locomoción colectiva, y el 65% de los mismos está aislado de otras tiendas. La accesibilidad alude no sólo a la ubicación física, sino también al horario durante el cual se atiende al público. Mientras los supermercados permanecen abiertos, término medio, unas 70 horas semanales, debido a la necesidad de reducir costos por pagos al personal y por otras disposiciones legales, los almacenes pequeños atienden

todos los días, incluso los domingos, totalizando unas 80 horas semanales en los sectores de menores ingresos.²³

Hay un factor adicional que contribuye también a provocar imperfecciones en el mercado de productos y que tiene que ver con la relación especial que se desarrolla entre la clientela y el propietario del pequeño almacén. Entre una y otra se establecen vínculos de carácter personal que permiten desde solicitar consejo acerca de qué se debe adquirir, hasta enviar a los niños a efectuar las compras, o transformar la tienda en un punto de encuentro o en un lugar donde se puede leer el diario. Ahora bien, la consecuencia más importante de esta modalidad de relación, es que proporciona un mecanismo al dueño del almacén para evaluar si un determinado cliente puede comprar 'al fiado', vale decir con pago diferido, recurso que permite aumentar la precaria capacidad de compra de la clientela. Más del 41% de los pequeños almacenes de la comuna de Ñuñoa otorgaba créditos a sus compradores en 1976, relación que llegaba al 50% en los negocios que operaban en los barrios o comunas de menores ingresos.²⁴

3. Imperfecciones en el mercado de factores

Los mayores precios que cobran los pequeños almacenes deberían traducirse en

²³ Una reciente modificación de las disposiciones legales y la recesión sufrida por la demanda de estos sectores ha llevado a UNICOOP a abrir los días domingos y a ampliar las horas de atención.

²⁴ Cabe advertir que cuando se hizo la encuesta, Santiago registraba una tasa de inflación mensual del orden del 10%, unida a una severa contracción de la demanda. De allí entonces que en circunstancias normales pueda esperarse un coeficiente mucho mayor.

márgenes de utilidad superiores para sus dueños, siempre que éstos adquieran sus mercaderías al mismo costo que los supermercados. Las evidencias disponibles, empero, sugieren que el recargo que pagan las tiendas pequeñas por sus compras excede la diferencia de precios que pueden transferir al consumidor.

La encuesta efectuada en Ñuñoa muestra que las compras directas a los productores representaron apenas entre el 13 y el 19% de las adquisiciones efectuadas por los negocios pequeños, y se concentraron en dos rubros principales: pollo y pan. La principal fuente abastecedora de estos almacenes es La Vega, el mercado mayorista más grande de la capital, donde realizaron alrededor de la mitad de sus adquisiciones.²⁵ En algunos casos —aproximadamente el 10%— ellos compran incluso a los supermercados y a otros distribuidores minoristas, con lo que el margen bruto de utilidades se reduce a la diferencia de precios. Además, la mayoría de los negocios pequeños (69% del total) tiene que pagar fletes, ya que carece de medios propios de transporte. El 55% cancela al contado sus adquisiciones, mientras que los demás deben pagar una tasa de interés del 7% mensual por créditos que, en promedio, se otorgan a 19 días. En suma, estos datos sugieren de manera inequívoca que los pequeños negocios deben pasar a través de una cadena de intermediarios en los circuitos de comercialización, transporte y financiamiento.

Una situación opuesta se presenta en los supermercados, ya que ellos poseen un poder de negociación que les permite

²⁵ La Vega constituye el principal punto de entrada de frutas y verduras al mercado de Santiago, concentrando asimismo numerosos grandes distribuidores de toda clase de alimentos, los que se venden al por mayor o al detalle.

lograr descuentos al adquirir al por mayor y obtener facilidades crediticias en condiciones más favorables. Por otro lado, cuentan con medios propios de transporte, lo que reduce los gastos por este concepto. Los antecedentes recopilados acerca de las fuentes de abastecimiento de UNICOOP, muestran que alrededor

del 86% de las adquisiciones se efectuaron directamente a los productores, y el resto a grandes mayoristas. En el primer caso, al ahorro que significa eludir la cadena de intermediarios debe agregarse el derivado de los descuentos obtenidos por las adquisiciones en gran escala (véase el cuadro 10).

Cuadro 10

CHILE: FUENTES DE ABASTECIMIENTO SEGUN PRODUCTOS

Productos	Establecimientos informales ^a				Supermercados ^b	
	La Vega	Mayoristas	Productores	Supermercados y otros	Productores	Mayoristas
Azúcar	55	31	2	7	15	85
Aceite	63	15	13	3	80	20
Arroz	49	36	7	8	90	10
Porotos	37	12	7	21	100	—
Lentejas	29	14	9	33	100	—
Fideos	24	24	33	8	94	6
Papas	67	—	—	—	100	—
Cebollas	77	3	—	3	100	—
Huevos	37	14	39	7	100	—
Té	56	28	2	5	78	22
Detergentes	63	15	8	4	92	8
Jabón	50	22	9	9	—	—
Pollo	—	10	90	—	100	—
Pan	—	2	89	2	—	—

Fuente: Encuesta SENDE-PREALC 1976 e información proporcionada por UNICOOP para 1976-1977.

^aPorcentaje de establecimientos. Se registran duplicaciones en aquellos casos en que un establecimiento declara adquirir el mismo producto a más de un abastecedor.

^bPorcentajes sobre el total de compras de cada producto.

Es difícil estimar las diferencias de precio pagadas, puesto que no fue posible obtener los costos reales de los supermercados. Estudios efectuados acerca del proceso de comercialización del arroz, papas y tomates (Fletschner, 1971), y frutas y verduras (Programa Chile-California, 1965; ECA, 1966, 1968), dan

una idea del orden de magnitudes implicadas en las distintas etapas. Con respecto al arroz, producto sujeto a control de precios, el margen de utilidades del distribuidor fluctuó entre 6.5 y 13%, mientras que los márgenes al por mayor más los gastos de remate en papas y tomates fueron de 31 y 32%, respectivamente.

Para las 10 principales verduras consumidas en Santiago, el margen de utilidades promedio para el mayorista fue 21%, sin descuento alguno por concepto de mermas eventuales.²⁶ La cifra correspondiente para las 12 principales frutas fue 16%, y el recargo del intermediario entre el mayorista y el dueño del pequeño almacén ascendió al 5.5%.²⁷ La información recogida indica que los supermercados al menos están en condiciones de absorber el menor precio final que perciben, merced a los ahorros que obtienen en sus adquisiciones. Esto, a su vez, implicaría que los márgenes brutos son mayores en los grandes establecimientos. ¿Cómo pueden sobrevivir, entonces, los pequeños negocios, si su tasa de retorno es menor?

Aparte de las imperfecciones ya mencionadas en el mercado de productos, existen también imperfecciones en los mercados de factores. Estas se relacionan básicamente con el tipo de organización y modo de producción de los pequeños almacenes. La organización prevaleciente en la mayoría de los casos se basa en la familia del propietario, donde predomina el trabajo por cuenta propia y da origen a una unidad en la que la función productiva está muy vinculada a la función consumo. En este tipo de empresa, los precios implícitos de los factores se determinan de una manera distinta y difieren de los imperantes para los factores productivos utilizados en el resto de la economía. Puede sostenerse que el precio implícito de la mano de obra es infe-

rior al que abonan los supermercados, debido a la existencia de trabajo familiar y las restringidas oportunidades alternativas de empleo. Por otra parte, y aunque el precio implícito del capital en relación al precio de la mano de obra puede ser mayor como resultado de la escasez del primer factor, las reducidas necesidades de capital en estos pequeños almacenes, junto al uso dual que se hace de él —tanto para la producción como para el consumo— podrían determinar un menor precio implícito también para este factor.

a) *Imperfecciones en el mercado de trabajo*

Los datos reunidos para 1969 (Collins y Garrod, 1971) y 1976 (PREALC-SENDE, 1976), concluyen que el ingreso promedio percibido por los dueños de un almacén del sector informal fue equivalente a 2.12 y 2.33 veces el salario mínimo legal del año respectivo. En rigor, el ingreso total percibido por el propietario fue equivalente a 2.6 y 3.3 veces ese salario mínimo, respectivamente, pero es necesario efectuar deducciones por concepto de los familiares no remunerados que trabajan en el negocio. Si de la muestra de 1969 se excluye el 25% integrado por los almacenes relativamente más grandes, el ingreso del propietario disminuye al equivalente de 1.02 salarios mínimos; y si se imputan los ingresos de los componentes de la familia, el ingreso neto del propietario cae por debajo del mínimo legal. La encuesta de 1976 revela también una declinación del ingreso si se excluyen del análisis los almacenes más grandes, pero la magnitud de ese descenso no es tan marcada. En este caso, el ingreso del propietario después de las deducciones

²⁶ Verduras consideradas: lechugas, papas, tomates, zanahorias, cebollas, zapallo, espinacas, apio, remolachas y coliflores.

²⁷ Frutas consideradas: manzanas, peras, limones, naranjas, paltas, plátanos, duraznos, damascos, uvas, sandías, melones y ciruelas.

mencionadas equivale a 1.9 veces el salario mínimo.²⁸

El ingreso percibido por los trabajadores remunerados y el imputado a los familiares no remunerados es similar al que podrían obtener si se ocuparan como mano de obra no calificada en establecimientos comerciales modernos. La alternativa de ingreso para los propietarios es mayor, puesto que quienes trabajan como empleados en los supermercados obtienen en promedio un ingreso equivalente a 3.2 veces el salario mínimo; para los ocupados por cuenta propia en actividades de comercio, la relación es 2.52 veces. Los propietarios de las unidades informales, por su parte, perciben un ingreso promedio equivalente a 2.12 veces el salario mínimo legal.²⁹ Parte de las diferencias, que corresponden a 1969, podrían atribuirse a discrepancias en capital humano, ya que los propietarios son gente de más edad, menor instrucción y con escasa experiencia previa. Collins y Garrod (1971) analizaron la influencia de las características personales sobre las diferencias de ingreso, comprobando que incluso cuando el sexo, la instrucción y las horas trabajadas eran similares, seguía existiendo una brecha entre lo percibido por los propietarios de unidades informales y los ocupados por cuenta propia en el resto de la economía, en este caso del 19%, la cual se reduce al 7% cuando el ingreso de los primeros se compara con

los ocupados por cuenta propia en servicios.³⁰

Cabe preguntarse entonces por qué los dueños de los pequeños negocios siguen atendiendo cuando podrían obtener un ingreso mayor trabajando como empleados en establecimientos modernos. Aparte de las limitadas oportunidades ocupacionales existentes y de las desfavorables características de estas personas, que restringen su movilidad, la organización de las labores sobre una base familiar contribuye también a mantenerlos en su actual posición, dando origen a una suerte de segmentación del mercado de trabajo. Hemos demostrado que si se efectúan las deducciones pertinentes por concepto de familiares no remunerados, el ingreso percibido por los propietarios es inferior al que podrían obtener alternativamente. Pero desplazarse de sus actuales actividades implicaría cerrar las oportunidades de empleo a los restantes miembros de la familia, quienes tropezarían con muchas dificultades para encontrar nuevos trabajos, porque entre otras razones no están en condiciones de ocuparse a jornada completa, como ocurre con las esposas y niños en edad escolar, quienes comparten su tiempo entre el negocio, las tareas domésticas y el sistema educacional.

Esta organización de la producción se aprecia claramente cuando se examina la estructura ocupacional. El 40% de los trabajadores por cuenta propia en el Gran Santiago trabajaba en 1969 en actividades comerciales y tres cuartas

²⁸ Ello podría indicar que la encuesta de 1976 está sesgada hacia los establecimientos de tamaño mediano, lo cual, a su vez, obedece a las características de la comuna (Ñuñoa) elegida para conformar la muestra.

²⁹ Confirman estos datos tanto la muestra que analizan Collins y Garrod (1971) como la encuesta periódica sobre actividades comerciales que elabora el Instituto Nacional de Estadística; ambas se refieren al Gran Santiago.

³⁰ También se observan diferencias entre obreros y empleados que exhiben características personales homogéneas. En estos casos, las diferencias son del 12 y 31% respectivamente, cuando la comparación se efectúa con la misma posición ocupacional en el resto de la economía, y de 7 y 16% respectivamente, cuando se utiliza como referencia a los servicios.

partes de los ocupados en el expendio de alimentos eran familiares no remunerados. Más todavía, la proporción de estos últimos aumenta a medida que disminuye el tamaño de los establecimientos, hasta llegar al 97% en el caso de los almacenes más pequeños. Agrégase a lo anterior que mientras los dueños de las tiendas del comercio informal trabajan con más intensidad que los supermercados, tanto en lo que se refiere a horas de actividad como a días de atención al público, los familiares no remunerados trabajan alrededor del 56% de lo que trabaja el propietario y el 84% de las horas trabajadas en un supermercado.

b) *Imperfecciones en el mercado de capital*

La organización de los establecimientos sobre una base familiar se refleja también en el mercado de capital y, a su vez, en restricciones a la movilidad de este recurso. Aproximadamente el 70% del capital total de las unidades informales de comercio está constituido por edificios, vehículos y maquinaria.³¹ El 82% de los propietarios vive en el mismo edificio en que funciona el almacén y el 85% tiene casa propia. Apenas uno de cada ocho posee un vehículo, y en todos estos casos se trata de un auto o de una camioneta. En consecuencia, ambos componentes del capital sirven a un doble propósito: satisfacen necesidades de bienestar (vivienda y transporte) y, al mismo tiempo, juegan un papel productivo. Los retornos de capital que se obtienen de la actividad del almacén constituyen entonces sólo una parte de la renta

³¹ El equipamiento que disponen estos almacenes se reduce, por lo general, a una bomba de mano para la venta de aceite, una balanza, y a veces, aunque no siempre, un refrigerador.

implícita total. En otras palabras, el capital real del negocio es menor que el declarado nominalmente.

Puede estimarse que la renta neta del capital fue en septiembre de 1976 de 770 pesos chilenos. La cifra se obtuvo tomando en cuenta que el ingreso total del propietario de un establecimiento del sector informal en la comuna de Ñuñoa ascendió a 2 094 pesos, y que de esta suma deben deducirse una remuneración al propietario por concepto de manejo empresarial (equivalente a 1.25 salarios mínimos)³² y una imputación por concepto de lo que deberían haber obtenido los familiares no remunerados (equivalente al salario mínimo). Puesto que según Sansone (1977), el capital de los pequeños almacenes alcanzaba en igual fecha a un promedio de 30 627 pesos, el propietario obtuvo un retorno del 2.3% mensual.

Si esta tasa de retorno se compara con el 1.9% estimado para UNICOOP, queda de manifiesto que el capital se utiliza en forma eficiente dentro de este sector. Por otro lado, si el propietario decidiera cerrar su negocio podría invertir su capital ya sea en el mercado financiero (a una tasa de interés real de 2% mensual)³³ o en empresas comerciales modernas (según una tasa similar). Estas inversiones generarían un ingreso mensual de 612 pesos, y el propietario tendría que obtener un trabajo con una remuneración no inferior a 2.5 salarios mínimos para lograr el mismo ingreso que obtiene en la actualidad con la actividad de su almacén.

³² Esto equivale al salario mínimo legal establecido para los trabajadores que pertenecen a la categoría de empleados.

³³ Cabe destacar que esta tasa de interés real es excepcionalmente alta, debido a la especial coyuntura que afronta la economía chilena.

Sin embargo, como ya se ha señalado, no todo su capital puede ser transferido, ya que cumple un propósito doble (bienestar y producción) y ello implica que no puede vender su casa, salvo que encuentre alojamiento alternativo para vivienda, como así tampoco su vehículo, a menos que esté preparado para sacrificar bienestar e incurrir en gastos adicionales de transporte. Si ambos factores implican que la disponibilidad de capital para la inversión en otros rubros se reduce, digamos, en 50%, tendría que conseguir un empleo con una remuneración equivalente a 2.9 salarios mínimos para alcanzar el mismo nivel de ingreso que está logrando en la actualidad. Esto, a su vez, lo enfrentará con los problemas que significa obtener una ocupación que proporcione ese ingreso y, al mismo tiempo, restringirá las oportunidades de empleo del resto de la familia. En síntesis, se suscitarán los problemas del mercado de trabajo ya analizados.

4. Resumen

En suma, los factores examinados en esta sección sugieren que los establecimientos del comercio informal que expenden alimentos están en condiciones de competir con las unidades modernas, y no sólo les es posible sobrevivir, sino incluso despla-

zar del mercado a las unidades modernas, como ha ocurrido de hecho con UNICOOP.

En segundo lugar, el análisis de las diferencias de ingresos y retornos a factores de producción parece asimismo indicar que la actividad del sector informal utiliza en forma eficiente los recursos, dado el contexto general de escasez de empleo en el sector moderno, el bajo poder de compra que caracteriza el mercado y la organización de la producción en las unidades informales.

Por último, resulta difícil prever tendencias, dado que la competencia entre las empresas puede verse limitada por imperfecciones en los mercados de productos y de factores; aunque es posible vaticinar el comportamiento general a largo plazo de unidades informales en mercados concentrados, es difícil pronosticar el ritmo de tal evolución, aparte de que las tendencias pueden diferir a mediano plazo. Por otra parte, es muy probable que los cambios en el mercado ocurran en forma discontinua, antes que continua. Sin duda, es altamente probable que la capacidad de competir de las unidades informales se mantenga, asegurando su supervivencia, hasta que el poder de compra de la mayoría de la población y el modo de producción imperante no sean sustancialmente alterados.

Bibliografía

- Aldunate, J., "Precios y salarios, a los dos años", en *Mensaje*, Santiago de Chile 24(244), nov., 1975a.
- Aldunate, J., "Salarios y precios. ¿Cómo sigue la situación?", en *Mensaje*, 24(238), may., 1975b.
- Amin, S., *Le développement inégal*, París, Les Éditions Minuit, 1973.
- Amin, S., *El capitalismo periférico*, trad. de Michel Fultot, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1974.
- Arrighi, G., "International Corporations, Labour Autocracies and Economic Development in Tropical Africa", incluido en *Imperialism and Underdevelopment*, 1970.

- Arrighi, G.; Saul, J., *Essays on the Political Economy of Africa*, Nueva York, Monthly Review Press, 1973.
- Barahona, P., *Comercialización y aspectos económicos en el sector Manuel Rodríguez*, Santiago, CIDU, Universidad Católica, 1967.
- Becker, G., *Human Capital*, Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1964.
- Becker, G., *Human Capital and the Personal Distribution of Income*, Nueva York, 1967.
- Bienefeld, M., "The Informal Sector and Peripheral Capitalism: The Case of Tanzania", en *IDS Bulletin*, Brighton, University of Sussex, 6(3), feb., 1975.
- Bienefeld, M., *Notes on the 'Theory of Wages' and on Unequal Exchange*, Sussex, Institute of Development Studies, 1974, Working Paper N° 19.
- Bienefeld, M.; Godfrey, M., "Measuring Unemployment in the Informal Sector Some Conceptual and Statistical Problems", en *IDS Bulletin*, vol. 7 N° 3, octubre 1975.
- Bose, A.N., *The Informal Sector in the Calcutta Metropolitan Economy*, Ginebra, OIT, 1974, WEP Urbanization and Employment Research Programme, Working Paper N° 5.
- Cardoso, F.H., "Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (1-2), jun.-dic., 1971.
- Collins, N.; Garrod, P., "Actuación del sector de comercio minorista de alimentos: Relaciones entre objetivos de empleo y de servicios", en *Cuadernos de Economía*, 8(24), Santiago de Chile, ago., 1971.
- Chile, Banco Central, *Boletín Mensual: 1960 a 1970*, Santiago, Banco Central.
- Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Encuesta continua de comercio minorista y servicios: año 1967*, Santiago, Dirección de Estadística y Censos, 1969, Serie Investigaciones Muestrales C-4.
- Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Encuesta nacional sobre ingresos familiares: marzo-junio 1968*, Santiago, Dirección de Estadística y Censos, 1969, Serie Investigaciones Muestrales B-5.
- Chile, Dirección de Estadística y Censos, *Muestra nacional de hogares. Encuesta nacional de presupuestos familiares. Distribución del gasto familiar en el Gran Santiago: septiembre 1968-agosto 1969*, Santiago, Dirección de Estadística y Censos, s.f.
- Chile, Empresa de Comercio Agrícola, *Análisis de las relaciones de precios de las hortalizas en Chile*, Santiago, ECA, 1968.
- Chile, Instituto Nacional de Estadística, *Características básicas de la población (Censo 1970). Resumen país*, Santiago, INE, s.f.
- Chile, Instituto Nacional de Estadística, *IV Censo nacional de manufacturas*, Santiago, INE, 1971, ts. I y III.
- Chile, Instituto Nacional de Estadística, *Comercio interior y comunicaciones: años 1960 a 1969*, Santiago, INE, 1972.
- Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Instituto Nacional de Estadística, *Anuario Estadístico 1976*, Santiago, INE, s.f.
- Chile, Oficina Nacional de Planificación, *Balances económicos de Chile 1960-1970*, Santiago, Editorial Universitaria, 1973.
- Chile, Oficina Nacional de Planificación, *Cuadro de transacciones intersectoriales para la economía chilena 1962*, Santiago, ODEPLAN, s.f.
- Chile, Servicio de Cooperación Técnica, *Encuesta a la pequeña industria y el artesanado de Chile. Metodología, análisis de resultados*, Santiago, SCT, 1968.
- Chile, Superintendencia de Seguridad Social, *Seguridad social: Estadísticas 1967/69 y 1970*, Santiago, Superintendencia de Seguridad Social, 1972.
- Chile, UNICOOP, *Encuesta sobre precios y calidad de alimentos a almacenes localizados en barrios con diferente nivel socioeconómico en el Gran Santiago*, Santiago, UNICOOP, 1975 (Informe interno no publicado).
- Doeringer, P.; Piore, M., *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass., Heath, 1971.
- Emmerij, L., "Nuevo enfoque de algunas estrategias para aumentar el empleo productivo en África", en *Revista Internacional del Trabajo*, 90(3), Ginebra, sep., 1974.
- Empresa de Comercio Agrícola, *Costos, márgenes y otras consideraciones de interés en la distribución de hortalizas en el Gran Santiago*, Santiago, ECA, 1966.
- Fletschner, C., *Structural Patterns in the Marketing of Selected Agricultural Products in Chile: The Position of Small and Large Growers*, Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1971.
- Frankenhoff, C.A., "Elements of an Economic Model for Slums in the Process of Urban Growth", en *Economic Development and Cultural Change*, 16(1), Chicago, oct., 1967.
- Gerry C., *Petty Producers and the Urban Economy: A Case Study of Dakar*, Ginebra, OIT, 1974. WEP Urbanization and Employment Research Programme, Working Paper N° 8.

- Gómez, P., M., *Actualización de matrices de insumo producto. El método RAS*, Santiago, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1969.
- Gordon, D.M., *Class Productivity and the Ghetto*, Harvard, Harvard University, 1971 (tesis).
- Gordon, D.M., *Theories of Poverty and Underemployment*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1972.
- Harberger, A., "Cálculo del costo social de sustitución de la mano de obra", en *Revista Internacional del Trabajo*, 83(6), Ginebra, junio 1971.
- Hart, K., "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", en *The Journal of Modern African Studies*, 11(1) Cambridge-Dar-es-Salaam, 1973.
- Hart, K., "Small Scale Entrepreneurs in Ghana and Development Planning", en *The Journal of Development Studies*, Londres, julio 1970.
- Hobsbawm, E.J., "La marginalidad social en la historia de la industrialización europea", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5(2), Buenos Aires, 1969.
- Katouzian, M.A., "The Development of the Service Sector: A New Approach", en *Oxford Economic Papers*, 22(3), nov., 1970.
- Kerr, C., "The Balkanisation of Labor Markets", en Bakke, W., et al, *Labor Mobility and Economic Opportunity*, Nueva York, MIT Press, 1954.
- Labini, S., *Oligopolio y progreso técnico*, trad. de Enrique Irazoqui, Barcelona, Ed. Oikos, 1966.
- Lord, S., *Segmentation in Labor Markets: A Survey*, Sussex, Institute of Development Studies, Discussion Paper, s.f.
- Leys, C., "Interpreting African Underdevelopment: Reflections on the ILO Report in Kenya", en *African Affairs*, Londres, oct., 1973.
- Marulanda, O., *El sector informal en la economía urbana de Bogotá, D.E.*, Bogotá, OFISEL, 1976.
- Mazumdar, D., "The Urban Informal Sector", en *World Development*, 4(8), Oxford, ago., 1976.
- Mazumdar, D., *The Urban Informal Sector*, Washington, BIRF, 1975, Bank Staff Working Paper Nº 211; también en *World Development*, 4(8), ago., 1976.
- McGee, T.G., *Hawkers in Hong Kong: A Study of Planning and Policy in a Third World City*, University of Hong Kong, Centre of Asian Studies, 1973.
- McGee, T.G., *Hawkers in Selected Asian Cities*, University of Hong Kong, Centre of Asian Studies, 1970.
- McGee, T.G., *The Persistence of the Proto Proletariat: Occupational Structures and Planning for the Future of Third World Cities*, Los Angeles, University of California, School of Architecture and Urban Planning, 1974.
- Merrick, T., "Employment and Earnings in the Informal Sector in Brazil. The Case of Belo Horizonte", en *The Journal of Developing Areas*, 10(3), Macomb, Ill., abr., 1976.
- México, Dirección General del Servicio Público del Empleo, PNUD/OIT, PREALC, *Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1975.
- Mincer, J., "The Distribution of Labor Incomes: A Survey with Special Reference to the Human Capital Approach", en *Journal of Economic Literature*, 8(1), Evanston, Ill., mar., 1970.
- Miranda, S. E., *El sector agrícola en la seguridad social de Chile*, Santiago, Superintendencia de Seguridad Social, 1965. (Separata del Boletín de Estadísticas de Seguridad Social, Nº 27-28).
- Nelson, R.; Schultz, T.P.; Slighton, R., *Structural Change in a Developing Economy: Colombia's Problems and Prospects*, Princeton, Princeton University Press, 1971.
- Nun, J., "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 5(2), Buenos Aires, 1969.
- OIT, *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, OIT, 1972.
- Oshima, H.T., "Labour Force Explosion and the Labour Intensive Sector in Asian Growth", en *Economic Development and Cultural Change*, 19(2), Chicago, ene., 1971.
- Pinto, A., "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, 32(125), México, ene-mar., 1965.
- PREALC-SENDE, *Encuesta al comercio minorista de Ñuñoa*, Santiago, 1976 (no publicado).
- Prebisch, R., *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Programa de Cooperación Técnica Chile-California, *La comercialización de productos agropecuarios en Chile. Anexo 1: Hortalizas y frutales*, Santiago, Programa Chile-California, 1965.
- Quijano, A., "The Marginal Pole of the Economy and the Marginalized Labour Force", en *Economy and Society*, 3(4), Londres, nov., 1974.
- Reynolds, L., "Wages and Employment in a Labour Surplus Economy", en *American Economic Review*, 55, Menasha, Wis., 1965.

- Roldán, R., "Funciones consumo por tramos de ingreso", en CEPLAN, *Bienestar y pobreza*, Santiago, CEPLAN, 1974.
- Sabolo, Y., *The Service Industries*, Ginebra, OIT, 1975.
- Sansone, D., *Tecnología y empleo en servicios: El caso del comercio minorista de alimentos en Chile*, Santiago, PREALC, 1977.
- Santos, M., *Le circuit inférieur. Le soudisant secteur informel*, París, Les Temps Modernes, 1976.
- Santos, M., *Les Villes du Tiers Monde*, París, Ed. Gémin, 1970.
- Sethuraman, S.V., "Desarrollo urbano y empleo en Yakarta", en *Revista Internacional del Trabajo*, 92(2-3), Ginebra, ago-sep., 1975.
- Sethuraman, S.V., "El sector urbano no formal: Definición, medición y política", en *Revista Internacional del Trabajo*, 94(1), Ginebra, jul-ago., 1976.
- Souza, P.R., y Tokman, V.E., "El sector informal urbano en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, 94(3), Ginebra, nov-dic. 1976.
- Steindl, J., *Small and Big Business*, Oxford University, Institute of Economics and Statistics, s.f.
- Sunkel, O., "Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America", en *Social and Economic Studies*, 22(1), Jamaica, University College of the West Indies, 1973.
- Tokman, V.E., *Dinámica del mercado de trabajo urbano: El sector informal urbano en América Latina*, Santiago, PREALC, 1977.
- Tokman, V.E., *Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*, Santiago, ILPES, 1975 (Cuadernos del ILPES N° 23).
- Villavicencio, J., *Sector informal y población marginal*, Santiago, PREALC, 1976 (no publicado).
- Watchel, H.M., y Betsey, C., "Employment at Low Wages", en *The Review of Economics and Statistics*, 54(2), Cambridge, Mass., may., 1972.
- Webb, R., *Income and Employment in the Urban Traditional Sector: The Case of Peru*, Princeton, Princeton University, 1974 (no publicado).
- Weeks, J., *An Exploration into the Nature of the Problem of Urban Imbalance in Africa*, Conference on Urban Employment in Africa, Institute of Development Studies, University of Sussex, 12-16 sep., 1971.
- Weeks, J., *Factors Determining the Growth of Output and Employment in the Labour Intensive Sectors in Poor Countries*, 1972 (mimeografiado).
- Weeks, J., "Políticas de expansión del empleo en el sector urbano no formal de economías en desarrollo", en *Revista Internacional del Trabajo*, 91(1), Ginebra, ene., 1975.
- Weeks, J., "Uneven Sectoral Development and the Role of the State", en *IDS Bulletin*, 5(2-3), Brighton, University of Sussex, oct., 1973.

Empresas transnacionales y productos básicos de exportación

*Benny Widyono**

Este artículo esboza en detalle un esquema general cuyo objeto es orientar el estudio de las negociaciones entre gobiernos y empresas transnacionales vinculadas a productos básicos de exportación. Si los países en desarrollo han mejorado mucho su posición negociadora durante las últimas décadas ante las empresas transnacionales, ello se ha debido no sólo a los cambios en las relaciones de poder económicas y políticas a nivel mundial sino también al conocimiento cada vez más pormenorizado y compartido de todos los factores que los fortalecen ante aquellas.

El convenio que en cada caso concreto establecen empresas transnacionales y gobiernos depende de una constelación de factores interrelacionados, entre los que destacan algunas características económicas, políticas y administrativas de los países huéspedes, la naturaleza del producto y su mercado mundial, los rasgos básicos de la empresa, y el escenario internacional donde se lleva a cabo la negociación. Después de describir estos factores el autor muestra las complejidades del proceso de negociación, los distintos tipos de acuerdos y convenios que se han establecido, las ganancias directas e indirectas a que dan lugar y las formas en que el país huésped puede participar en ellas.

*El autor fue funcionario de la Dependencia Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, de la División de Desarrollo Económico. Actualmente es Jefe de la Dependencia Conjunta CET/CESPAP sobre Empresas Transnacionales en Bangkok.

Introducción*

En julio de 1977, se firmó entre los señores Enrique V. Iglesias y J.B.P. Maramis, Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y de la CESPAP, respectivamente, un *aide-mémoire* relacionado con las posibilidades de cooperación regional entre ambas comisiones regionales en lo referente a empresas transnacionales.¹ En dicho documento, los dos Secretarios Ejecutivos acordaron cooperar con la realización de estudios de casos sobre el papel de las empresas transnacionales en relación con productos básicos cuya exportación interesa a ambas regiones. Se contempló además la extensión gradual de esta cooperación a otras comisiones regionales.

Se acordó que todos los estudios de casos debían tener un criterio básico común y concentrarse en aspectos concretos en torno a los siguientes ámbitos de interés:

- 1) Factores que determinan la respectiva posición de negociación de los países huéspedes y de las empresas transnacionales;
- 2) La consiguiente estructura de *distribución de ganancias* entre países huéspedes y empresas transnacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, los estudios de casos destacarán especialmente el proceso de negociación entre

*El autor expresa su gratitud a don Aníbal Pinto, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, por su permanente orientación y consejo.

¹Aide mémoire between the Executive Secretaries of ECLA and ESCAP on Interregional Co-operation among Regional Commissions in the field of Transnational Corporations, Ginebra, 1 de julio de 1977.

ambas partes. Se cree que el juego entre varios factores clave de la posición de negociación en que se encuentra un gobierno tiene gran importancia para determinar el resultado de las negociaciones. A su vez, éstas dan origen a un acuerdo que determina la estructura de la distribución de ganancias provenientes de la exportación de productos básicos.

La dimensión y la complejidad de los problemas varían entre país y país, entre producto y producto, y entre proyecto y proyecto. Por ello resulta actualmente difícil formular recomendaciones generales de política para países huéspedes. Es preciso esperar los antecedentes necesarios, que se reunirán mediante los estudios de casos emprendidos por investigadores en diversas partes del mundo y sobre el máximo posible de productos. El enfoque implícito en los estudios de casos de este proyecto interregional será, por lo tanto, de un *pragmatismo descriptivo*; no se tratará de dar *recetas*. A fin de proporcionar un criterio y un objetivo común para todos los estudios de casos, se ha creado un marco conceptual general aplicable a todos ellos, el que se presenta en este trabajo. Se trata de un marco amplio, capaz de abarcar las múltiples y variadas condiciones y situaciones existentes en la industria. Podrá asimismo aplicarse a las renegociaciones y a las negociaciones relativas a la nacionalización de cualquier medio de producción dentro de un país.

1. *Empresas transnacionales y exportación de productos básicos*

A pesar de que algunos países en desarrollo muestran un rápido incremento de su exportación de manufacturas durante los últimos años, los productos básicos siguen desempeñando un importante papel dentro de las exportaciones de dicho

tipo de países.² Para los países en desarrollo en su conjunto, los productos básicos constituyeron un 84.7% de las exportaciones totales en 1975. En dicho total, el petróleo alcanzó un 60.9% en 1975, comparado con el 28.3% que tenía en 1960.³

Un fenómeno concomitante del anterior lo constituye el lento crecimiento de la exportación de productos básicos en comparación con el resto de las exportaciones. Entre 1950 y 1975, las exportaciones en precios corrientes mostraron las siguientes tasas anuales de crecimiento: alimentos y materias primas, 7.3%; combustibles, 14%; manufacturas, 12.7%. En precios constantes, los porcentajes son los siguientes: alimentos y materias primas, 4.2%; combustibles, 6.8% y manufacturas, 8.3%. La disminución de la parte correspondiente a alimentos y materias primas dentro del total de las exportaciones del período se refleja en la menor importancia de estos productos en las exportaciones mundiales. Durante el período, la parte correspondiente a alimentos y materias primas disminuyó de un 46.4% a un 19%, mientras que la de combustibles aumentó de un 9.9% a un 18.6% y la de las manufacturas de un 43.7% a un 60.4%.⁴

Generalmente se reconoce que entre

²En todo este trabajo se definen como productos básicos los ubicados entre los capítulos 0 a 4 de la CUCI, así como los del capítulo 68 (metales no ferrosos).

³Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Manual Estadístico N° EC-166/77, *Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos* (edición de 1977).

⁴Las partes del total de las exportaciones corresponden a exportaciones a precios corrientes. Véase CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024, p. 177.

los factores que motivan dichas tendencias están el rápido progreso tecnológico (que reduce la participación de las materias primas en la demanda total mediante la innovación tecnológica), la obtención de materias primas sintéticas y el acelerado incremento de la producción de alimentos en los países avanzados, así como el alza de los precios de productos manufacturados a causa de la inflación en esos mismos países, y sus políticas de restricción de importaciones.

Estructuralmente, los países exportadores de productos básicos reciben por ellos sólo una pequeña fracción de los precios finales pagados por consumidores y fabricantes de los países importadores. Se ha estimado que, en líneas generales, los consumidores finales pagan más de 200 000 millones de dólares (sin incluir impuestos) por los principales productos básicos —fuera del petróleo— de los países en desarrollo, quienes los compran en forma más elaborada, envasada y publicitada. Sin embargo, los países exportadores de productos básicos sólo reciben 30 000 millones de dólares, es decir, alrededor de una séptima parte del total.⁵ El margen es aún mayor para los productos que exigen complicadas técnicas de elaboración. Por ejemplo, entre 4 y 5 toneladas de bauxita, por un valor de entre 40 y 80 dólares, rendirán una tonelada de metal primario de aluminio, cuyo valor está entre los 700 y los 800 dólares; a su vez, este último dará origen a productos semimanufacturados por un valor que oscila entre los 1 000 y los 1 500 dólares.⁶ Incluso para la exporta-

ción de alimentos que no requieren mayor elaboración posterior, existe un considerable margen entre el valor fob de exportación y los precios al consumidor. Los países exportadores de banano, por ejemplo, reciben ingresos brutos por concepto de exportación que oscilan entre un 12% y un 30.8% del precio por menor al consumidor en Italia y en los Estados Unidos, respectivamente.⁷

En muchos foros internacionales y mediante asociaciones de productores, se han intensificado recientemente los esfuerzos internacionales destinados a mejorar el desenvolvimiento económico de aquellos países en desarrollo que dependen en gran medida de las exportaciones de productos básicos, cuyos esfuerzos se han concentrado en exigencias tales como las de vinculación entre los precios de las materias primas y los de los bienes manufacturados, estabilización de los precios de las materias primas y de los ingresos de los países en desarrollo exportadores de productos básicos, eliminación de barreras (arancelarias y no arancelarias) y aumento del precio de exportación de algunos productos en particular.

Sin duda, todos estos esfuerzos internacionales destinados a mejorar los precios de las materias primas y el acceso a los mercados deberán beneficiar a los países en desarrollo dependientes de la exportación de materias primas; sin embargo, para buscar una solución más general y a largo plazo de sus problemas, las cuestiones referentes a los productos básicos deberán plantearse dentro del más amplio marco de la comercialización

⁵Mahbub Ul Haq, "The Third World and the International Economic Order", *Turkeyen Lectures*, 1975, Georgetown, Guyana.

⁶Véase Norman Girvan, *Corporate Imperialism: Conflict and Expropriation*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1976, p. 101.

⁷Véase FAO, Comité de Problemas de Productos Básicos, *Examen de los aspectos económicos de la producción, el comercio y la distribución de banano*, CCP: BA, 75/8, abril de 1975.

internacional de esos productos; asimismo, se hará necesario examinar la estructura general de la distribución de ganancias en dichas actividades, es decir, toda la cadena de operaciones que va desde el productor al consumidor. Con este fin, los esfuerzos internacionales deberán ser complementados por esfuerzos nacionales destinados a alterar la distribución de las ganancias en favor de los países exportadores en desarrollo.⁸ Estas medidas de política en el plano nacional deben abarcar dos etapas diferentes del proceso; una, la distribución de las ganancias partiendo de un valor de exportación fob dado; y el segundo conjunto de políticas debe tener por objeto aumentar el valor agregado de las exportaciones, ya sea mediante operaciones vinculadas hacia adelante (*'forward linkage operation'*) de las exportaciones de productos básicos, destinadas a obtener una mayor parte de las ganancias globales de dichas exportaciones, o mediante el aumento del valor unitario de las exportaciones (como sucedió en el caso de la OPEP).

Y puesto que las ganancias globales de las exportaciones de productos básicos están muy relacionadas con las operaciones de las empresas transnacionales, la clave para comprender la estructura de estas ganancias globales reside en un análisis de la naturaleza y las operaciones de dichas empresas, así como de los efectos que tienen sobre el desarrollo económico de los países productores.

A través de su red mundial de filiales y de compañías asociadas, vinculadas

entre sí mediante un intrincado sistema de servicios financieros, administrativos, tecnológicos y organizativos comunes, un pequeño número de empresas transnacionales sigue controlando, directa o indirectamente, las etapas decisivas de la cadena de operaciones de la mayor parte de las exportaciones de productos básicos, comenzando por la exploración, pasando por la producción, la elaboración, la exportación, el transporte, la comercialización y la distribución, hasta llegar al financiamiento. Las empresas transnacionales han creado complejas constelaciones de integración horizontal y vertical en el campo de las exportaciones de productos básicos, especialmente en el sector minero, con lo cual suelen producir estructuras oligopólicas en los mercados de dichos productos.

Durante los últimos veinte años, aproximadamente, se ha producido una fuerte reducción del grado de control ejercido por las empresas transnacionales sobre las actividades de exportación de muchos productos. Un factor importante que contribuye a esta tendencia es el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los países huéspedes y las políticas de refuerzo mutuo que éstos crearon para alterar, en su favor, la distribución de las ganancias.

Los gobiernos huéspedes disponen de una serie de instrumentos de política mediante los cuales pueden intentar alterar la distribución internacional de las ganancias en favor de sus propios países. Dichos instrumentos van desde la renegociación de las condiciones del acuerdo y las concesiones fiscales hasta la imposición de derechos e impuestos, y la exigencia de aumentar las adquisiciones de bienes y servicios y las actividades de elaboración dentro del país huésped. Finalmente, pueden afirmar su soberanía sobre sus recursos naturales mediante

⁸ Este trabajo se concentrará en las ganancias económicas o monetarias derivadas de las actividades de exportación, y dejará de lado otros efectos de las actividades de inversión extranjera, como por ejemplo los registrados en el empleo y en el ámbito cultural.

una nacionalización parcial o total de las filiales de las empresas transnacionales que funcionan en el país. Es innecesario decir que los instrumentos de política de los países huéspedes no se excluyen entre sí, y que una medida puede reforzar otra. Internacionalmente, el surgimiento de muchas firmas independientes del oligopolio de cada producto ha permitido a los países huéspedes contar con mayor número de opciones y comprar en forma independiente los servicios que antes sólo se ofrecían como parte integrante de la inversión directa. Entre estos servicios están la tecnología, la gestión empresarial, la comercialización y la distribución.

2. Criterios para seleccionar los estudios de casos

La selección de combinaciones concretas de país y producto para los estudios de casos emprendidos en este proyecto se basa en el marco conceptual general aquí desarrollado, y se hace como sigue:

a) El producto seleccionado debe ser de interés, como producto de exportación, para varios países de América Latina y con preferencia también de Asia. Si este proyecto se extiende hacia otras regiones, el criterio naturalmente se extenderá hasta incluir otros productos de interés específico para Africa y Asia Occidental. Por ello, estadísticamente los productos seleccionados deben tener un lugar destacado dentro de las exportaciones de dichos países. En segundo lugar, los países elegidos deben tener un importante papel dentro del abastecimiento mundial de las exportaciones de dicho producto.

b) La producción y comercialización del producto debe estar controlada en un grado considerable, ya sea directa o indirectamente, por las empresas transnacio-

nales. Puesto que el criterio incluye el control indirecto de la comercialización del producto, la mayor parte de los productos de los países asiáticos y latinoamericanos en desarrollo podrían ser considerados para la selección de los estudios de casos. Incluso si la producción está en manos de pequeños productores, como sucede con ciertos productos agropecuarios de exportación, los aspectos finales de comercialización y distribución en los países consumidores están en manos de un puñado de empresas transnacionales.

c) Las políticas gubernamentales recientes sobre empresas transnacionales vinculadas al producto elegido deben haber logrado incrementar considerablemente las ganancias obtenidas por los respectivos países huéspedes. Se aplica este criterio puesto que se piensa que los estudios de casos que muestren el éxito de las acciones de los gobiernos de países huéspedes permitirán a otros gobiernos, con intenciones similares, avanzar en la 'curva de aprendizaje' de la capacidad de negociación.

Basándose en estos tres criterios, la CEPAL emprendió estudios de casos que consideraban la posibilidad de extender dichas investigaciones hacia Asia y posiblemente hasta Africa. Y los tres seleccionados fueron los siguientes: El estaño en Bolivia; la bauxita-aluminio en el Caribe, concretamente en Jamaica, Guyana y Surinam; y el banano en América Central y Panamá. En los tres casos, las ganancias provenientes de la exportación de los respectivos productos básicos y destinadas a los países huéspedes han mostrado un significativo incremento debido a cambios de política de los gobiernos miembros; lo anterior cumple con el criterio c) antes señalado. Cuando sea posible y adecuado, estos estudios de casos incorporarán informaciones sobre

la experiencia de países del sudeste asiático exportadores de los mismos productos y en relación con las mismas empresas transnacionales. La comparación de diversas formas de control ejercidas por la misma empresa transnacional en distintas partes del mundo contribuirá asimismo a reunir información de estudios de casos en este campo de investigación todavía inexplorado en gran parte. Puesto que los tres productos son también exportados en cantidades significativas por algunos países africanos, la extensión del estudio a esa región evidentemente aumentará la validez de las conclusiones.

El criterio a) fue aplicado tomando en cuenta lo siguiente: entre 1973 y 1975, el estaño constituyó un 41.3% de las exportaciones totales de Bolivia. Las cifras correspondientes para el banano fueron de 27.1% para Costa Rica, 22.3% para Honduras y 27.8% para Panamá. Para la bauxita los porcentajes fueron de 19.6% en Guyana, 24.2% en Surinam y 19.4% en Jamaica.

Otro criterio es el de la importancia de las exportaciones de un país determinado dentro de las exportaciones totales mundiales del producto. Entre 1973 y 1975, Bolivia efectuó el 14% de las exportaciones totales mundiales de estaño; fue el segundo exportador del mundo, después de Malasia. Las cifras correspondientes para el banano fueron de 16% para Costa Rica, de 8.3% para Honduras y de 8.2% para Panamá. Los porcentajes de la bauxita fueron los siguientes: Guyana, 9.5%; Surinam, 10.2% y Jamaica, 23.3%. Durante el mismo período, la región de América Latina y el Caribe alcanzó los siguientes porcentajes de las exportaciones mundiales de los tres productos: 75.2% del banano, 47.2% de la bauxita y 15.4% del estaño. Los porcentajes correspondientes de los

países asiáticos en desarrollo fueron 10.7% del banano, 5.6% de la bauxita y 58.5% del estaño.⁹

El criterio b) se refiere al grado de control que ejercen las empresas transnacionales sobre el producto. Si bien las políticas gubernamentales recientes están ocasionando significativos cambios en los esquemas de propiedad y de control, las empresas transnacionales siguen dominando en los sectores de bauxita-alúmina y de banano, respectivamente, en el Caribe y en el istmo centroamericano, y también, además, en el sudeste asiático y en África.

Seis empresas transnacionales verticalmente integradas controlan la mayor parte de la industria mundial de aluminio. Las cuatro mayores tienen actividades en Jamaica: Aluminum Company of America (ALCOA), Aluminum Company of Canada, ALCAN Aluminum Limited, Reynolds Metals Company y Kaiser Aluminum and Chemical Corporation. También otras dos tienen importancia en la industria del cobre: Revere y Anaconda. La ALCOA opera asimismo en Surinam y en la República Dominicana, mientras que la Reynolds funciona además en Haití. En Surinam, el otro productor importante es Billiton, una empresa transnacional de los Países Bajos, cuyo origen debe buscarse en la industria indonesia del estaño y que actualmente tiene importantes operaciones en Tailandia. La ALCOA también hace exploraciones de bauxita en Indonesia; la producción de Malasia es de propiedad de la ALCAN.

En la economía del banano del Istmo Centroamericano, tres empresas transnacionales estadounidenses ejercen predo-

⁹ BIRF, *Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos*, obra y edición citadas, cuadros 19 y 20.

minio, aun cuando muchas veces operan a través de productores asociados. Las tres compañías son: United Brands (fusión de la United Fruit Company y de la empresa AMK), Castle and Cook (empresa matriz de la Standard Fruit) y Del Monte Corporation. Estas tres compañías, junto con la empresa transnacional japonesa Sumitono, controlan las exportaciones filipinas de banano mediante un sistema de productores asociados y de control de mercado.¹⁰

La industria del estaño fue seleccionada porque su control por parte de las empresas transnacionales ha presentado modificaciones muy dinámicas, en especial durante el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial. En forma relativa podría decirse que esta industria casi siempre ha carecido de estructura, y presenta una falta de compañías completamente integradas que dominen la industria en el plano mundial; lo contrario sucede generalmente con las industrias de otros metales no ferrosos.

El control de las empresas transnacionales sobre la industria del estaño se ha visto debilitado aún más, y en forma considerable, por la nacionalización de las tres principales compañías en Bolivia (1952) y por la nacionalización, en 1957, de la Billiton Company en Indonesia. (Bolivia e Indonesia son, respectivamente, el segundo y el tercer productor mundial de estaño en el mundo.) El monopolio estatal indonesio del estaño, P.T. Timah, y la empresa boliviana COMIBOL, que realizó el 75% de las exportaciones bolivianas de estaño en 1975, son actualmente las dos mayores compañías del mundo.¹¹ Más recientemente, en

¹⁰ Informes anuales de las compañías y fuentes gubernamentales.

¹¹ Sin considerar la República Popular China.

1976, la mayor empresa transnacional de producción de estaño que quedaba en el mundo (la London Tin Corporation), cuya producción abarcaba Nigeria, Malasia, Tailandia y Australia, pasó a manos de PERNAS, una sociedad de inversiones de propiedad del gobierno de Malasia. La operación se realizó mediante una oferta pública de compra de la empresa matriz de Londres y el traslado de la sede de la Compañía a Malasia.¹²

El control de la fundición de estaño, que a su vez influye sobre la comercialización del metal por parte de las empresas transnacionales, también disminuye rápidamente. Las empresas estatales boliviana e indonesia están ampliando su capacidad de fundición, y pronto alcanzarán a fundir toda su producción interna de estaño. La mayor empresa mundial de fundición de estaño es la Amalgamated Metal Corporation (producto de la fusión, en 1976, de la Consolidated Tin Smelters y la Amalgamated Metal Corporation), que posee instalaciones de fundición en Nigeria, Malasia y Australia. La AMC es controlada por Patiño N.V., dueña también de una fundición de estaño y de instalaciones de producción en el Brasil. En 1974 cerró en Inglaterra la empresa de fundición de estaño Williams Harvey, de propiedad de la AMC, que antes fundía la mayor parte del estaño boliviano.¹³

¹² Fuentes gubernamentales para Bolivia e Indonesia. Sobre la historia de la adquisición hecha por PERNAS, véase Andrew Davenport, "Bargaining for Vital Tin Stakes", *Far Eastern Economic Review*, 1 de abril 1977. "Country Profile", *Asian Finance*, abril-mayo de 1977.

¹³ United States Bureau of Mines, "Tin", en *Mineral Facts and Problems*, Washington, D.C., 1975; Walter Skinner, *Mining International Yearbook*, Londres, The Financial Times, ediciones de 1975, 1976 y 1977. Informes de las compañías: William Fox, *Tin: The*

Finalmente, los tres productos seleccionados proporcionan adecuados ejemplos de cómo la cooperación y la concertación de los esfuerzos entre países productores pueden mejorar la posición negociadora de cada uno de los países huéspedes. La concertación de actividades por intermedio de la Asociación Internacional de la Bauxita y de la Unión de Países Exportadores de Banano incrementó considerablemente la capacidad de negociación de los países productores. El Convenio Internacional del Estaño,

que actualmente entra a su quinta etapa, hace poco ratificado por Bolivia,¹⁴ está compuesto por países productores y también por países consumidores; sin embargo, los países productores han logrado muchas veces unir sus fuerzas en pro de su interés común en el Consejo Internacional del Estaño, rama ejecutiva del acuerdo. Los acuerdos del estaño han tenido como principal efecto ejercer una influencia estabilizadora en el mercado del estaño, dominado muchas veces por elementos especulativos.

I

Esquema de negociación

La presente sección presenta el esquema general del estudio. En dicho esquema el centro lo constituye el esquema de negociación que figura en el diagrama 1, el cual muestra las relaciones entre los diversos elementos que intervienen en el proceso de negociación y determinan su resultado. El esquema se ha diseñado en forma simple, de manera que pueda aplicarse a todos los casos estudiados. Al mismo tiempo, introduce una dimensión de cambio continuo en la situación, lo que permitirá analizar, a través del tiempo, las variaciones de la relación entre país huésped y empresa transnacional.

En el esquema de negociación se da por supuesto que tanto el gobierno huésped como la empresa transnacional se interesan en maximizar sus respectivas ganancias provenientes del proyecto potencial —o del proyecto existente, en

caso de renegociación— y que, por lo tanto, el proceso de negociación desempeña un importante papel en lo que se refiere a determinar la distribución de dichas ganancias. La negociación entre ambas partes interesadas se realiza dentro de una cierta *situación de negociación* en la cual ambas partes cuentan con su respectiva posición negociadora. La posición negociadora relativa de cada una de las partes se determina mediante un proceso de interacción mutua entre numerosos factores, los que se han agrupado en cuatro conjuntos en el recuadro A del diagrama 1. Dentro de una determinada situación de negociación, se iniciarán los contactos entre ambas partes, con influencia de las instituciones internacionales (diagrama 1, recuadro B).

Existen tres tipos de acuerdos. En el caso de un proyecto minero importante, de un monto de cientos de millones de dólares, estas negociaciones pueden signi-

Working of a Commodity Agreement, Mining Journal Books, Londres, 1974.

¹⁴ *Metals Week*, 20 de junio 1977, p. 3.

ficar años de arduas conversaciones, y dar por resultado un contrato específico. En otros casos, donde los procedimientos han sido normalizados, puede no haber conversaciones formales, y la compañía iniciar sus operaciones una vez firmado un contrato estándar.

En tercer lugar, una compañía puede comenzar a funcionar acogiéndose a leyes generales sobre proyectos de inversión extranjera; es decir, el acuerdo queda implícito. El acuerdo, explícito o implícito, constituirá la base de la distribución de las ganancias entre la empresa transnacional, el país huésped y otros actores (véase el diagrama 1, recuadro C).

El recuadro C del diagrama 1 distingue entre dos diversos tipos de convenio: *el convenio tradicional*, que abarca solamente la distribución de ingresos por concepto del valor bruto de las exportaciones, y el *convenio contemporáneo*, que abarca en general la distribución de todos los beneficios de las exportaciones de productos básicos —es decir, hasta el valor final al consumidor de las exportaciones de productos básicos— en los que se incluyen los márgenes correspondientes a flete, elaboración, manufactura, distribución y comercialización. La distribución de ganancias también puede alterarse en favor del país incrementando simultáneamente el valor unitario de las exportaciones y el precio al por menor al consumidor. Tanto el país productor como la empresa transnacional obtendrán ganancias a expensas del consumidor, como sucedió en el caso de la OPEP.

Como su nombre lo sugiere, el convenio contemporáneo surgió de una evolución del convenio tradicional. Sin embargo, y puesto que el proceso de cambio no es uniforme para todos los productos y todos los países, existen actualmente

países que todavía permiten que las empresas transnacionales se acojan a un convenio tradicional.

La distribución real de las ganancias depende del proceso de realización del proyecto, durante el cual la empresa transnacional ejecuta el proyecto y el gobierno ejerce sus funciones de regulación y control. Otra complicación la constituye el hecho de que la distribución real de las ganancias puede ser muy diferente a la acordada en el convenio. En el caso de un acuerdo implícito, se realizarán automáticamente renegociaciones con el fin de ajustar las disposiciones originalmente convenidas. Sin embargo, en el caso de un contrato formal las renegociaciones son más complejas y darán origen a un nuevo convenio.

La evolución de los diversos tipos de acuerdo y sus consecuencias sobre la distribución de las ganancias están íntimamente vinculadas a los cambios en el poder de negociación de las partes interesadas; por ello resulta útil en esta etapa examinar con mayor detalle los cuatro conjuntos de factores que aparecen en el recuadro A del diagrama 1.

1. *La situación de negociación (recuadro A)*

A continuación se presenta una lista de los principales elementos que integran los cuatro conjuntos de factores que determinan la situación de negociación. Dicha lista no tiene pretensiones de exhaustividad, pero incluye los factores considerados importantes dentro de cada conjunto.

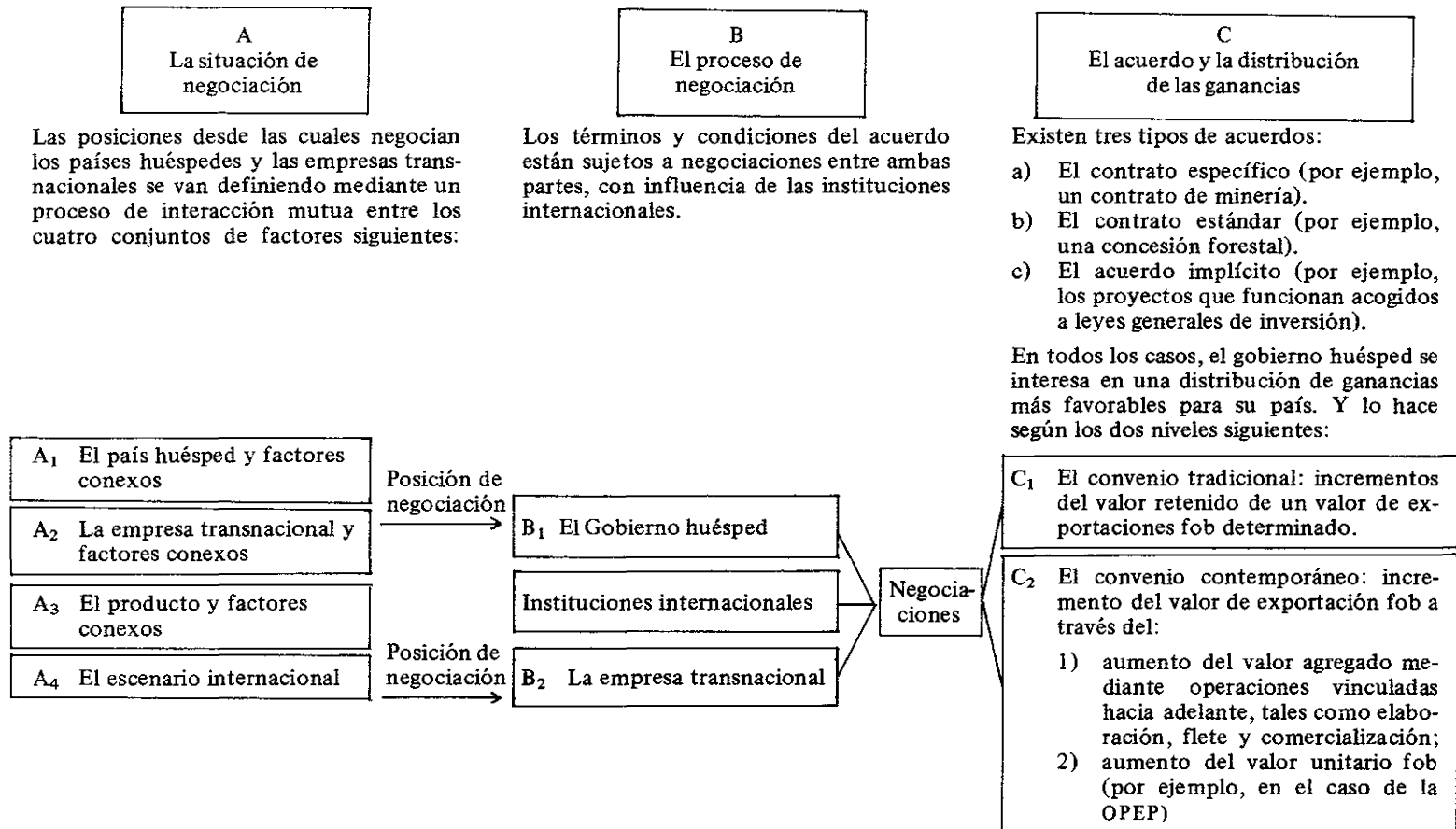
a) *El gobierno huésped y factores conexos (A 1)*

i) *Factores políticos*

— Grado de independencia y de vin-

Diagrama 1

EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA EXPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS: ELEMENTOS DEL ESQUEMA DE NEGOCIACION



- culación con grupos político-económicos.
- Ideología del gobierno, especialmente su actitud frente a la inversión de capital extranjero.
 - Estabilidad y poder del gobierno, y su grado de autoridad a través del país.
 - Penetración y control extranjeros en diversos sectores productivos del país.
- ii) *Factores administrativos y marco legal*
- Calificaciones de la burocracia; capacidad y eficiencia; papel de la educación y de la capacitación.
 - Capacidad y experiencia en negociaciones con empresas transnacionales.
 - Calificación del personal técnico (su capacidad para cumplir independientemente funciones empresariales).
 - Su grado de información acerca de la industria y la empresa considerada, así como de las condiciones impuestas por otros gobiernos huéspedes.
 - Su grado de información sobre la relación entre la empresa transnacional y el gobierno del país donde se encuentra su casa matriz, y entre la misma empresa e instituciones, tales como OPIC (Overseas Private Investment Corporation) y el Banco de Exportación e Importación de Washington (Eximbank).
 - Leyes y reglamentos del país, especialmente los relacionados con la inversión extranjera.
- iii) *Factores económicos*
- Dependencia de los ingresos de divisas de las exportaciones en general, y los del producto considerado en particular: grado de diversificación de las exportaciones.
 - Lugar que ocupa el país dentro del comercio mundial del producto considerado.
 - Lugar que ocupa el país en la producción y reservas mundiales del producto.
 - Proporción del producto básico exportado, en relación con la producción total del país huésped.
 - Relaciones con sistemas económicos internacionales.
 - Dependencia económica y financiera: balance de pagos, endeudamiento, etc.
- b) *La empresa transnacional y factores conexos (A 2)*
- i) *Relaciones internacionales de control*
- Estructura del oligopolio: grado de integración vertical y horizontal y de control de la producción y exportación, de los fletes, la elaboración, la comercialización y la distribución.
 - Existencia de acuerdos de cartel, o incluso acuerdos de caballeros, dentro de la industria mundial del producto.
 - Dinámica del oligopolio: debilitamiento del mismo mediante surgimiento de firmas independientes en dicha industria.
 - Posición de la empresa transnacional considerada dentro de la industria respectiva: su participación en los mercados; sus abastecimientos de materias primas; su capacidad de producción y elaboración.

- Estrategias de la empresa en lo referente al control mundial de abastecimientos de materias primas.
 - Necesidad de asegurarse una tasa de retorno adecuada (*'hurdle rate'*), es decir, una tasa interna mínima de retorno aceptable y acorde al riesgo.
- ii) *Relaciones con el respectivo país huésped*
- Estructura de la empresa transnacional en el país huésped:
 - Lugar que ocupa la filial, o las filiales dentro del sistema de la empresa;
 - Compañías relacionadas o asociadas mediante directorios entrelazados y contratos de gestión y de tecnología.
 - Movilidad transnacional de la empresa:
 - Su dependencia de las materias primas del país huésped considerado, y sus posibilidades de cambio a otras fuentes de abastecimiento;
 - Factores relativos al coeficiente de endeudamiento del proyecto de inversión;
 - Inversión planificada o ya realizada en el país huésped considerado.
 - Apoyo a la empresa por parte de su país de origen.
- c) *Naturaleza del producto básico (A 3)*
- i) Tendencias de demanda y oferta y proyecciones de dichas tendencias. Importancia del comercio dentro de la producción mundial de dicho producto básico.
 - ii) Tendencias de demanda y oferta de sustitutos.
- iii) Elasticidad-ingreso, elasticidad-precio y elasticidades de sustitución.
 - iv) Estructura del mercado: importancia de los mercados formales y del comercio en mercados competitivos por oposición a las transacciones dentro de la misma empresa.
 - v) Concentración geográfica de los países en lo que respecta a la producción, elaboración, comercio y consumo del producto básico.
 - vi) Naturaleza y estructura de la industria: proporción del valor de exportación de los productos básicos en el valor final al consumidor del país importador.
 - vii) Dinámica de descubrimiento de recursos, y en el caso de los minerales, tendencias de las reservas vinculadas a la producción actual.
 - viii) Tendencia al gran tamaño de los proyectos mineros: mayor inversión de capital requerida por tonelada métrica de producción del producto básico considerado.
- d) *El escenario internacional (A 4)*
- i) *Orden político mundial: emancipación y descolonización políticas en la postguerra.*
 - ii) *Orden económico mundial:*
 - Llamados a una emancipación económica que acompañe a la independencia política, lo que culmina con las exigencias de un Nuevo Orden Económico Internacional; y, por otra parte, sostenido crecimiento del poder de las empresas transnacionales en todas las esferas.

- Papel que corresponde a las instituciones internacionales: organismos de las Naciones Unidas, especialmente la UNCTAD, el FMI, el BIRF, etc.
 - Acuerdos internacionales sobre productos básicos, por ejemplo el Convenio Internacional del Estaño.
 - Asociaciones de productores, por ejemplo la Organización de Países Productores de Petróleo, la Asociación Internacional de la Bauxita, la Unión de Países Exportadores de Banano y la Asociación de Países Productores de Caucho Natural.
 - Multipolarización de la economía mundial.
 - Sistemas de preferencias para un grupo particular de países establecidos por ciertos países importadores, y otras políticas impuestas por países consumidores e importadores.
 - Sanciones potenciales o reales impuestas por los países de origen y/o por instituciones internacionales en el caso de políticas, tales como la expropiación.
- e) *Cómo se configura la situación de negociación*

Sería difícil, si no imposible, asignar valores o ponderaciones significativas a los factores antes mencionados, muchos de los cuales son de carácter cualitativo. Más todavía, y aun cuando a corto plazo se supone que ciertos factores se mantienen constantes, a la larga todos ellos varían, lo que crea un clima de cambio continuo y muchas veces de tensión dentro de la situación en que se realizan las negociaciones.

Hasta que se desarrolle una teoría general más rigurosa acerca del marco de negociación, en la cual deberán contemplarse tanto los factores cualitativos como los cuantitativos, el acercamiento más plausible al problema parece ser la realización de estudios de casos, que es la metodología adoptada en este trabajo.¹⁵ La lista precedente servirá entonces solamente como *aide mémoire*. Los aspectos más importantes pueden llegar a apreciarse comparando casos muy similares en diversos países o industrias, o en la misma industria en diferentes períodos de tiempo. Se cree que la acumulación de antecedentes sobre los estudios de casos hará que otros gobiernos huéspedes logren aplicar estrategias similares frente a las empresas transnacionales que operan en sus países.

Aun cuando en general el incremento del poder de negociación de un país huésped automáticamente debilitará a la parte contraria, existen casos en que esto no sucede, por cuanto ambas partes pueden aumentar las ganancias por distribuir mediante estrategias concebidas en conjunto. El alza del precio del petróleo constituye, por supuesto, el ejemplo más evidente; mediante ella, tanto los países huéspedes como las empresas transnacionales aumentaron sus beneficios, captando conjuntamente el excedente de los consumidores.

En términos generales, y debido a sus características estructurales propias, las empresas transnacionales son casi por definición capaces de captar una mayor proporción de los beneficios. Entre las

¹⁵ Existen, por supuesto, muchos modelos rigurosos de negociación, en los cuales no se toman en cuenta los factores no cualitativos, o bien se suponen constantes. Ninguno de ellos tendrá valor operativo para el criterio aquí propuesto.

ventajas exclusivas de que gozan está la movilidad transnacional y el dominio sobre recursos vitales, lo que les permite controlar las etapas decisivas de la exportación de productos básicos. Su ventaja consiste precisamente en ser transnacionales, a diferencia del gobierno de cada uno de los países.

La fuerza de una filial de una empresa transnacional reside en los grandes gastos que realiza la empresa en su totalidad, y no en los de una filial determinada. Mediante fuertes desembolsos dedicados a exploración, publicidad y comercialización, o bien a investigación tecnológica,¹⁶ las empresas transnacionales controlan la mayor parte de los accesos a las industrias. Según cuáles sean los factores clave de escala, y según en qué rubros se hagan los gastos más cuantiosos, los accesos decisivos se ubicarán después de la etapa de producción, como en el caso del banano (y otros productos agropecuarios tropicales), del estaño, la bauxita y el mineral de hierro; o bien, en la etapa de exploración y producción, como en el caso del petróleo, del cobre, del níquel y del gas natural.

De acuerdo con lo anterior, frente al desafío del nacionalismo económico en los países donde están los pozos y las minas, las compañías petroleras o cupreras difícilmente pueden desplazar su control oligopólico hacia etapas posteriores. En cambio, en los casos en que el control oligopólico es mayor en la etapa posterior a la producción, las empresas transnacionales pueden seguir ejerciendo dicho control aun cuando se nacionalicen sus instalaciones productivas.¹⁷

¹⁶ Paul Streeten, "Policies towards Multinationals", *World Development*, Vol. 3, Nº 6, junio de 1975, pp. 393-397.

¹⁷ Theodore H. Moran, "Transnational

A pesar de la dificultad que presenta asignar valores o ponderaciones a los factores de la lista precedente, pueden hacerse ciertas generalizaciones acerca de la magnitud y de la intensidad de los efectos de cada factor sobre el poder de negociación de los países huéspedes y de las empresas transnacionales, respectivamente.

En igualdad de condiciones, y desde el punto de vista de la estructura de las empresas transnacionales, un país dueño de un recurso para el cual existen sustitutos está de hecho en una posición más débil que el propietario de una fuente única de un material, y la posición de este último es más fuerte cuando no depende sólo de ese recurso para sus ingresos por conceptos de exportación.

En un determinado país huésped, una empresa transnacional que depende en gran medida de las materias primas provenientes del mismo país, estará en una posición más débil que otras empresas cuyo esquema de recursos esté más diversificado. La capacidad de los países huéspedes para hacer competir una compañía con otra dependerá de la dinámica del oligopolio, que varía entre uno y otro producto. Y donde el control de las escasas compañías dominantes está sujeto al desafío permanente de la proliferación de nuevas compañías independientes, los países huéspedes estarán en mejor situación para negociar que en el caso de existir sólo un puñado de compañías que controlan parte decisiva de la tecnología o de la comercialización del producto.

Los países huéspedes, cuya habilidad para negociar o cuya experiencia de ne-

Strategies of Protection and Defense by Multinational Corporations: spreading the risk and raising the cost for nationalization in natural resources", *International Organization*, Vol. 27, Nº 2, primavera de 1973.

gociación es escasa por carencia de personal capacitado y de información sobre el mercado, podrán aprovechar el conocimiento y la experiencia de otros países que han logrado contratos favorables o que han renegociado ventajosamente los existentes. Una acción concertada y solidaria entre países huéspedes fortalecerá automáticamente las posiciones de cada uno de ellos; la falta de solidaridad por el contrario posibilitará que las empresas hagan competir un país con otro.¹⁸ Todas las empresas transnacionales pueden, por definición, trasladarse fácilmente por encima de las fronteras nacionales. Sin embargo, en el caso de explotaciones mineras, la empresa con reservas de mineral en muchas partes del mundo tendrán una ventaja por sobre las compañías con limitada movilidad de recursos. En este sentido, debe recordarse que en los casos del petróleo y la bauxita, caracterizados por el éxito de la acción concertada de los países, hubo un grupo de ellos con problemas e intereses similares que tomó la iniciativa: en el caso del petróleo, los países árabes; en el caso de la bauxita, los países caribeños.

La estructura de mercado del producto determina en forma importante el poder de negociación de los países huéspedes. A falta de un mercado abierto del respectivo producto, los países huéspedes deberán vender su producción —incluso después de nacionalizada— al puñado

¹⁸ Una vez que logró incrementar en un 600% sus ingresos por concepto de exportación de bauxita en 1974, el gobierno de Jamaica envió misiones a otros países productores de bauxita, los que luego impusieron gravámenes semejantes. La solidaridad benefició a todas las partes. Los demás países pudieron aprovechar las habilidades y el conocimiento de Jamaica para planificar sus propias estrategias; además, la posición de Jamaica se vio fortalecida por la acción concertada de los restantes productores.

de empresas transnacionales que controlan la industria. Si la nacionalización no se produce, el precio de exportación es en realidad un precio de transferencia entre dos filiales de la misma compañía, y puede ser fijado arbitrariamente por ésta, cuyo objetivo no es maximizar las utilidades de la filial, sino sus propias utilidades mundiales.

Finalmente, la información constituye una fuente muy importante de poder. Por ejemplo, si un gobierno sabe cuál es la tasa de retorno por sobre la cual una compañía tiene utilidades, puede gravar fuertemente las utilidades que la exceden, por cuanto éstas representan una renta. Lamentablemente, esta tasa suele ser un secreto muy bien guardado, aun cuando puedan darse ejemplos de negociaciones cuyo éxito se debió sobre todo a la información que maneja el gobierno respecto de dicha tasa (por ejemplo, el gravamen impuesto por Jamaica sobre la bauxita).

Pasando de las condiciones fundamentalmente estáticas a las condiciones a mediano plazo, los cambios que las posiciones de negociación sufren a lo largo del tiempo pueden analizarse en dos planos: el plano del proyecto y el plano general.

En el plano del proyecto, se observa generalmente que la posición de negociación de los países huéspedes es más débil justamente antes de su iniciación. Esto es lo que sucede particularmente con los grandes proyectos mineros, cuya primera etapa exige capital de riesgo para ingentes gastos de exploración en gran escala, los que pueden ser aportados por la empresa transnacional. Una vez que la empresa ha invertido grandes cantidades de capital, el cual queda inmovilizado a corto plazo, la posición de negociación se torna favorable a los países huéspedes, a los cuales las condiciones originales de

acuerdo podrían llegar a parecerles excesivamente generosas. En estos casos la ley puede crear nuevos impuestos, pueden aumentarse las actividades de control y regulación dentro del convenio existente, o bien puede pedirse la renegociación del contrato original. El equilibrio del poder de negociación puede volver a favorecer a la empresa transnacional cuando ésta considera una nueva y fuerte inversión, hasta que el nuevo convenio cae de nuevo en desuso. Este esquema cíclico del proceso de negociaciones Raymond Vernon la ha denominado "caducidad de los acuerdos" ("*obsolescing bargain*").¹⁹

Al analizar los cambios dinámicos ocurridos en el plano mundial, puede observarse que la tendencia cíclica ya descrita oscila en torno a una tendencia secular, de acuerdo con la cual los países huéspedes han ido logrando un continuo reforzamiento y mejoría de su posición de negociación frente a las empresas transnacionales. Lo anterior se refleja en la capacidad de estos países para obtener condiciones cada vez mejores en sus convenios, o para aplicar medidas de política tales como renegociación o nacionalización a los proyectos existentes. Todo ello ha alterado la distribución de las ganancias inequívocamente en favor de los gobiernos huéspedes.

De los factores antes enumerados, tres han contribuido en forma particular-

mente destacada a perfilar dicha tendencia: el mejor clima internacional frente a la participación del Tercer Mundo en las actividades económicas mundiales; el mejoramiento de las condiciones de negociación de los países huéspedes; y el surgimiento de nuevos poderes industriales, con sus propias empresas independientes, que desafían el predominio del puñado de compañías con control sobre cada producto. A continuación se analizan estos tres factores.

Históricamente se admitía como un hecho que las colonias y los países periféricos debían especializarse en la producción de materias primas y de alimentos baratos para los países metropolitanos. El dinamismo creado por las corrientes de productos provenientes de los países periféricos y de las colonias se sintió especialmente en los países metropolitanos, donde se concentraba todo el proceso de decisiones relativas a la elaboración, manufactura y comercialización de los productos; los países exportadores de productos básicos fueron relegados a una situación de dependencia. El dinamismo que llegaba a imprimirseles muchas veces se limitaba a los enclaves de exportación orientados hacia el exterior.

El capital de inversiones privadas desempeñó un papel fundamental en esta división internacional del trabajo entre metrópolis y periferia. Hasta fines del siglo XIX, Europa Occidental se interesaba por las colonias principalmente como fuente de alimentos y de productos agrícolas de bajo costo. Hubo empresas privadas, algunas con el esbozo de las características de las actuales compañías gigantes, que desarrollaron la economía de las plantaciones y los mecanismos comerciales necesarios para satisfacer estas necesidades de la metrópoli. Al iniciarse el siglo XX, esta relación típica adquirió una nueva dimensión. A medida

¹⁹ Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay*, Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 46 y ss. Bosson y Varon distinguen entre el poder de negociación de los países huéspedes en el nivel de pre-exploración, pre-explotación y post-ejecución de un proyecto minero. Rex Bosson y Bension Varon, *The Mining Industry and the Developing Countries*, Oxford University Press, 1977, pp. 137-139. Véase asimismo Theodore Moran, "Economic Nationalism and the Cooper Industry", *Development Digest*, Vol. XIV, No 3, julio de 1976.

que se expandía rápidamente el sector industrial en Europa Occidental y en el Japón, y que iban agotándose rápidamente las fuentes nacionales de combustibles y de minerales, estos países emprendieron una activa búsqueda de combustibles y minerales en ultramar.

Las compañías privadas desempeñaron un importante papel en esta búsqueda. Esta era fue testigo del nacimiento, en 1907 de una compañía totalmente integrada, la Royal Dutch Shell, que fue seguido por el de otras compañías petroleras o buscadoras de todos los minerales entonces principales: el cobre, el estaño, la bauxita y el mineral de hierro. Los Estados Unidos siempre habían sido relativamente autosuficientes en lo que respecta a estas materias primas; sin embargo, y puesto que el país necesitaba abastecimientos del extranjero, sus compañías no sólo participaron en esta búsqueda mundial de combustibles y de minerales, sino que en muchos casos la encabezaron.

El ambiente internacional se caracterizaba por una franca orientación contraria a las colonias y a los países periféricos: Los 'países huéspedes' de las colonias tenían gobiernos coloniales cuyos objetivos coincidían con los de las empresas transnacionales, es decir, garantizar una corriente regular, ordenada y barata de materias primas y alimentos para la metrópoli, sin tomar mayormente en cuenta las necesidades económicas de la población de las colonias. Incluso en el caso de los países periféricos independientes latinoamericanos, la posición de negociación de las empresas transnacionales, apoyada en muchos casos por los poderosos gobiernos de sus países de origen era muy ventajosa; las de los países huéspedes, en cambio, muy precaria. El segundo factor que explica la debilidad de la posición de los gobiernos huéspedes

en aquellos tiempos era el de su total ignorancia respecto de sus recursos básicos, junto con su falta de experiencia en materias tan complejas como contratos mineros. Los países huéspedes sólo podían basarse en los informes de las compañías acerca de la naturaleza y cantidad de sus riquezas naturales, lo que evidentemente constituía una desventaja para ellos, y las empresas virtualmente podían dictar los términos y las condiciones del contrato.

El ambiente internacional ha variado considerablemente, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial; la emancipación política y la descolonización de los años 1950 y 1960 han transformado en países independientes las anteriores colonias. Las empresas transnacionales deben tratar ahora con gobiernos de países huéspedes, y no con gobiernos coloniales.

Sin embargo, las nuevas naciones muy pronto comprobaron, como las latinoamericanas del Tercer Mundo antes que ellas, que la independencia política no significaba automáticamente la independencia económica. De todos modos, el poder de negociación colectiva de los gobiernos huéspedes ha aumentado gracias al desarrollo de las comunicaciones internacionales, a la mayor capacidad adquirida por los mecanismos burocráticos y a la creciente conciencia de los intelectuales del Tercer Mundo, alimentada por una corriente cada vez mayor de graduados universitarios (muchas veces provenientes de universidades del mismo país de origen de las empresas transnacionales). Las naciones del Tercer Mundo advierten que no puede alcanzarse la independencia económica si se mantienen en su papel de proveedores de materias primas para la metrópoli y siguen recibiendo sólo una porción minúscula del total de

los beneficios provenientes de sus exportaciones de productos básicos.

La solidaridad y la conciencia del Tercer Mundo, demostradas en muchos foros internacionales existentes, han contribuido en forma significativa al cambio en el ambiente internacional. Además, el desarrollo de las comunicaciones internacionales hizo posible que los países huéspedes aprovechen la experiencia de los demás, de modo que los nuevos convenios se hagan en condiciones más favorables para ellos. Las sucesivas olas de nacionalizaciones y renegociaciones se refuerzan mutuamente, y muchas veces repercuten sobre la misma industria en otros países, e incluso sobre otras industrias.

Un factor importante que contribuyó a disminuir el poder de los oligopolios fue el surgimiento de numerosas compañías independientes, algunas de ellas empresas transnacionales totalmente integradas; otras que venden servicios parciales, como tecnología; y otras más que son empresas estatales. Se trata de una consecuencia de la multipolarización del poder económico mundial entre los países de Europa Occidental, los países socialistas y Japón, producida en los años sesenta y setenta, y que desafía la supremacía económica estadounidense de postguerra. Lo expresado, por supuesto, no significa que las compañías anteriores hayan disminuido su importancia en términos absolutos. Por el contrario, si se considera cada caso por separado, dichas compañías, mediante continuas fusiones, formación de consorcios e integración vertical y horizontal, estadísticamente se han reforzado. De todos modos, es indudable que en el caso de la mayor parte de los productos controlados por los oligopolios, su participación relativa en la producción y exportación ha ido disminuyendo con el tiempo.

2. *El proceso de negociación* (recuadro B)

Una vez definida la situación de negociación, la habilidad con la cual un gobierno maneja su posición negociadora determina en gran medida el éxito relativo de su empeño de maximizar las ganancias provenientes de las exportaciones de productos básicos. En el proceso de negociación entre la empresa transnacional y el gobierno huésped pueden distinguirse varias etapas. La primera tiene lugar antes de la iniciación de un nuevo proyecto. En ella, el proceso de negociación determinará las condiciones del convenio, las cuales a su vez determinarán la distribución de las ganancias del proyecto. En los convenios contemporáneos, las condiciones acordadas incluyen aspectos tales como: precios de traspaso; tipo y costo de la tecnología; tasas de impuesto y de derecho y técnicas de información y control de los impuestos; concesiones y sus límites temporales; honorarios de gestión y derechos de patentes; estructura del endeudamiento y de la propiedad, incluso el grado de participación nacional; exigencias de elaboración en el país, y compra de bienes y servicios en la nación huésped.

Durante la realización del proyecto por parte de la empresa transnacional, el gobierno, en el ejercicio de sus funciones de regulación y control, intentará garantizar que las ganancias efectivas del mismo concuerdan con las condiciones previamente fijadas. Dentro de los límites del convenio original, puede imponer gravámenes o promulgar leyes que afecten la distribución de las ganancias. Sin embargo, si el gobierno exige cambios considerables, tales como la imposición de nuevos gravámenes a la producción, la participación en el capital social de las compañías respectivas u otras que exijan

cambios en las disposiciones originales del convenio, el proceso de negociación entra en su segunda etapa, es decir, la de renegociación de aquél. En la actualidad, en las relaciones entre un país huésped y una empresa transnacional, suelen ser muy comunes las renegociaciones, dado el cambio en la posición negociadora extensamente descrito en la sección anterior.

Cuando las renegociaciones se interrumpen, el gobierno puede decidir nacionalizar las instalaciones de propiedad de la empresa transnacional. La nacionalización puede realizarse sin que se produzcan nuevos intentos de renegociación, como sucede cuando un gobierno decide nacionalizar por cuestión de principios o actúa en función de ciertos acontecimientos propios de ese caso particular. A no ser que la nacionalización vaya unida a la confiscación, también será necesario un cierto tipo de negociación. Esta actividad, que podría denominarse la tercera etapa del proceso, se centrará en el problema de los pagos de compensación, pero muchas veces incluirá también negociaciones sobre una nueva relación entre ambas partes, como ser acordar contratos de gestión, de tecnología y de comercialización. La nacionalización de una 'célula' dependiente o de una filial no será seguida necesariamente por el corte de todas las vinculaciones con la red mundial constituida por la empresa transnacional.

3. El convenio y la distribución de las ganancias (recuadro C)

En cuanto al volumen de la distribución de las ganancias considerado en sí mismo, este estudio utilizará el concepto de *valor retenido (retained value)* como base para medir dicha distribución. De acuerdo con este concepto, las ganancias

del país huésped constituyen la suma total de ingresos de todos los componentes de la actividad de exportación retenida en el país. El cuadro 1 muestra que, para el convenio tradicional, los componentes más importantes son: a) sueldos y salarios; b) adquisiciones de bienes y servicios en el país;²⁰ c) participación del gobierno en los ingresos: derechos de patentes, impuestos, gravámenes, dividendos; d) reinversión de utilidades.

El cuadro 1 muestra también que el convenio contemporáneo tiene dos componentes: uno es el valor bruto de las exportaciones (XR), donde los problemas de la distribución de las ganancias son por supuesto idénticos a los del acuerdo tradicional, es decir $XR = RV + OP$. El segundo componente es el de las ganancias provenientes de actividades vinculadas hacia adelante. Si el gobierno logra trasladar al país huésped las actividades de etapas siguientes, tales como refinación, fundición e incluso manufactura, pero sigue dependiendo de las empresas transnacionales para la realización de dichas actividades, surgen nuevas consecuencias distributivas. Una vez más, los componentes del valor al por menor adquieren importancia. Los gobiernos también están interesados en tener participación en las operaciones lucrativas, tales como transporte, comercialización y distribución, las que se realizan fuera del país huésped y presumiblemente podrían generar ingresos de divisas. Las magnitudes importantes no son las de los márgenes brutos recaudados en dichas operaciones, sino el excedente neto de

²⁰ Se definen restando el contenido de importación de las adquisiciones hechas en el país; dicho contenido puede ser muy elevado, especialmente en países pequeños con escasa base industrial.

Cuadro 1

LA DISTRIBUCION DE GANANCIAS EN LOS DOS TIPOS DE CONVENIO

<i>El convenio tradicional</i> ^a	<i>El convenio contemporáneo</i> ^a
A. Componentes del ingreso bruto por concepto de exportaciones (XR).	Componentes de la distribución de ganancias del valor final al consumidor (FCV)
1. <i>Componentes del valor retenido de las exportaciones (RV):</i>	A. <i>Componentes del ingreso bruto por concepto de exportaciones (XR)</i>
a) sueldos y salarios (W)	$XR = RV + (OP) \quad (1)$
b) adquisiciones de bienes y servicios (DP) ^b	
c) parte de los ingresos que corresponden al gobierno (GR)	
d) utilidades reinvertidas (RP)	
2. <i>Componentes de los fondos que salen del país (OP):</i>	B. <i>Componentes de las actividades vinculadas hacia adelante (FL):</i>
a) importaciones de bienes y servicios, incluso invisibles como patentes y licencias (MGS)	a) refinación y fundición (o maduración para alimentos tales como los bananos)
b) salarios de expatriados cancelados en el extranjero (SE)	b) manufacturas
c) pago de préstamos extranjeros, incluso los intereses (LP)	c) fletes y seguros
d) utilidades de empresas transferidas al extranjero (TP)	d) comercialización y distribución
$XR = RV + OP \quad (1)$	$FCV = XR + FL \quad (2)$

^aVéase en el diagrama 1 la explicación de los dos tipos de convenio.

^bEstas adquisiciones se definen restándole el contenido de importación de las adquisiciones hechas en el país.

dichas actividades que pueda captar el país huésped.²¹

El concepto de *valor retenido* empleado en este estudio fue aplicado por Mikesell a estudios de casos acerca del cobre, el petróleo y otros productos.²²

²¹ Véase la introducción de este trabajo.

²² Véase Raymond F. Mikesell, *Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries*. Resources for the Future, Inc., The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971. Véase también del mismo autor, *Foreign Investment*

No es en modo alguno la única manera de calcular los beneficios de la nación, ni tal vez tampoco la mejor, puesto que presenta varios defectos, tales como la incapacidad para computar el costo de oportunidad social y la tasa de descuento social. Sin embargo, desde el punto de vista de la política del país huésped, resulta útil el criterio de comparar medios

in *Cooper Mining*, Resources for the Future, Inc., The Johns Hopkins Press, Baltimore.

alternativos de desarrollo de un proyecto. Más aún, en el nivel de los estudios de casos los problemas de cálculo debidos a falta de información harían imposible utilizar una medida más perfeccionada de la distribución de las ganancias, tales como el concepto de valor neto actual, del proyecto de inversión propuesto por Mikesell, Mc Kern y Kindleberger.²³ De acuerdo con este último concepto, el factor tiempo se toma en cuenta introduciendo una adecuada tasa de descuento social. Además, la ecuación incluye medidas tales como el valor social de las economías externas y el costo de oportunidad social de los insumos nacionales, todos los cuales resultan difíciles de calcular.

El cuadro 1 presenta lo anterior en forma simplificada, puesto que supone la existencia de un proyecto en realización y con ingresos en divisas por concepto de exportaciones. Sobre esta base, puede calcularse, para un período anual, cómo se distribuyen los ingresos de exportación entre los diversos actores: la empresa transnacional, el gobierno huésped y otros.

Un elemento clave para las negociaciones lo constituye la determinación de las *ganancias directas*, o de las ganancias en sentido más estricto, es decir, el excedente que arroja el proyecto. Puesto que

el excedente consiste en la diferencia entre ingreso y costo, su monto dependerá del método mediante el cual se calculen los diversos rubros que determinan ambas magnitudes. Los métodos de cálculo suelen constituir una importante fuente de conflictos. Los proyectos de exportación de productos básicos incluyen complejas transacciones de entrada y salida entre diversas filiales de la empresa transnacional, y el cálculo del costo y del ingreso depende muchísimo de las prácticas de precios de transferencia adoptadas por dicha empresa.

Para mejor comprender la relación entre la inversión hecha por la empresa transnacional y el excedente arrojado por el proyecto, la corriente de balance de pagos del proyecto debe ser reconstituida desde el comienzo del mismo, lo que se hace en el cuadro 2, donde se distingue entre ambas etapas del proyecto: el período inicial de inversión o de preexportación, y el período de exportación constante. En ambos períodos, los pagos de entrada son iguales a la suma del valor retenido más los pagos de salida ($IP = RV + OP(1)$).

El período de preexportación varía entre uno y otro proyecto. En la minería y en el petróleo, incluirá el período de exploración, durante el cual la empresa aporta capital social o de préstamos para actividades de alto riesgo que pueden no lograr su objetivo. Por ello, la compañía espera una tasa de retorno de dicha inversión superior a la tasa normal, y la obtendrá, en forma de utilidades, una vez que comience la producción del proyecto. Aun cuando la actividad no ofrece tantos riesgos, como en el caso de las plantaciones de banano, habrá un período inicial durante el cual se efectúan gastos sin percibir utilidades. Muchas veces la corriente de entradas no consiste en dinero sino en maquinaria pesada,

²³ Charles P. Kindleberger, "Direct Foreign Investment in Economic Development", en *Direct Investment in Asia and the Pacific*, (Peter Drysdale Ed.), Un. of Toronto Press, 1972. Fue desarrollado más ampliamente por Raymond F. Mikesell, "Foreign Direct Investment in External Financing", trabajo presentado a la Conferencia sobre Política Financiera Externa, patrocinada por la OEA y el Banco Central de Chile, Santiago, marzo de 1977. Véase asimismo Bruce McKern, *Multinational Enterprise and Natural Resources*, McGraw Hill, Australia, 1976, pp. 23-33.

Cuadro 2
DISTRIBUCION DE LAS GANANCIAS DURANTE LAS DOS FASES
DEL PROYECTO DE INVERSION

<i>Pagos de entrada (IP)</i>	<i>Valor retenido (RV)</i>	<i>Pagos de salida (OP)</i>
<i>Primera fase: período inicial de inversión:</i>		
1. Transferencia de la sede de la empresa transnacional (THQ)	1. Sueldos y salarios (W)	1. Importaciones de bienes y servicios, incluso diseños, planos, etc. (MGS)
a) capital social (EC) (en dinero y préstamos subordinados)	2. Adquisición en el país de plantas, equipos, bienes y servicios ^a (DP)	2. Salarios de expatriados, pagados en el extranjero (SE)
b) endeudamiento (préstamos externos) (DE)	3. Cambios en los saldos en dinero en bancos del país (CLB)	3. Cambios en los saldos en dinero en bancos extranjeros (CFB)
		4. Pagos por concepto de intereses (IP)
<i>Segunda fase: período de exportación constante: resultados de la operación en un año i</i>		
1. Ingresos por concepto de exportaciones (XR)	1. Sueldos y salarios (W)	1. Importaciones de bienes y servicios, incluso derechos, patentes, licencias, etc. (MGS)
2. Transferencias de la sede de la empresa transnacional (THQ) tal como en a) y b) en la primera fase	2. Adquisición de bienes y servicios en el país (DP)	2. Salarios de expatriados, pagados en el extranjero (SE)
	3. Participación gubernamental en los ingresos (GR)	3. Utilidades y depreciación trasladadas al extranjero (TP)
	4. Rentas retenidas y depreciación reinvertida en bancos del país (RP)	4. Amortización de la deuda (DA)

Nota: En ambos períodos: $IP = RV + OP$ (1).

^aMenos su contenido de importación.

equipos de perforación, etc., de modo que el rubro de entrada automáticamente se ve compensado por el rubro de importación. Durante este período, los principales rubros del valor retenido son los sueldos y salarios (W) y las adquisiciones de bienes y servicios dentro del país (DP).

En la segunda etapa, el período de exportación constante, comenzará realmente a plantearse el problema de la distribución de ganancias, por cuanto habrá ingresos en divisas por concepto de exportaciones y será necesario repartirlos. Las empresas suelen justificar su elevada tasa de utilidades, o de rentabili-

dad, aduciendo que deben compensar los gastos de la primera etapa y justificar las actividades de alto riesgo emprendidas durante la misma. Aunque lo anterior puede ser cierto, en la práctica resulta difícil estimar las magnitudes de una justa recuperación de la inversión que considere los riesgos de la primera etapa, puesto que se utilizan precios de transferencia y que los ingresos de la empresa se maximizan a escala global. Será difícil que un gobierno comprenda que los ingresos de exportación de productos de su propio país compensan una inversión fallida en otro país.

Hablando conceptualmente, la capacidad de los gobiernos para captar las ganancias directas de las actividades de exportación se vincula a las diversas categorías de rentas dentro de las ganancias globales. Resulta provechoso distinguir entre tres tipos de renta que provienen de la exportación de productos básicos:

1. Renta de los recursos, propuesta inicialmente por Ricardo para la agricultura, hace ya muchos años. Actualmente el concepto resulta mucho más aplicable a la minería, en especial cuando las diferencias en la calidad de los depósitos mineros y en su facilidad de acceso producen una diferenciación en la renta de los recursos.

2. Cuasirrenta. Este tipo de renta es obtenida por factores de producción reunidos por la empresa transnacional, tales como el capital y la tecnología. Incluye también los servicios de expertos, los cuales, debido a la posición oligopólica de los altos jefes de empresa, no son fáciles de obtener.

3. Rentas monopólicas y monopsónicas. Puesto que en el comercio de productos básicos no existe una perfecta competencia, los oligopolios que controlan los accesos obtienen este tipo de ren-

ta por parte del comprador y del vendedor.

En la práctica, resulta difícil para un país huésped identificar los tres tipos de rentas y exigir una participación en cada uno de ellos. La cuasirrenta suele aparecer entre los rubros de costos de las empresas transnacionales, y formará parte de los pagos de salida. Intentar captar dichas rentas resulta difícil; sin embargo, algunos países han creado, con éxito, un impuesto sobre los derechos de licencias.

Por razones obvias, las rentas diferenciales de los recursos son las más fáciles de captar por parte de los gobiernos huéspedes. Finalmente, las mayores proporciones de ganancias exigidas y obtenidas por los gobiernos en el caso del petróleo y de la bauxita han sido transmitidas a los consumidores por las empresas transnacionales, lo que permite tanto a los gobiernos huéspedes como a las empresas transnacionales maximizar conjuntamente las rentas monopólicas obtenidas de esas industrias.²⁴

Actualmente, la distinción entre los dos tipos de convenio está desapareciendo rápidamente. Entre ambos extremos, es decir, un gobierno huésped que obtiene una parte mínima mediante un convenio tradicional y un gobierno que parti-

²⁴ Los conceptos sobre rentas provienen de un trabajo de Helen Hughes, "The Distribution of Gains from Foreign Direct Investment in Mineral Development", Southeast Asia Development Advisory Group, *Papers on Development Problems in Southeast Asia*, The Asia Society, Nueva York, 1974 (versión mimeografiada). La incidencia de los nuevos impuestos o gravámenes creados por los gobiernos es analizada por Malcolm Gillis y Charles E. McLure, Jr., "The Distributional Implications of the Taxation of Natural Resources", *Rice University Studies*, Houston, Texas, vol. 61, Nº 4, otoño de 1975, pp. 143-162.

cipa en todas las actividades, incluso las vinculadas hacia adelante —como en el caso de una firma totalmente integrada y nacionalizada— existe una amplia gama de variaciones sobre un tema básico, especialmente dada la proliferación de nuevos tipos de convenios que reemplazan a la forma tradicional de inversión directa, tales como las operaciones conjuntas, las operaciones llave en mano, los contratos de gestión o de tecnología, los acuerdos de participación en la producción, etc.

Durante las negociaciones, el gobierno del país huésped no se limitará a la distribución de las ganancias directas, es decir, a captar sólo su parte de las rentas o del excedente. Se interesará también por el aumento de las ganancias indirectas, es decir, la participación de los demás actores nacionales: sueldos, salarios y adquisición de bienes y servicios en el país. En el caso del convenio contemporáneo, se interesará también por los efectos de los vínculos hacia adelante del proyecto. En otras palabras, el efecto total del desarrollo no sólo depende de la magnitud del valor retenido, sino también, y en forma más importante, de la composición del valor retenido, la cual determina la solidez de los diversos vínculos descritos en las páginas que siguen.

Un mejor control y una mejor regulación de las estipulaciones del convenio referentes al personal nacional y a la adquisición de bienes y servicios, y la elaboración del producto dentro del país, dará muchas veces como resultado fuertes incrementos de las ganancias indirectas, es decir, de la participación en los diversos componentes del valor retenido de las exportaciones. Si el convenio es de tipo tradicional, o tiene una fuerte orientación favorable para la empresa, el problema de cómo incrementar las ganancias

provenientes de exportaciones de productos básicos sólo podrá resolverse mediante drásticas renegociaciones.

Resulta útil aclarar algo más el efecto que produce la distribución de las ganancias sobre el desarrollo económico. Esto tiene particular importancia puesto que el estudio de las ganancias de las empresas transnacionales muchas veces presenta confusiones conceptuales que le quitan todo el sentido que podría tener para los formuladores de políticas.

Puesto que este trabajo trata de un sector orientado hacia la exportación, el análisis lógicamente debe concentrarse en torno a las ganancias financieras provenientes de proyectos de exportación. Sería ajeno al campo del estudio incluir aspectos tales como los efectos sobre el empleo, la distribución del ingreso, la selección de inversiones o el medio ambiente, aspectos todos que, por supuesto, tienen gran importancia sobre el efecto real de los proyectos de desarrollo económico. De todos modos, parece útil considerar los efectos de un proyecto sobre el desenvolvimiento de un país, por cuanto de sus ventajas e inconvenientes depende su repercusión global sobre el desarrollo. En este sentido, el sistema de vínculos generalizados estudiado por Hirschman y otros constituirá una guía útil.²⁵ Los conceptos de vínculos hacia adelante y hacia atrás (*“forward and backward linkages”*) de una inversión, propuestos por Hirschman, son ya bien conocidos en las publicaciones sobre desarrollo económico.²⁶ Los efectos de

²⁵ El análisis aquí presentado sigue de cerca a Albert O. Hirschman, “A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 25, supplement, 1977.

²⁶ Albert O. Hirschman, *Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn., 1958.

los vínculos de una determinada línea de productos han sido definidos por Hirschman como fuerzas que generan inversión y que son puestas en movimiento mediante relaciones de insumo-producto. Los vínculos hacia atrás son aquellos que se supeditan a la adquisición de bienes y servicios dentro del país por parte de un proyecto de inversión, lo que lleva a nuevas inversiones por parte de los abastecedores.²⁷ Los vínculos hacia adelante se refieren a las inversiones relacionadas con el uso del producto (en otras palabras, la integración sucesiva del proyecto en la elaboración, la manufactura, la comercialización y la distribución.²⁸ Estos vínculos, que pueden llamarse vínculos de producción, constituyen el principal interés de los países huéspedes en sus negociaciones con una empresa transnacional.

Además, los gobiernos huéspedes deben tomar en cuenta los vínculos de consumo y los vínculos fiscales del proyecto de inversión, según los denomina Hirschman. Ambos se relacionan con los ingresos del proyecto exportador. El vínculo de consumo opera como sigue: los nuevos ingresos creados por la producción y exportación de productos básicos pueden gastarse inicialmente en importaciones; sin embargo, se considera que un vínculo de consumo es positivo si dichas importaciones, una vez alcanzado un volumen suficiente, pueden sustituirse con el tiempo mediante industrias manufactureras nacionales. Por supuesto, el vínculo de consumo puede resultar

negativo, en el caso de que los nuevos bienes de consumo compitan contra la producción nacional y por sus precios la eliminen del mercado.

El vínculo fiscal se refiere a los efectos de los ingresos fiscales generados por las exportaciones de productos básicos. Los gobiernos huéspedes se interesan, en primera instancia, en el aumento de su participación en las rentas de las exportaciones de productos básicos; sin embargo, su efecto final sobre el desarrollo económico dependerá de que el gobierno dedique estos ingresos a la inversión productiva, es decir, de la existencia de un vínculo fiscal. Es innecesario decir que mientras más grande sea la torta, mayor será la probabilidad de que al menos parte de ella se dedique a la inversión productiva.

Un determinado tipo de vínculo muchas veces sólo puede obtenerse a expensas de otro. Así, los vínculos fiscales han tenido un papel muy importante en las actividades mineras y petroleras que mostraban todos los signos del 'enclave'. Como este último se define por la falta de relación con el resto de la economía, significará automáticamente la ausencia de otros vínculos, es decir, los de la producción y el consumo. Un país pequeño que recibe enormes sumas por concepto de impuestos a la exportación petrolera, por ejemplo, tendrá menos interés en fomentar los vínculos hacia adelante y hacia atrás. El vínculo de consumo también puede faltar si logra mantenerse una fuerte tendencia a importar y no se posibilita el fomento de la industria nacional. En este caso, el único vínculo de consumo podría ser el mejoramiento de las instalaciones portuarias y viales destinadas a absorber la expansión astronómica de las importaciones.

Quedaría fuera del objeto de este

Hay versión española: *La Estrategia del Desarrollo Económico*, de M. Teresa Márquez de Silva Herzog, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

²⁷ DP en los cuadros 1 y 2.

²⁸ FL en el cuadro 1.

estudio examinar con mayor detalle el funcionamiento de los diversos vínculos. Con excepción de los de producción, es decir, los orientados hacia adelante y hacia atrás, que presentan un interés directo para las negociaciones con empresas transnacionales, los otros vínculos tienen una relación más estrecha con las políticas internas y con el efecto multiplicador.

Resumen

El esquema conceptual total aquí expuesto servirá en líneas generales, como guía de los estudios de casos en este campo de investigación. En cada uno de los estudios de casos deberán realizarse modificaciones en los amplios parámetros que presenta este estudio. Sin embargo, ciertas hipótesis comunes desarrolladas dentro de este esquema deberán ser puestas a prueba en todos los estudios de casos, con el fin de que en el futuro pueda realizarse un estudio comparativo. Entre estas hipótesis básicas están las siguientes:

1. Durante los últimos veinticinco años se ha producido un cambio significativo en la distribución de las ganancias, el cual favorece a los gobiernos y países huéspedes.
2. La mejora en la distribución de las ganancias es un resultado directo del fortalecimiento de la posición relativa de negociación de los gobiernos huéspedes.
3. La posición relativa de negociación se determina mediante la interacción entre cuatro conjuntos de factores: a) los gobiernos huéspedes; b) las empresas transnacionales; c) el tipo de producto; y d) el escenario internacional.
4. La lista de los cuatro conjuntos de factores enumerados en el trabajo debe ser utilizada como

lista de verificación por los investigadores que emprendan estudios de casos. El uso de una lista común en dichos estudios permitirá formular generalizaciones acerca de la importancia relativa de determinados factores.

5. Básicamente, el gobierno puede alterar en su favor la distribución de las ganancias mediante un proceso de negociación con las empresas transnacionales.
6. Las negociaciones se celebran en diversos momentos de un proyecto. Antes de iniciarse éste se realizan para llegar a un convenio; una vez ejecutado el proyecto, pueden celebrarse renegociaciones con el fin de alterar las condiciones del contrato; finalmente, si el gobierno decide nacionalizar la filial de la empresa transnacional considerada, pueden celebrarse negociaciones para fijar la compensación y tal vez acordar otras disposiciones, como las relativas a comercialización.
7. Existen considerables variaciones de este modelo básico. En el caso de proyectos pequeños, simplemente pueden omitirse las negociaciones, por cuanto las empresas realizarían un proyecto aco-

giéndose a un contrato estándar o a un convenio implícito. Las renegociaciones se harían automáticamente cada cierto tiempo si los gobiernos deciden alterar los contratos básicos y las normas y reglamentaciones sobre inversión extranjera.

8. En lo que respecta al contenido del convenio, pueden distinguirse dos tipos: a) el convenio tradicional, respecto de la distribución de un valor de exportaciones fob determinado; y b) el convenio contemporáneo, que se refiere al incremento del valor de exportación mediante efectos de los vínculos hacia adelante.
9. Las ganancias pueden dividirse en: a) ganancias directas, es decir, el excedente que arrojan las actividades de exportación, y b) ganancias indirectas: el valor retenido al cual acceden los actores nacionales no gubernamentales del proyecto de exportación (adquisición de bienes y servicios en el país, sueldos y salarios y también las utilidades reinvertidas por las empresa).
10. Ganancias directas: interesa a los gobiernos tanto su participación porcentual como el volumen del excedente, puesto que este último puede ser determinado por factores negociables, tales como los precios de transferencia y las prácticas de depreciación.
11. Ganancias indirectas: los gobiernos pueden influir en el valor de las ganancias indirectas mediante leyes que exijan un empleo más extensivo de personal del país y de bienes y servicios de producción nacional, así como mediante leyes que exijan participación del gobierno y del país huésped en actividades relacionadas con los productos básicos exportados vinculados hacia adelante (elaboración, comercialización, fletes, distribución y financiación).

Precios y ganancias en el comercio mundial del café

*Alberto Orlandi**

Copiosa es ya la bibliografía acerca de la necesidad de defender los precios de los productos primarios de exportación de los países subdesarrollados, pero pocos estudios permiten mostrar en detalle la evolución de esos precios a través de todas las etapas de producción y comercialización hasta el consumo final en los países centrales. Este estudio intenta analizar dicho proceso a través del café, producto de gran importancia en el comercio exterior de América Latina, y cuyo precio final, como es sabido, ha tenido un alza significativa en los últimos años. Los datos analizados permiten al autor concluir que gran parte de ese incremento se ha producido en los países consumidores, en los cuales ha quedado naturalmente, la mayor proporción del excedente así generado.

Después de considerar el mercado mundial del café, el trabajo se concentra en el análisis de la producción y exportación de ese producto en algunos países productores, especialmente Colombia, y en la distribución del ingreso entre los distintos agentes económicos.

La segunda mitad del artículo que analiza el precio del café en algunos países consumidores europeos —República Federal de Alemania, Francia e Italia— finaliza sugiriendo ciertas medidas que permitirían captar a los países productores una porción mayor del precio final.

*Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo.

Introducción

El interés por este estudio nace de la preocupación por un factor fundamental de vinculación de las economías latino-americanas con los centros desarrollados: la producción, comercialización, transformación industrial, distribución y consumo final de los productos básicos. Su objeto central responde a la necesidad, compartida por muchos, de identificar y esclarecer las etapas sucesivas del complejo proceso que, desde la producción de un producto básico, conduce hasta las fases cercanas al consumo final fuertemente influenciados por los procesos de innovación tecnológica propios de nuestra época. Un estudio de este tipo parece indispensable si se quiere enriquecer, incorporándolo al análisis, el enfoque tradicional basado en el estudio del mercado internacional de la relación entre oferta y demanda y, más todavía, en su forma más acabada, de los términos del intercambio comercial entre productos básicos y manufacturas.

El procedimiento natural en este terreno, todavía no muy explorado aunque tampoco totalmente virgen,¹ parece consistir en descomponer el precio final al detalle, partiendo de los costos de producción en el país productor, y tomando en cuenta los demás elementos de todo orden que intervienen en el proceso.

En este caso se limitó el análisis a un solo producto, el café, por las dificultades en obtener información adecuada. La elección del café se debe, por una parte, a su fundamental importancia tanto en el comercio mundial como para muchos

¹Véase sobre todo UNCTAD, *Sistema de comercialización y distribución del banano*, Doc. TD/B/C.I/162, diciembre de 1974.

países de América Latina² y, por otra parte, al interés del debate que ha despertado últimamente este producto por la amplitud de las fluctuaciones de su precio.³

Se ofrecen aquí los resultados de una investigación sujeta a serias limitaciones, y cuyo objetivo, además del ya señalado de esclarecer los factores que influyen en las distintas etapas de la formación del precio final al detalle, es despertar el interés por este tipo de estudios, tanto en CEPAL como fuera de la institución, ya sea para profundizar y mejorar el

análisis del caso del café o para ampliarlo a otros productos.

Después de una breve presentación del mercado mundial del café (exportaciones mundiales y latinoamericanas, evolución de los precios, etc.), se pasará a considerar la distribución del ingreso entre los distintos agentes económicos que participan en el proceso de producción, exportación, transformación y distribución, tanto en el país productor como en el consumidor y, finalmente, se presentarán los resultados en forma de cuadros sinópticos.

I

El mercado mundial del café y América Latina

Con un valor total de exportaciones de 4 180 millones de dólares en 1975, el café constituyó, fuera del petróleo, el producto básico que más contribuyó a las exportaciones de los países del Tercer Mundo. Su importancia global en el comercio mundial, sin embargo, disminuyó notablemente, y pasó de un 1.6% en 1965 a un 0.5% en 1975.⁴

La importancia del café para América Latina se advierte muy claramente cuando se observa su proporción en las

exportaciones totales de una serie de países de América Latina.

La proporción de América Latina en las exportaciones mundiales de café, a pesar de haber bajado considerablemente en la postguerra, se ha estabilizado alrededor de un 62-63%. En efecto, este proceso se debe esencialmente a la sensible mengua relativa de Brasil en la exportación mundial del café. En el año cafetero 1927-1928, por ejemplo, Brasil produjo 29.6 millones de sacos de café, o sea más que en cualquier año posterior a 1965-1966, y entonces prácticamente monopolizaba la exportación mundial. En 1950-1951, Brasil controlaba todavía más de un 55% de las exportaciones mundiales, mientras que en 1972-1974, en promedio, esta proporción había bajado a un 25.8%. Los otros países latinoamericanos y, en una medida aún mayor, los países africanos ocuparon el terreno perdido por este país.

² El café representó en 1973 cerca de un 10% de las exportaciones de productos básicos de los países en desarrollo (excluidos los combustibles).

³ Véase cuadro 1.

⁴ El aumento de los precios internacionales del café en los últimos dos años modificó sustancialmente estas cifras, al igual que todas las demás relativas a valores comerciales de las exportaciones de café.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE CAFE Y SU PORCENTAJE SOBRE LAS EXPORTACIONES
TOTALES DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, 1972-1974

	<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>	<i>% de exportaciones totales del país</i>
Colombia	590.0	52.3
El Salvador	158.8	42.4
Haití	20.3	36.6
Guatemala	141.2	30.9
Costa Rica	96.5	27.5
Brasil	1 032.6	17.1
Honduras	37.9	16.4
América Latina	2 434.4	7.4

Por el lado de la demanda, también hubo cambios sustanciales, aun cuando, en este caso, más recientes. La proporción de Estados Unidos y Canadá ha bajado considerablemente, pasando de un 47.9% en 1965 a un 37.4% en 1975; Europa fue el área que sustituyó a Norteamérica como primer destino de las exportaciones latinoamericanas de café, ya que pasó de un 45.8% en 1965 a un 54.4% en 1975.

El problema de la fluctuación de los precios del café y sus muy preocupantes implicaciones para muchos países de América Latina han sido objeto de análisis y de negociación internacional en los últimos dos decenios.⁵

Del gráfico 1 se desprende, junto con una representación de las fluctuaciones sufridas por el precio del café a muy largo plazo, una realidad más preocupante todavía: la baja constante del poder de compra de los países exportadores de

café, expresado en centavos de dólar norteamericano por libra, deflacionados por el índice de crecimiento de precios de manufacturas de las Naciones Unidas, desde el término de la Segunda Guerra Mundial. En realidad, si se descarta el período 1931-1944, influido primero por la Gran Crisis y luego por la guerra, se puede apreciar gráficamente que este indicador constituía, en 1975, un valor medio-bajo con respecto a 1885-1930, y un valor netamente inferior a cualquier año posterior a 1946.

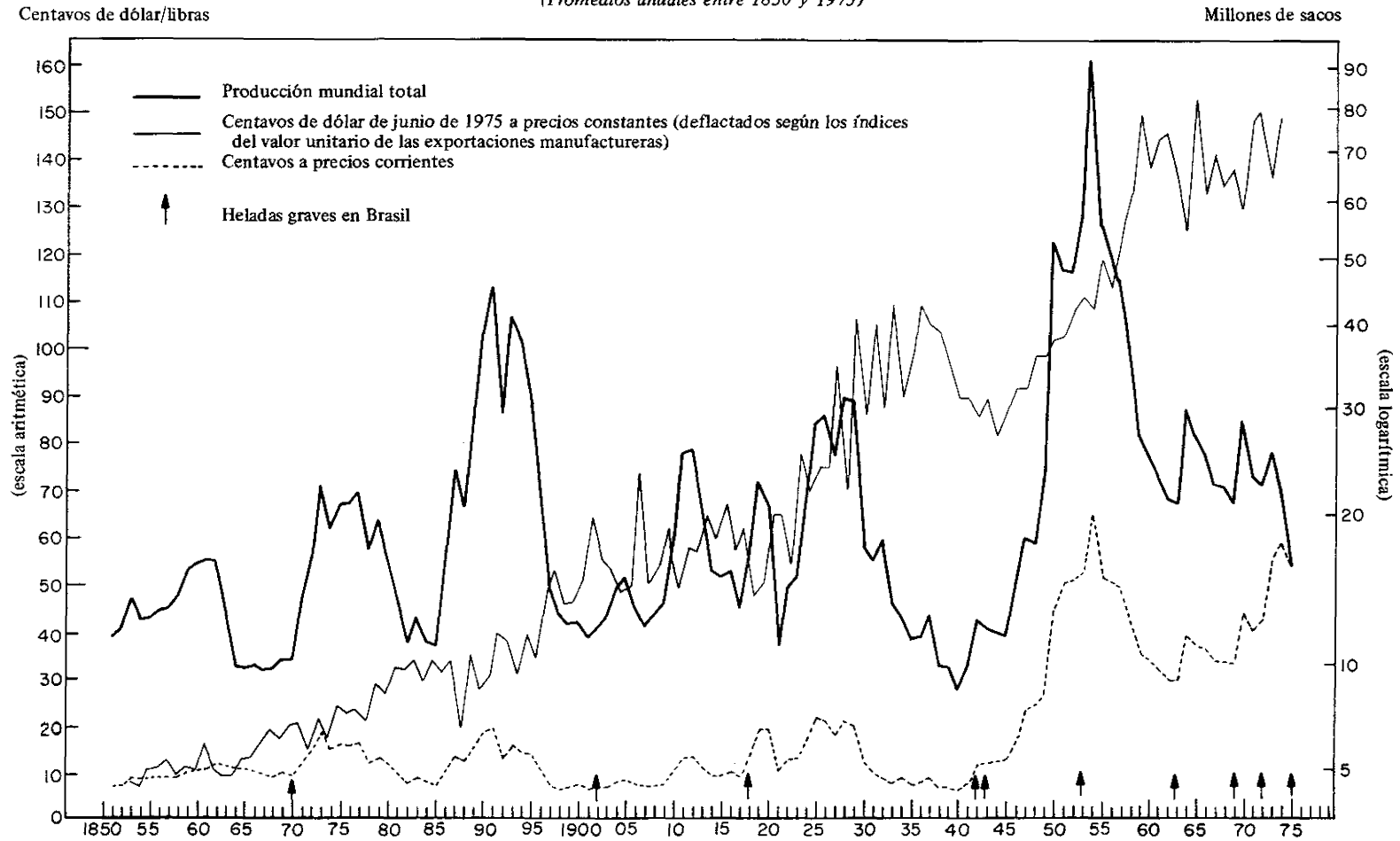
Si bien es cierto que la situación se ha modificado notoriamente a partir de junio de 1975, por las conocidas razones de las heladas en el Brasil, y que llevaron los precios del café a sus máximos históricos tanto en precios corrientes como constantes, no puede analizarse seriamente el mercado del café sin partir de las tendencias a largo plazo que, indudablemente, son las más significativas.

Como ya se dijo, la posición del café con relación a la de otros productos básicos ha mejorado notablemente en los últimos dos años debido al efecto conjunto tanto del alza de los precios del

⁵ Conviene mencionar aquí los tres acuerdos internacionales que rigieron, con una breve interrupción, desde 1962 hasta hoy día.

Gráfico 1
**PRODUCCION MUNDIAL TOTAL DE CAFE Y VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE CAFE EN LOS
 ESTADOS UNIDOS A PRECIOS CONSTANTES Y A PRECIOS CORRIENTES**

(Promedios anuales entre 1850 y 1975)



Fuente: OIC, *Long-Term Historical Data on Production, Stock, Exports and Prices of Coffee*, Londres, 1975.

café como de la baja en los de otros desprende claramente si se observa el productos básicos. Esta conclusión se siguiente cuadro:

Cuadro 2

INDICES DE PRECIOS

(Base 1968=100)

<i>Productos</i>	<i>1974 (promedio anual)</i>	<i>Dic. 1976</i>
Café (Colombia)	183	495
Azúcar ^a	1 504	378
Trigo (Argentina)	303	149
Cobre	166	104
Estaño	262	268

Fuente: UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*.

^aEn el caso del azúcar debe tenerse presente que la mayor parte de los volúmenes transados en el mercado internacional responden a convenios y, por lo tanto, el precio fijado en el mercado libre ha correspondido a volúmenes relativamente marginales.

Si ahora se compara la serie de precios del café (promedios anuales) para los años 1954⁶ a 1976 con la serie de crecimiento del índice mundial de precios de exportaciones de manufacturas de Naciones Unidas, se obtiene el cuadro 3.

Cuadro 3

<i>Años</i>	<i>Indice de crecimiento de promedios anuales de precios de café (Colombia)</i>	<i>Indice de crecimiento de precios de exportación de manufacturas</i>
1954	100	100
1960	53	108
1965	56	114
1970	65	129
1973	78	171
1974	82	208
1975	82	234
1976	179	235
Dic. 1976	257	

⁶1954 fue, por cierto, un año de alza excepcional para los precios del café, aunque éstos sólo superaron en un 29% el promedio de los años 1951-1957.

Se puede apreciar que los precios del café sufrieron un largo período de depresión, en términos corrientes, del cual sólo salieron en 1976; sin embargo, in-

cluso en ese año, no se llegó a cubrir la brecha que los separó, durante todo el lapso considerado, de los precios de exportación de manufacturas. Sólo las alzas registradas durante los últimos meses de 1976, las que se han acentuado en los primeros meses de 1977, permitieron a

los precios del café superar los índices de crecimiento de los precios de exportación de manufacturas. De este modo el índice mensual para diciembre de 1976 posibilitó superar el índice anual de precios de manufacturas para el mismo año.

II

Producción y exportación del café en Colombia

1. Introducción

Colombia exportó 8 175 000 sacos de café en 1975; el total del nivel mundial de exportaciones para ese año fue de 57 910 000 sacos. La participación de Colombia en el comercio mundial fue pues de un 14,1%, lo cual coloca al país

en el segundo lugar en el mundo, después de Brasil y antes de Costa de Marfil.

La importancia del café en la economía colombiana disminuyó considerablemente durante los últimos años, debido al desarrollo de sectores 'no tradicionales', sin embargo, sigue siendo grande, como se desprende del cuadro siguiente:

Cuadro 4

COLOMBIA: PARTICIPACION DEL CAFE EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En millones de pesos de 1958)

Años	(a) PIB	(b) PIB agrícola	(c) %	Prod. del café	% de (a)	% de (b)
1950	14 689	5 553	37.8	1 430	9.7	25.8
1960	23 123	7 512	32.5	1 951	8.4	26.0
1970	38 492	10 691	27.8	2 092	5.4	19.6
1972	43 605	11 563	26.5	2 117	4.9	18.3

El sector cafetero es crucial por su carácter de proveedor de empleo (alrededor de 2 millones de trabajadores), de primera fuente de ingresos en divisas (un promedio de 55.6% de las exportaciones totales entre 1966 y 1975), y de recursos para el presupuesto público (alrededor

de un 20% de los ingresos fiscales en 1972).⁷

Todas estas consideraciones prueban que el peso específico del café es todavía

⁷ Estimación de la Federación de Cafeteros de Colombia.

grande para la economía colombiana, y que, al parecer, el mismo no se reducirá en forma drástica, por lo menos en un futuro cercano.

El café colombiano pertenece al grupo llamado de los "suaves colombianos" de los cuales, en el período 1966-1975, el país exportó alrededor de un 80% en promedio, compartiendo el resto Kenya y, en menor medida, Tanzania. Las cotizaciones de los "suaves colombianos" habitualmente están por encima de las de las otras calidades de café.

En junio de 1976, por ejemplo, mientras que los "suaves colombianos" se cotizaban como promedio en 183.60

céntimos de dólar americano por libra, los "otros suaves" (esencialmente, los cafés de Centroamérica), los "arábicos no lavados" (o esencialmente, los cafés de Brasil) y los "robustos" (esencialmente, los cafés africanos) sólo alcanzaban a 149.58; 151.08 y 130.06 céntimos de dólar, respectivamente.⁸

En los cuadros 5, 6 y 7, se presentan los datos básicos relativos a la producción, exportación y cotización anual de café colombiano

⁸ Cifras promedio mensuales extraídas de UNCTAD, *Boletín mensual de precios de productos básicos*, Ginebra.

Cuadro 5

Años	Producción (miles de sacos) a	Producción exportable (miles de sacos) a	Exportaciones (miles de sacos)	Valor de exportaciones (millones de dólares)	Participación del café sobre el total de exportaciones %	Participación de Colombia sobre el valor de exporta- ciones mundiales %
1966	7 600	6 350	5 565	339	67	15
1967	8 000	6 700	6 094	322	63	15
1968	7 900	6 570	6 588	351	63	15
1969	8 450	7 080	6 478	344	57	15
1970	7 800	6 390	6 509	467	63	15
1971	7 200	5 750	6 569	400	58	13
1972	8 800	7 430	6 528	430	50	13
1973	7 800	6 250	6 766	598	55	14
1974	8 500	6 900	6 906	625	(38)	46
1975			8 175	(710) ^b	(41) ^b	

^a Estas cifras se refieren a años cafeteros; así el año 1966, corresponde en realidad al período entre el 1° de octubre de 1966 y el 30 de septiembre de 1967; etc.

^b Debido al aumento de los precios internacionales durante la primera mitad de 1976 las exportaciones del café alcanzaron a 444 millones de dólares, lo cual representa un 56.56% de las exportaciones totales.

Cuadro 6

COTIZACIONES ANUALES PROMEDIO DEL CAFE TIPO "MAMS"
(SUAVES COLOMBIANOS)*(Céntimos de dólar por libra)*

1948	32.5	1963	39.6
1949	37.4	1964	48.8
1950	53.3	1965	48.5
1951	58.7	1966	47.4
1952	57.0	1967	41.9
1953	59.8	1968	42.6
1954	80.0	1969	45.0
1955	64.6	1970	56.4
1956	74.0	1971	49.3
1957	63.9	1972	56.7
1958	52.3	1973	72.7
1959	45.2	1974	77.8
1960	44.9	1975	81.3
1961	43.6	1976 ^a	131.05
1962	40.8		
1948-1963: Promedio: 53.0		Desviación estándar: 10.9	
1964-1975: Promedio: 55.7		Desviación estándar: 11.1	

^aPromedio enero-junio.**2. Organización de la producción**

El café se cultiva en Colombia en las zonas de clima templado, entre 1 000 y 2 000 metros de altura.

En cuanto a la distribución de la tenencia cafetera, se dispone de las cifras

del censo de 1970,⁹ tanto por fincas como por cafetales, es decir, por unidades de producción de café independientemente de la extensión de la finca.

⁹Federación de Cafeteros de Colombia, *Censo Cafetero*, Bogotá, 1970.

Según estas cifras, la estructura de la tenencia cafetera sería la siguiente:

Cuadro 7

ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SECTOR
CAFETERO COLOMBIANO, 1970

<i>Tamaños (en ha)</i>	<i>Porcentaje de explotaciones</i>	<i>Porcentaje de superficies en producción</i>	<i>Porcentaje de producción (sacos de 60 kilos)</i>
<i>Distribución por fincas</i>			
Menos de 1	12.6	1.6	1.5
de 1 a 3.99	33.2	11.7	10.8
de 4 a 7.99	18.3	12.6	12.2
de 8 a 11.99	9.5	9.7	9.5
de 12 a 15.99	5.9	7.5	8.0
de 16 a 19.99	3.9	5.9	5.9
de 20 a 99.99	14.5	36.1	36.0
Más de 100	2.2	14.8	16.1
<i>Totales (en cifras absolutas)</i>	<i>(302 495)</i>	<i>(1 070 429)</i>	<i>(9 505 342)</i>
<i>Distribución por cafetales</i>			
Menos de 1	33.5	4.7	4.3
de 1 a 3.99	43.8	25.1	22.2
de 4 a 7.99	13.0	20.3	19.1
de 8 a 11.99	4.3	11.8	11.6
de 12 a 15.99	2.0	7.6	8.3
de 16 a 19.99	1.1	5.6	5.8
de 20 a 99.99	2.2	21.2	24.1
Más de 100	0.08	3.7	4.6
<i>Totales (en cifras absolutas)</i>	<i>(302 945)</i>	<i>(1 070 429)</i>	<i>(9 505 342)</i>

Fuente: Elaboración de datos del Censo Cafetero de 1970.

Como de estos cuadros se desprende, la estructura de tenencia (fincas) y de explotación cafetera (cafetales) medias son las que predominan en Colombia. En efecto, las fincas y los cafetales de 4 a 99.99 hectáreas cubren respectivamente un 71.9% y un 66.6% de la superficie y un 71.6% y un 68.9% de la producción.¹⁰ Y se supone que la estructura de

la tenencia cafetera no ha variado mayormente desde la fecha del censo.

que la extensión media de la finca cafetera tiende a ser mucho mayor que la del cafetal como tal. Esto significa que en las fincas cafeteras se cultivan además en forma bastante apreciable otros productos. Por consiguiente, al evaluar los ingresos de los productores de café deberían tomarse en cuenta los ingresos provenientes de estos productos lo que, evidentemente, excede los alcances de este estudio.

¹⁰Un serio análisis comparativo de las dos series de datos pondrá de relieve el hecho de

Las diferencias de rendimiento según el tamaño de la finca (o del cafetal) están entre las menores en América Latina. Las cifras son las siguientes:

Cuadro 8

RENDIMIENTOS POR HECTAREA DE CAFE PERGAMINO SECO DE ACUERDO CON LAS AGRUPACIONES POR TAMAÑOS DE FINCAS Y CAFETALES (en kg por ha)

Tamaños	De las fincas	De los cafetales	
Menos de 1	515	485	
de 1 a 3.99	490	471	
de 4 a 7.99	514	502	
de 8 a 11.99	522	523	
de 12 a 15.99	567	577	
de 16 a 19.99	531	549	
de 20 a 99.99	531	606	
Más de 100	579	674	

Productividad promedio en el país: 533 kg /ha en 1970

Generalmente en Colombia hay dos cosechas de café, una de las cuales, sin embargo, tiene mayor significado que la otra. En los departamentos más importantes, Antioquia y Caldas, la cosecha mayor tiene lugar en octubre-diciembre, y la menor en abril-junio, mientras que en Quindío, Tolima y Valle ocurre lo contrario. Los niveles de producción total no cambian mayormente de un año para otro, ya que Colombia cuenta con condiciones atmosféricas relativamente estables y, de cualquier manera, las lluvias y las sequías se distribuyen según los años entre las distintas áreas cafeteras del país.

El procesamiento del café se hace en Colombia en la finca por mano de los mismos productores. El grano cosechado se despulpa y deja fermentar durante un período que fluctúa entre 12-24 horas, en cajones de madera con abundante agua que se revuelve constantemente. Luego, se lava el grano, para eliminar los residuos de sirope y se seca al sol. Durante esta etapa del proceso el café es llamado "pergamino" y bajo esta forma

se vende a los compradores de la manera que en seguida se detalla. La última fase del proceso es el "trillado", que consiste en eliminar la cubierta apergaminada que cubre los granos y que deja el café listo para el consumo o para la exportación. Esta última etapa, contrariamente a la primera que, como se ha visto, tiene caracteres muy artesanales, se realiza en plantas de tipo industrial. Se necesitan aproximadamente 5 libras de café "pergamino" para obtener 4 de "café verde" (es decir, de café listo para exportación); por eso, para efectuar cualquier tipo de cálculo respecto a cantidad y precios con relación a la transformación del "café pergamino" en "café verde" será preciso aplicar a los precios pagados por el "pergamino" un factor de 1.25 para poder comparar, por ejemplo, los precios internos con los internacionales.¹¹

Varios factores agroecológicos y so-

¹¹ Por esta razón, se acostumbra vender el "café pergamino" en Colombia en "cargas" de 125 kg, o en "arrobos" de 12.5 kg, que corresponden, después del trillado, a 100 ó 10 kg respectivamente de "café verde".

ciales (así el predominio del régimen de la pequeña propiedad, las dificultades de transporte, etc.), determinaron la adopción en Colombia de este sistema de procesado, o de beneficio, del café. Y el mismo es muy provechoso para el productor ya que de este modo él capta una porción de valor agregado que, de otra forma, favorecería a las grandes unidades industriales. El equipo necesario para efectuar el beneficio del café es mínimo,¹² y el procedimiento bastante sencillo, lo que permite además aprovechar, por lo menos en parte, los períodos posteriores a las cosechas que, de otro modo, serían inutilizables. Otras ventajas adicionales consisten en el posible aprovechamiento de los desechos de las operaciones de beneficio como abonos; en la reducción del peso de las cargas que deben transportarse a los puntos de compra; y la mayor facilidad de la misma operación de transporte, por el carácter no perecedero de la cereza seca.

Antes de venderse, el café se selecciona en forma manual, y los granos de menor calidad constituyen la llamada "pasilla" o café destinado al consumo interno.¹³

Se calcula que existe un centro de beneficio en Colombia por cada cuatro hectáreas cultivadas en café, lo cual da cierta idea del nivel artesanal en que se encuentra esta actividad.¹⁴

¹² Se trata de una máquina despulpadora bastante rudimentaria, de tipo manual, con un pequeño número de cajones de madera para la fermentación y un espacio organizado para el secado.

¹³ Como se advertirá la "pasilla" interviene también en el proceso de exportación, ya que uno de los impuestos a la exportación consiste en un 6% del volumen exportado, pagadero precisamente en "pasilla".

¹⁴ En El Salvador por ejemplo la cifra co-

Sólo pocas fincas llegan a realizar todas las operaciones hasta la trilla, pues en general se considera que esta operación necesita demasiados insumos en capital para que sea económicamente viable en escalas tan pequeñas.

Una vez trillado, el café "excelso" o café "verde" de exportación y siempre que responda a los criterios de calidad establecidos por la Federación Nacional de Cafeteros, entra en los circuitos internacionales.

c) *Costos de producción, tributación y ganancia del productor*

El primero de estos tres elementos es bien difícil de cuantificar sobre todo en un país como Colombia, donde la producción de café está muy concentrada en los niveles medio bajo de tenencia de la tierra y, por consiguiente, el grueso de los insumos de mano de obra lo brindan el mismo propietario y sus familiares.¹⁵ También otros elementos, tales como los fertilizantes y los gastos de transporte, a menudo escapan a una estimación en términos monetarios. Por estas razones, sin duda, son tan escasas las fuentes de información al respecto.

Bastante ejemplar, aunque conserve relativamente poco interés, por la anti-güedad de la información, es el estudio

respondiente es de alrededor de una planta por cada 700 hectáreas.

¹⁵ Sin embargo, este fenómeno tiene sus límites, ya que para una finca de extensión media (3-5 hectáreas) se necesitan para las operaciones de desyerbe y, sobre todo, de cosecha, hasta 5 trabajadores por cada trabajador que atiende el cafetal normalmente durante el año, y por lo tanto es muy frecuente la contratación de mano de obra adicional para estos fines.

de CEPAL/FAO.¹⁶ Otras fuentes¹⁷ aunque carecen del rigor del estudio citado, son más recientes, y pueden ser utilizadas como base para el presente análisis, sin desconocer todas las dificultades que comporta el hecho de referirse a una finca "promedio" que en la realidad sólo corresponde a un 10% aproximadamente de la producción total.

Una estimación de la Sección de Investigaciones Económicas de CENICAFE (Centro de Investigaciones sobre Café)¹⁸ para el año 1972 daba un costo total de 4 332 pesos por hectárea para una finca de 3.5 hectáreas con rendimientos de 541 kg por hectárea (lo que representa la finca media ideal colombiana); de ese costo alrededor de un 85% corresponde a gastos de mano de obra y el resto a fertilizantes, herramientas, financiación y costos fijos.

A resultados similares conduce la elaboración de datos del Banco Mundial¹⁹

¹⁶ *El café en América Latina. Problemas de la productividad y perspectivas*, CEPAL/FAO, 1958, vol. I, cap. X. En dicho estudio se computan los insumos de mano de obra en horas-hombres, los fertilizantes en kg/ha y los otros costos en pesos corrientes. Después de adentrarse en un análisis detallado de varios problemas de metodología (así la distinción entre trabajo asalariado y trabajo familiar), el estudio ofrece una estimación monetaria de costo total para 1955/1956.

¹⁷ *Economic Growth of Colombia; Problems and Prospect. Report of a Mission sent to Colombia by the World Bank in 1970*. The Johns Hopkins Press, Baltimore, Londres 1972. Tendencia de los precios percibidos por los productores de café en nueve países. Organización Internacional del Café, 1298/75 (c) 1975. Roberto López Alzate, "El cafetero medio colombiano", *Revista Cafetera de Colombia*, Bogotá, vol. XXII, enero-abril de 1973, pp. 63-77.

¹⁸ R. López Alzate, *op. cit.*, p. 71.

¹⁹ *Economic Growth of Colombia, op. cit.*, p. 270.

y de la OIC.²⁰ El Banco Mundial da una serie de estimaciones de costos corrientes (de los cuales quedarían excluidos impuestos y aportes varios, depreciaciones e intereses, los que llegan a un 7-10% de los costos totales) para los años 1960-1969. La OIC ofrece índices de crecimiento de costos (insumos de producción),²¹ hasta 1975. Si se aplican estos índices a las estimaciones del Banco Mundial, se obtiene para el año 1975 la cifra de 81.63 pesos por arroba, es decir de 3 533 pesos por hectárea de rendimiento medio (541 kg); y si a esta cifra se agrega un 10% de costos fijos no considerados por el Banco Mundial, se llega a una cifra de 3 886 pesos. Para simplificar, tomaremos como total de costos el promedio de estas dos estimaciones, o sea 4 109 pesos por hectárea (541 kg),²² es decir, 7.6 pesos por kilo, ó 950 pesos por carga (125 kg) de café "pergamino". Si se proyecta esta cifra hasta 1974, se obtienen los siguientes resultados, que se comparan aquí con los precios promedio al productor. (Véase cuadro 9).

Aun cuando estas cifras sólo son indicativas, ellas pueden considerarse que reflejan la realidad con un grado de aproximación aceptable.

Los precios internos examinados constituyen un promedio de los precios

²⁰ O.I.C., *op. cit.*, cuadro anexo 6.

²¹ Véase *ibidem*, anexo 2.

²² Un estudio de Roberto Junguito (*Objetivos de la política cafetera*, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, Bogotá, mayo 1974) da una cifra de US\$ 24.3 por saco de 60 kg o sea de COL\$ 3 834 por hectárea (541 kg) para el año 1970. Si se proyecta esta cifra al año 1972 mediante los índices de la OIC, se obtiene un total de COL\$ 4 645, o sea un 7% más que CENICAFE y 13% más que nuestras estimaciones basadas en datos del Banco Mundial y de la OIC.

Cuadro 9

Años	Costos de producción (por carga de 125 kg)	Precios promedio al productor (por carga de 125 kg)
1972	950	1 498.94
1973	1 067	1 937.09
1974	1 500	2 262.50

establecidos por la Federación de Cafeteros. Según la situación del café en los mercados internacionales, los exportadores privados pueden intervenir efectuando compras a precios mayores que los mínimos establecidos por la Federación. Esto sucede cada vez que, como en las circunstancias actuales, los precios internacionales son suficientemente elevados como para permitir un margen de ganancia a los exportadores aun cuando tengan que pagar mayores precios al productor que los mínimos establecidos por la Federación. A este factor se debe el hecho de que el porcentaje de compras de café efectuadas por la Federación sobre el total de las compras varía mucho de un año para otro, y puede pasar de cifras cercanas a cero, como en la primera mitad de 1976, a un 80%, como ocurrió en 1972.²³

La Federación fija, negociándolo con

²³ La Federación de Cafeteros (FEDE-CAFE), teóricamente una asociación de derecho privado entre productores de café, goza en la práctica de un *status* semipúblico. Entre sus atribuciones, que se describirán con mayor detalle más adelante, están: fijación del precio de sustentación y de las reglas de calidad; compra del café a los productores; creación y manejo de existencias; ventas a exportadores privados o exportación directa del café; utilización del Fondo Nacional del Café, cuyas entradas se originan en la tributación del café en varios niveles y en los beneficios de las ventas efectuadas por la Federación; control del mercado interno de consumo y, en general, responsabilidad primera en cuanto a la política cafetera del país

el Gobierno, el precio de sustentación del café "pergamino", de tal manera que se asegure un ingreso remunerativo al productor y, al mismo tiempo, se mantengan bajo control los incentivos a la producción (utilizando para este fin también otras medidas de carácter tributario).

Las compras efectuadas por la Federación bajo el régimen del precio interno de sustentación son financiadas por el Fondo Nacional del Café (cuenta especial en el Banco de la República administrada por la Federación), el que a su vez obtiene generalmente, al efecto, préstamos del Banco de la República, los que se cancelan a medida que el café se remite a exportadores privados o directamente al extranjero.

En el cuadro 10 compara la evolución de los precios internos, medidos por los mínimos establecidos por la Federación (promedios anuales) comparados con valores promedio fob de exportaciones para el período 1962-1975.²⁴

tanto en el plano interno como en el internacional. La Federación es el terreno donde los intereses de pequeños productores, grandes productores, exportadores, el Estado y otros agentes económicos relacionados con la producción o el comercio del café se enfrenta, y como regla general puede decirse que las decisiones de política cafetera son el resultado de estas confrontaciones.

²⁴ En junio de 1976, este precio estaba en 5 650 pesos por carga, más una bonificación

Cuadro 10

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
a)	478	556	718	717	757	759	889
b)	760	741	905	1 373	1 372	1 395	1 507
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975 ^a
a)	889	1 304	1 246	1 499	1 937	2 262	2 675
b)	1 587	2 292	2 130	2 514	3 666	3 884	3 646

Fuente: Federación de Cafeteros y OIC.

Nota: Precios en pesos colombianos por carga de 125 kg para a), y en pesos colombianos por 100 kg para b), para compensar la transformación del café "pergamino" en café "excelso".

^aPreliminar.

Como puede apreciarse la relación entre precios internos e internacionales ha fluctuado bastante, aunque siempre dentro de ciertos límites. En porcentajes, estos límites han variado entre un 52% y un 79% (el porcentaje expresa la posición del precio internacional captada por el productor), con un promedio para el período, de un 61%.

Con el propósito de especificar con mayor precisión el desenvolvimiento de la posición relativa del productor de café, se compara en seguida la evolución de los precios internos de los distintos países con una serie de indicadores además de sólo los precios de exportación, y son: el índice de precios al consumidor, el índice de costos de insumos de producción y el índice de precios internos al

productor de otros rubros de exportación, aunque, por razones climáticas, éstos no puedan considerarse como posibles sustitutos del café. Los resultados de este análisis comparativo se presentan aquí sin mayores comentarios, por falta de espacio, pero son de suyo suficientemente elocuentes. (Véase cuadro 11.)

En Colombia la incidencia de la tributación es muy alta. Existe un arsenal bastante complejo de instrumentos tributarios o paratributarios que afectan la actividad de la exportación cafetera.²⁵

El *reintegro mínimo cafetero* determinado por la Junta Monetaria, representa la suma de divisas por cada saco de 70 kg exportado que los exportadores privados están obligados a cambiar a la tasa oficial en el Banco de la República. De 1957 a 1967 una tasa de cambio especial al efecto del reintegro cafetero

especial, por la coyuntura particularmente favorable del café en el mercado mundial, de 1 000 pesos por carga. Este total (6 650 pesos/carga) se compara con un valor de las exportaciones de 13 693 (valor cif) que corresponde a unos 13 000 pesos fob. La bonificación especial se introdujo el 7 de junio de 1976 para permitir a la Federación efectuar compras de café que, de otra manera, habrían sido monopolizadas por los exportadores privados.

²⁵ La incidencia de la tributación sobre la producción, por otra parte (impuestos a la renta, predial y complementarios) es mínima, y no llega al 5% de los costos de producción. Por lo menos, esto ha ocurrido hasta que, recientemente, para moderar los efectos inflacionarios provenientes de la prosperidad por la que atraviesa la actividad, se impuso un sistema de *bonos forzosos* a los productores de café.

Cuadro 11

COMPARACION DE LOS PRECIOS INTERNOS DEL CAFE CON OTROS VALORES RELEVANTES
PARA DETERMINAR LA EVOLUCION DE LA POSICION DEL CAFICULTOR

Años	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)
1962	478	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1963	556	116	132	116	98	118	128	91	117	118	111
1964	618	150	155	150	119	126	155	97	159	127	150
1965	717	150	160	100	120	83	185	81	179	129	180
1966	757	158	192	105	120	88	194	81	187	142	187
1967	759	159	208	98	105	93	193	82	206	148	203
1968	889	186	220	99	105	94	199	93	194	170	214
1969	982	206	242	103	105	98	241	85	208	232	212
1970	1 304	273	259	128	142	90	256	107	249	262	218
1971	1 246	261	282	112	120	93	277	94	265	250	269
1972	1 499	314	323	124	130	95	292	108	275	258	307
1973	1 337	405	396	146	175	83	328	123	s.d.	s.d.	s.d.
1974	2 262	473	493	165	179	92	378	125	s.d.	s.d.	s.d.
1975	2 675*	560	652	168	144	117					

Fuente: Elaboración a base de datos de la OIC.

^aPrecios internos al productor de café "pergamino" (Federación) expresado en Co\$ por carga de 125 kg (promedios anuales).

^bIndices de crecimiento de (a).

^cIndices de precios al consumidor.

^dIndices de precios internos al productor, expresados en dólares constantes de 1962.

^eIndices de valores fob de exportaciones de café, expresados en dólares constantes de 1962.

^fRelación entre (d) y (e) $\frac{(d) \times 100}{(e)}$

^gÍndice de costos de insumos de producción.

^hRelación entre (b) y (g) $\frac{(b) \times 100}{(g)}$

^{i, j y k}Indices de precios internos al productor. de banano, cacao y algodón respectivamente.

* Preliminar.

estuvo en vigencia, pero a partir de entonces fue suprimida. Esta diferencia cambiaría contitua en realidad un impuesto adicional, el que variaba según las políticas cambiarias del país.²⁶

De acuerdo a su funcionamiento actual, los reintegros no constituyen un impuesto propiamente dicho, salvo cuando la Junta Monetaria fija los niveles de reintegro por encima del nivel de precios externos, cosa que sucedía, por ejemplo, a mediados de 1976. En estos casos, los exportadores privados se ven en la obligación de adquirir divisas adicionales para cumplir con las disposiciones de la ley. En períodos normales, es decir, cuando los niveles de reintegros mínimos cafeteros no sobrepasan los niveles de precios internacionales fob, son imposibles de cuantificar las desventajas²⁷ del exportador que tiene que cambiar sus dólares en pesos.

El impuesto de exportación *ad valorem* se introdujo en 1951 y se fijó en 15% del total en dólares de las exportaciones. Al bajar las cotizaciones internacionales del café, el impuesto se redujo al 9% y se eliminó por completo en 1962. Sin embargo, simultáneamente con la abolición de la tasa de cambio diferencial, se reintrodujo en 1967 este impuesto fijándose su monto en 26% ; a su vez este porcentaje se fue rebajando progresivamente hasta llegar a un 20% en diciembre de 1968. De este 20%, 4% iba al Fondo Nacional del Café y el resto al Banco de la República.

²⁶ La diferencia entre el tipo de cambio llamado "dólar cafetero" y el tipo de cambio utilizado para otros tipos de exportaciones fue, en promedio, de un 29% entre 1957 y 1967.

²⁷ Estas desventajas consistirían en la pérdida de posibilidades de exportaciones de capitales o de importaciones de bienes, mayor defensa contra la devaluación de la moneda, etc.

Disposiciones posteriores fueron disminuyendo el impuesto *ad valorem* y, en junio de 1976, éste era de 18%, de los cuales 14 puntos se destinan al presupuesto nacional a través del Banco de la República, 3.2 puntos al Fondo Nacional del Café y 0.8 puntos a los "Comités Departamentales de Cafeteros".²⁸

La "cuota de retención" corresponde a la cantidad de café de calidad de exportación que todo exportador privado debe entregar a la Federación, y se destina al Fondo Nacional del Café. Este impuesto se mide según los porcentajes de las cantidades de café "verde" exportadas, y se paga en equivalente de café "pergamino". Recuérdese que la tasa de conversión de café "pergamino" a café "verde" es de 1:08 (un kg de café "pergamino" corresponde a 0.8 kg de café "verde"), lo cual significa que, por cada saco de 70 kg de café "verde" exportado, el exportador debe entregar el porcentaje de los 70 kg exportados indicado por ley, multiplicado por un coeficiente fijo de 1.25. Por ejemplo, si la cuota de retención es de 25%, el exportador deberá entregar una cantidad de café por saco de 70 kg exportado igual a $70 \times 0.25 \times 1.25$, es decir, de kg 21.875. El exportador tiene la opción de entregar, en vez del café, su equivalente en dinero.

Este impuesto cumple el propósito de aportar capitales al Fondo Nacional del Café, crear existencias centralizadas y regular la oferta exportable, lo cual asume particular importancia cuando rigen compromisos de cuota.

La retención cafetera se introdujo en 1958 y su nivel no sobrepasó, entre 1958 y 1972, un 25% de la cantidad de café "verde" exportado. A partir de entonces,

²⁸ Los Comités Departamentales de Cafeteros financian obras de infraestructura relacionadas con la actividad cafetera.

las autoridades estuvieron aumentando el porcentaje hasta que se llegó, en junio de 1976, a un 85%. Lo cual significa que en esta fecha los exportadores estaban entregando a la Federación, por cada saco de 70 kg de café "verde" exportado, 74.375 kg de café "pergamino"²⁹ o su equivalente en dinero.

El impuesto llamado de "*Pasilla y Ripio*" corresponde a una cantidad fija de café (5.5% de "Pasilla" y 0.5% de "Ripio") que todo exportador debe entregar a la Federación en estas dos calidades inferiores. Este impuesto cumple el doble propósito de obtener café para el consumo interno y reservar el café de calidad superior para la exportación. El volumen se calcula a base de las cantidades de café verde exportadas, es decir, por cada saco de café "verde" exportado, el exportador debe entregar 3.85 kg de "pasilla" y 0.35 kg de "ripio".

Este conjunto de instrumentos, con excepción del impuesto de "pasilla y ripio", que no ha cambiado sustancialmente desde su creación en 1941, y de un "impuesto de exportación" adicional, cuyo monto siempre ha sido mínimo,³⁰ y eliminado por completo a fines de 1972, constituyó un terreno constante de negociaciones entre la Federación, los productores, los exportadores y el Estado. Las medidas relacionadas con modificaciones en la cuota de retención, el impuesto *ad valorem*, los reintegros mínimos y el precio interno de sustentación afectan en gran medida a la economía colombiana en su conjunto, sobre todo en lo que se refiere a disponibilidad

²⁹ Resultado de $70 \times 0.85 \times 1.25$.

³⁰ Este impuesto recaudó para todo el año 1972 un total de 1 399 000 pesos, o sea apenas 0.25 pesos por saco de 60 kg exportado. No hay que confundirlo con el impuesto de exportación *ad valorem*.

de medios financieros, tendencias inflacionarias y tasas de inversión tanto públicas como privadas.

Ejemplos notables de resultados de estas negociaciones son los acuerdos entre productores y gobierno de 1969, en los que se anticipa el tratamiento que se daría a toda alza en los precios mundiales del café, y se fija un esquema de distribución de tales aumentos entre el productor, el Fondo Nacional del Café y los Comités Departamentales de Cafeteros. Sin perjuicio de las demás entradas en beneficio de estos dos organismos por otros conceptos, tales como el impuesto *ad valorem* y las cuotas de retención cafetera.³¹

Al evaluar la incidencia de la tributación sobre la producción cafetera de Colombia, no puede dejarse de enfatizar el papel del Fondo Nacional del Café y de los Comités Departamentales de Cafeteros, que retransfieren a los productores, a través de la realización de obras de infraestructura, concesión de créditos y asistencia técnica, una parte considerable de los recursos desembolsados por concepto de impuestos.

El Fondo Nacional del Café (FNC) constituye una cuenta especial en los

³¹ El acuerdo de 1969 estableció que, para un precio internacional que sobrepasara los 57 céntimos de dólar por libra, el 35% del alza iría en beneficio de los productores (a través del aumento en los precios de sustentación), mientras que el Fondo Nacional del Café y los Comités Departamentales de Cafeteros recibirían respectivamente un 30% y un 35%. En 1972 el acuerdo se modificó según el esquema siguiente: a partir de 54 céntimos de dólar por libra y hasta los 61 céntimos se establece una franja de 5 céntimos que se reparte de la misma manera que en el acuerdo de 1969. A partir de 61 céntimos esta franja se amplía hasta 6 céntimos. Estos acuerdos nunca fueron totalmente aplicados, y, en la práctica, siempre se recurrió a las medidas tributarias antes descritas.

libros del Tesoro Nacional, cuyas entradas, además de las tributarias antes mencionadas, provienen de las ventas del café a exportadores privados o directamente al extranjero. El Gerente General de la Federación de Cafeteros maneja el Fondo. Las divisas obtenidas a través de las exportaciones son entregadas al Banco de la República, el que a su vez remite, con la aprobación de la Junta Monetaria, al FNC los recursos en divisas que la Federación de Cafeteros necesite para atender sus obligaciones externas. Durante los últimos años, la Federación se ha visto en la obligación de negociar créditos internos y externos para integrar los recursos del FNC. Actualmente, sin embargo, el FNC sólo tiene deudas pendientes con el Banco de la República. El FNC también recauda fondos mediante la emisión de "Bonos cafeteros" en el mercado financiero nacional.

A través del FNC se financian las compras de café a los productores y, a través de éstas, se acumulan existencias. El FNC participa igualmente en los gastos corrientes de la Federación de Cafeteros y, asimismo, de sus "campañas técnicas" y otras actividades en favor de los productores y en la capitalización de entidades de asistencia y de créditos tales como el Fondo Rotatorio de Crédito Cafetero, el Banco Cafetero y los Comités Departamentales de Cafeteros.³²

Finalmente, el FNC financia el pago de bonificaciones a los compradores extranjeros.³³

Los Comités Departamentales del Café por su parte desarrollan labores de mejoramiento de infraestructura (vial,

³² Un análisis pormenorizado de las actividades desarrolladas con apoyo del F.N.C. aparece en los *Informes anuales del Gerente General de la Federación de Cafeteros de Colombia*.

³³ Véase p. 190.

educativa, etc.) y de asistencia técnica. Para ello cuentan con la asesoría de los Servicios Técnicos de la Federación de Cafeteros y con la contribución financiera del FNC, fuera de sus entradas propias, constituidas sobre todo por la participación en la recaudación del impuesto *ad valorem* y en el acuerdo de reparto (*sharing agreement*) de 1972.

Si se considera que los productores y la población de las áreas cafeteras en general, recuperan buena parte de las recaudaciones tributarias cafeteras a través de los servicios públicos rendidos por la Federación de Cafeteros y los Comités Departamentales, aunque sea difícil de cuantificar con exactitud, se puede ahora construir un cuadro sinóptico de descomposición del precio del café desde el estado de la producción hasta el de la exportación. Para este ejercicio tomamos en consideración el año 1973. (Véase gráfico 2.)

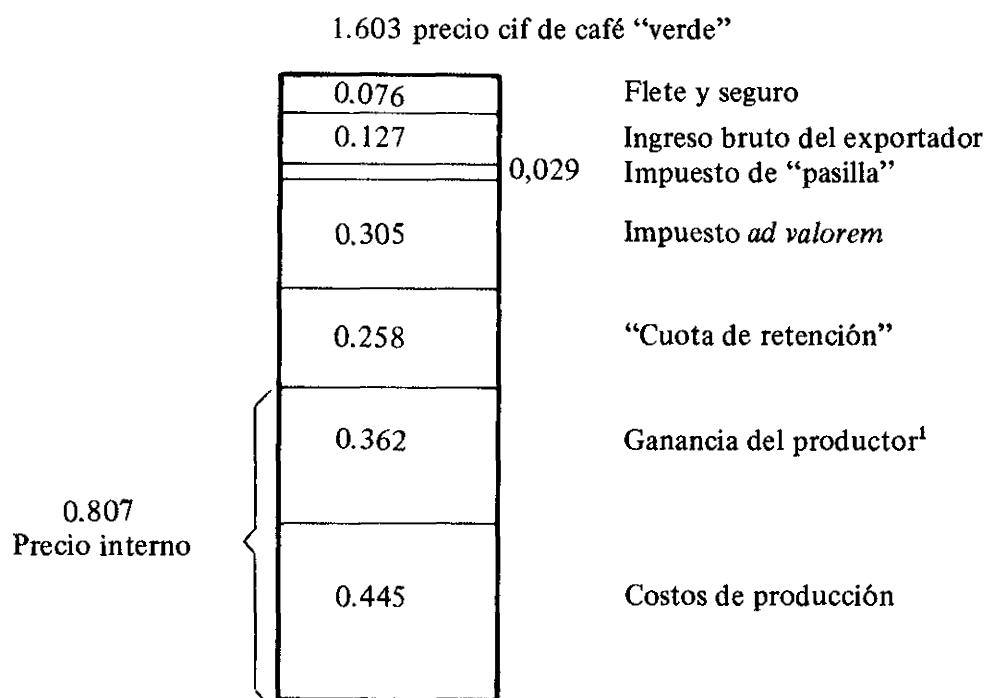
4. Exportación

Colombia exporta la casi totalidad de su café en forma de café "verde".

Existen tres plantas de café soluble (una planta de la Federación en Chinchiná; una de Nestlé, SICOLAC; y una privada nacional, Colcafé), pero sus niveles de exportaciones son muy bajos. Las plantas reciben café a precios subvencionados por la Federación, mas, aún así, no parece que el café colombiano, por sus altos precios, esté en condiciones de competir con los "robustas", que representan el tipo de café que más se utiliza para la transformación en café soluble.³⁴

³⁴ La tasa de extracción de este proceso (ya sea utilizando el método "freeze-dry" o el "spray-dry") es todavía baja, y, además, la "so-

Gráfico 2
COLOMBIA: DESCOMPOSICION DEL PRECIO DE UN KILO DE CAFE EXPORTADO, 1973
 (Dólares)



¹Por "ganancia del productor" se entiende aquí la diferencia entre el precio interno promedio durante el año y los costos de producción ya calculados en páginas anteriores para una "finca promedio". Por supuesto, se trata de una aproximación.

Mejores perspectivas parece ofrecer la transformación del café en el extranjero, ya sea para café tostado y molido o para café soluble, mezclando eventualmente el producto colombiano con otros

lubilización" implica una pérdida del aroma natural del café, lo cual constituye un incentivo para utilizar para este propósito calidades más bajas, como son los africanos.

café africanos o americanos. En este caso, las dificultades serán más bien de orden institucional, ya que el país carece de experiencia tanto financiera como industrial y comercial, para efectuar este tipo de inversiones. El éxito de un proyecto piloto realizado en Argentina para producción de café tostado y molido, sin embargo, ha despertado el interés de la Federación de Cafeteros para intentar el experimento en mayor escala.

Fuera de estas excepciones, Colombia exporta café "verde" y una vez que el producto está en los puertos de destino, deja de intervenir en las fases ulteriores de su transformación y comercialización.³⁵ El país controla de todas maneras, a través de la Flota Mercante Grancolombiana, una parte considerable³⁶ del transporte de sus exportaciones del café.³⁷

El alto nivel de la tributación sobre el café constituye un incentivo, sobre todo en períodos de altos precios internacionales, para contrabandear el café, en particular a Venezuela, país que también exporta café, aunque en cantidades limitadas (978 000 sacos en promedio entre 1964 y 1974). Sin embargo, la distancia de la frontera de las zonas cafeteras, y las dificultades de transporte reducen el contrabando a cantidades presumiblemente reducidas.³⁸

En Colombia las exportaciones de café las hacen la Federación de Cafeteros o exportadores privados inscritos en un registro especial de la misma Federación.

En 1973 la cantidad total exportada por la Federación fue de 2 823 425 sacos de 60 kg, contra 3 942 843 sacos exportados por los particulares; ese año la Federación y los particulares se distribu-

³⁵ Debe señalarse aquí, sin embargo, que Colombia interviene en forma masiva en la publicidad de su producto en los mercados consumidores.

³⁶ No pudieron obtenerse datos a este respecto.

³⁷ Entre un 70-75% las exportaciones de café salen desde el puerto Pacífico de Buenaventura, mientras que la casi totalidad del resto sale por puertos atlánticos.

³⁸ Diferente es el caso, por ejemplo, del ganado que, dada la cercanía de las áreas de producción de la frontera venezolana, se exporta clandestinamente en forma masiva a este país.

yeron las exportaciones, en la proporción de 42% y 58% respectivamente.

En cuanto a la repartición de los mercados, la Federación predomina en las exportaciones a Europa, en tanto que las particulares controlan las hechas a Estados Unidos, como se desprende del cuadro 12.

La Federación monopoliza la exportación a los países con los cuales existen convenios bilaterales (España, República Democrática Alemana, Yugoslavia, Hungría, Polonia y Unión Soviética) y, en general, exporta a Europa mayores cantidades que los particulares. Estos últimos, de todos modos, mantienen una parte apreciable (35.5% en 1973) del mercado europeo, mientras que la Federación interviene con una mucho menor (12.71% en 1973) en el mercado estadounidense.

Entre 1961 y 1973, la Federación cubrió, según los años, entre el 25 y el 44% de las exportaciones, con un promedio de 34%. En años recientes, esta proporción parece haberse estabilizado alrededor del 40%, por lo menos hasta 1976.

Un elemento muy original de la comercialización externa del café colombiano reside en la concesión de "bonificaciones", o sea de descuentos a los importadores,³⁹ que normalmente paga el FNC y que, en la práctica, reducen las diferencias de precios existentes entre el café colombiano y los demás cafés suaves. Estas diferencias en efecto, cuando se toman en cuenta dichas bonificaciones, disminuyen considerable-

³⁹ Una cifra estimada en el curso de discusiones con responsables de la política cafetera de otro país, y que debe tomarse con un máximo de cautela, es de unos 21 céntimos de dólar para el precio internacional, vigente en junio de 1976, de 183 céntimos de dólar.

Cuadro 12
EXPORTACIONES POR PAISES DE DESTINO

(Sacos de 60 kg)

Países	1972		1973	
	Federación	Particulares	Federación	Particulares
Estados Unidos	285 082	2 240 255	382 226	2 623 346
Otros países americanos	167 167	66 410	102 261	72 270
República Federal de Alemania	476 957	1 072 431	713 685	602 032
Suecia	69 825	251 551	138 285	201 119
España	400 505	—	301 262	—
Holanda	243 016	73 219	385 788	25 433
Otros países europeos	619 138	451 275	671 802	384 441
<i>Total Europa</i>	<i>1 809 441</i>	<i>1 848 476</i>	<i>2 210 828</i>	<i>1 219 025</i>
Otros países	81 012	30 595	128 109	28 203
TOTAL	2 342 702	4 185 736	2 823 424	3 942 844

Fuente: Federación de Cafeteros de Colombia, *Boletín de información estadística sobre café*, Bogotá, N^{os} 46, 47.

mente, aunque parezca acertado que no desaparecen.

Este sistema de bonificaciones, cuya existencia reconoce la misma Federación de Cafeteros, es la continuación de una fórmula que se ideó mientras regía el Acuerdo Internacional de 1962 (que aumentaba cuotas de exportación en función del nivel de los precios), y se mantuvo, al parecer, por mera costumbre comercial.

Colombia conservó, a pesar de las limitadas oscilaciones en los niveles de producción entre un año y otro, en comparación, por ejemplo, con Brasil, una reserva considerable de existencias, como se desprende del cuadro 13.

Colombia ha participado muy activamente en las tentativas de organizar la producción y comercialización del café

en escala mundial. (Su actuación en el "Grupo de Bogotá" y en el "Grupo de Ginebra" con fines de control mundial de la oferta, así como su posición conjunta con Brasil frente a la negociación de un nuevo Acuerdo Internacional se tratarán con mayor detalle en la parte de este estudio dedicada a la comercialización internacional.) En términos generales, se puede decir que Colombia fue capaz (por el grado de control público ejercido sobre la actividad cafetera a través de un organismo como la Federación) y dio pruebas de su voluntad política de armonizar sus políticas internas con las exigencias organizativas internacionales vinculadas con el control e 'igualación' de la demanda y de la oferta y, sobre todo, con la preservación y el aumento del poder de compra de los países productores.

Cuadro 13

EXISTENCIAS CAFETERAS EN COLOMBIA, 1962/1963-1974/1975

<i>Año Cafetero</i>	<i>Existencias mundiales</i>	<i>Existencias en Colombia</i>	<i>Porcentajes de producción exportable</i>
1962/1963	71 707	2 024	31
1963/1964	71 340	2 139	30
1964/1965	69 678	3 589	55
1965/1966	88 796	4 746	68
1966/1967	82 804	5 369	25
1967/1968	78 826	5 499	82
1968/1969	69 182	5 050	77
1969/1970	65 336	5 583	79
1970/1971	54 637	5 635	88
1971/1972	54 267	4 216	70
1972/1973	55 295	5 434	83
1973/1974	40 896	3 839	48
1974/1975	49 277	3 000 ^a	38

Fuente: OIC, Documentos EB 1290/74 y E 1402/75.

^aEstimación.

III

Breves notas sobre producción y exportación del café en El Salvador y en Brasil

Para estos dos casos se resumirá a lo esencial el análisis, haciendo hincapié en los elementos distintos con respecto a la situación colombiana.

1. El Salvador

Primeramente es preciso señalar dos puntos capitales:

1) El Salvador produce café de calidad "arábica suave", el que se cotiza entre los "otros suaves" en los mercados mundiales;

2) La extrema densidad de la población, junto con la capacidad y tenacidad del labrador salvadoreño y el adecuado uso de abonos y pesticidas, han llevado la producción cafetera del país a los niveles de rendimiento más altos de Centroamérica y, prácticamente, del mundo (1 149 kg/ha en 1975).

Las cifras de producción y exportación en los años recientes se indican en el cuadro 14.

En cuanto a la tenencia de la tierra, se dispone de cifras bastante completas

Cuadro 14

EL SALVADOR: PRODUCCION Y EXPORTACION DE CAFE

Años	Producción (miles de sacos)	Exportaciones (miles de sacos)	Valor de ex- portaciones (millones de dólares)	Participación del café en total de ex- portaciones
1966	(1 960)			
1967	(2 430)			
1968	(1 990)	1 982	93.56	44%
1969	2 190	1 899	89.36	44%
1970	2 310	1 865	120.76	51%
1971	2 410	1 689	107.56	44%
1972	2 490	2 083	131.44	44%
1973	2 140	2 489	159.52	45%
1974	2 660	2 552	194.72	42%
1975		3 062		

Fuentes: Pan American Coffee Bureau, Organización Internacional del Café, Banco Central de Reserva de El Salvador.

para 1961, las que aparecen en el cuadro 15a, y menos completas para el año 1971. Para poder comparar las cifras de 1971, se han reagrupado en el cuadro 15b las cifras de 1961 de acuerdo con los mismos criterios utilizados para 1971.

Como puede apreciarse, hay una concentración de la tenencia mucho mayor

que en Colombia,⁴⁰ lo cual se refleja, por otra parte, también en otros cultivos. Las cifras relativas a las diferencias de rendimientos entre fincas pequeñas, me-

⁴⁰ Un estudio del CIAP hacía notar que en 1968 "en El Salvador y Guatemala (con respecto a los demás países de Centroamérica) las

Cuadro 15a

EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SECTOR CAFETERO, 1961

Tamaño de las empresas	Número de explota- ciones	%	Superficie en producción (hectáreas)	%	Porcentaje en la producción
De 0 a 4.9 ha	26 000	71.1	11 525	9.1	6.2
De 5 a 99.9 ha	9 789	26.8	59 200	46.4	42.8
100 y más ha	749	2.1	56 600	44.5	51.0
<i>Total</i>	<i>36 538</i>	<i>100.0</i>	<i>127 325</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Segundo Censo Agropecuario, p. 238.

Cuadro 15b

EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
EN EL SECTOR CAFETERO, 1961 Y 1971

Tamaño de las empresas	Superficie		Producción	
	Porcentaje de 1961	Porcentaje de 1971	Porcentaje de 1961	Porcentaje de 1971
De 0 a 9.9 ha	15	17	10.3	12.1
De 10 a 49.9 ha	24	27	22.8	26.2
Más de 50 ha	60	55	66.8	61.7

dianas y grandes, son también de 1961 y ofrecen los resultados siguientes:

Fincas pequeñas (0-15 ha)	491 kg/ha
Fincas medianas (15-100 ha)	704 kg/ha
Fincas grandes (más de 100 ha)	796 kg/ha

Otra diferencia fundamental respecto a Colombia es la existencia de "beneficiadores", que centralizan la transformación del café cosechado en "pergamino", mientras que como se ha visto este proceso en Colombia está a cargo del mismo productor.⁴¹ Este problema no afecta a los grandes productores, ya que por lo

propiedades están más concentradas: cerca del 5% de las fincas cubren alrededor de un 60% del área cafetera", CIAP, *Estudios sobre la tributación del café en Centroamérica*, p. 2.

⁴¹ A pesar de las dificultades derivadas de la carencia de espacio y de recursos hídricos que se invocan para justificar la existencia de los beneficios, cabe preguntarse si la presencia de grupos de intereses establecidos como son los "beneficiadores" (quienes a veces son los mismos exportadores) no constituye un factor aún más determinante en la persistencia de este sistema de comercialización.

general, en su mayoría estos son a la vez "beneficiadores" y centralizan el beneficio de su propia producción cafetera como la de las fincas vecinas.

La Compañía Salvadoreña del Café (CSC) posee un número limitado de beneficios, aunque su ubicación estratégica y su tamaño⁴² deberían asegurar al pequeño productor una protección contra los eventuales abusos por parte de los beneficiadores privados.

La CSC establece también, y esto constituye su actividad fundamental, un precio mínimo al productor que sirve de garantía de ingreso mínimo a los agricultores, cuando no existe la posibilidad de vender el café a mayores precios. En este aspecto, la situación es muy similar a la colombiana.

Un cuadro similar al construido para Colombia (véase el cuadro 11) da para El Salvador los resultados que surgen del cuadro 14.

Los costos de producción, de acuerdo con informaciones de la OIC, del CIAP y de entidades locales, se estimaron para 1973 en un promedio de 63

⁴² El beneficio más grande de la CSC llegó a procesar 400 000 sacos de café en el año 1975.

colones por quintal,⁴³ siguiendo una metodología similar a la esbozada para Colombia. (Véase cuadro 16.)

En cuanto a la tributación, ésta es, en El Salvador, la más alta de Centroamérica. Relativamente es de poca importancia el impuesto sobre la propiedad cafetera, cuya incidencia se calculó

en 1968⁴⁴ en 0.84 céntimos de dólar por ha, o 0.05 por saco de café producido. Por otra parte, los caficultores están exentos del impuestos sobre la renta, el que, sin embargo, grava a los beneficiadores y a los exportadores.

La fuente más importante de ingresos del Estado es, sin duda alguna, el

Cuadro 16

EL SALVADOR: COMPARACION DE PRECIOS INTERNOS DE CAFE CON OTROS VALORES RELEVANTES PARA DETERMINAR LA EVOLUCION DE LA POSICION RELATIVA DEL CAFICULTOR

Años	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
1962	55.20	100	100	100	100	100	100	100
1963	53.20	96	102	102	101	94	95	99
1964	64.40	117	103	119	103	114	114	97
1965	71.20	129	104	134	103	125	125	97
1966	66.46	120	103	129	115	104	104	94
1967	57.20	104	104	112	114	91	91	103
1968	58.46	106	107	108	118	90	90	105
1969	61.60	112	107	108	117	96	96	91
1970	58.60	106	110	140	123	86	86	98
1971	57.39	104	110	130	133	78	78	112
1972	65.20	118	112	145	137	86	86	121
1973	75.80	137	119	164	146	94	94	132
1974	81.00	146	139	186	192	76	76	234
1975			171	135				

Fuente: Elaboración de datos de la OIC.

(a) Precios internos promedio al productor de café "verde" expresados en colones por quintal de 100 libras.

(b) Indices de crecimiento de (a).

(c) Indices de precios al consumidor.

(d) Indices de valor fob de exportaciones de café en dólares constantes de 1962.

(e) Indices de costos de insumos de producción.

(f) Relación entre (b) y (d) $\frac{(b \times 100)}{(d)}$

(g) Relación entre (b) y (e) $\frac{(b \times 100)}{(e)}$

(h) Indices de precios internos al productor de algodón.

⁴³ El precio internacional para el año fue de céntimos de dólar 53.98 por libra, o sea 134.85 colones por quintal.

⁴⁴ A Rochac, "La tributación del café" (mimeografiado), San Salvador.

impuesto *ad valorem* a la exportación, que se aplica a razón de 6.75 dólares más el 30% sobre el exceso de 45 dólares obtenidos como precio fob por quintal de café en el mercado internacional; en junio de 1976, este impuesto era de 38.25 dólares por quintal.

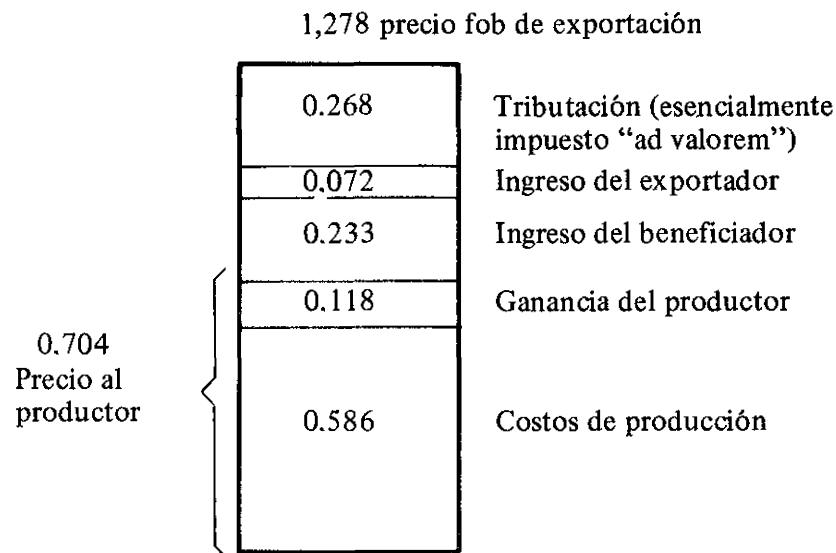
Las "cuotas de retención", vigentes durante algún tiempo, se suspendieron en el año cafetero 1972-1973.

Como se ha expresado más arriba, las

tasas de imposición son bastante más elevadas en El Salvador que en los demás países de Centroamérica, lo cual suscitó muchos problemas de contrabando, los que a veces afectaron profundamente la economía salvadoreña.

Para resumir la distribución de los ingresos procedentes del café, se puede construir ahora el gráfico 3, similar al ya preparado para Colombia (véase gráfico 2).

Gráfico 3
EL SALVADOR: DESCOMPOSICION DEL PRECIO DE UN KILO
DE CAFE EXPORTADO
(Dólares)



El Salvador exporta café "verde" en su mayor parte a la Comunidad Europea (alrededor de un 60% en 1975), por medio de exportadores privados nacionales, inscritos en un registro especial que mantiene la Compañía Salvadoreña

del Café; esta última entidad firma también contratos de café en las bolsas internacionales, aunque en una medida menor que la Federación de Cafeteros de Colombia.

2. *Brasil*

Muy esquemáticamente, a pesar de ser el país el primer productor mundial de café, será tratado el caso brasileño, y esto porque no se pudieron conseguir para Brasil estimaciones de costos de producción ni estadísticas sobre la estructura de la propiedad cafetera. Por lo demás, el análisis de estos indicadores sería más difícil en este caso, debido a varios factores entre las distintas zonas de producción del país contrariamente a la relativa uniformidad en los casos de Colombia y de El Salvador.

Brasil produce café de calidad "arábica no lavado" en fincas de extensión comparativamente más grandes que en

Colombia, y se comercializa internamente a precios mínimos de garantía fijados por el Instituto Brasileño de Café (IBC).

La producción sufre bajas repentinas ocasionadas por las heladas que suelen registrarse en los Estados sureños (Paraná y São Paulo), las que tienen una gran influencia sobre los precios mundiales.

También importa destacar que Brasil constituye, con un consumo anual de alrededor de 6 millones de sacos,⁴⁵ el segundo mercado mundial *consumidor* de café, después de Estados Unidos.

En este mismo cuadro se pueden apreciar tanto la producción como la exportación de café de Brasil desde 1950/1951:

Cuadro 17

BRASIL: PRODUCCION Y EXPORTACION DE CAFE, 1950/51-1974/75

(Millones de sacos)

<i>Años cafeteros</i>	<i>Producción</i>	<i>Exportación</i>	<i>Años cafeteros</i>	<i>Producción</i>	<i>Exportación</i>
1950/51	20.6	16.6	1963/64	24.1	19.8
1951/52	18.9	16.3	1964/65	15.1	12.9
1952/53	20.2	15.0	1965/66	38.8	15.3
1953/54	19.3	14.3	1966/67	19.8	16.3
1954/55	18.8	10.8	1967/68	24.8	18.2
1955/56	26.5	17.0	1968/69	18.1	19.3
1956/57	17.1	14.9	1969/70	18.7	19.0
1957/58	26.3	13.6	1970/71	10.4	15.6
1958/59	31.7	14.8	1971/72	29.1	20.3
1959/60	44.1	17.9	1972/73	27.1	19.2
1960/61	29.8	16.1	1973/74	16.2	19.7
1961/62	35.9	17.4	1974/75	26.9	12.3
1962/63	36.1	16.6			

⁴⁵ Véase el cuadro 17.

Como puede advertirse, no existe una tendencia secular hacia el aumento de la producción ya que ésta se mantuvo, desde los años 20, en niveles relativamente estables, si se hace abstracción de las fluctuaciones circunstanciales; antes bien, podría decirse que la producción exportable disminuyó debido al fuerte incremento del consumo interno.

La tributación del café se basa en Brasil en dos rubros: el Impuesto de Circulación de Mercadería (ICM) y la Cuota de Contribución (CC).

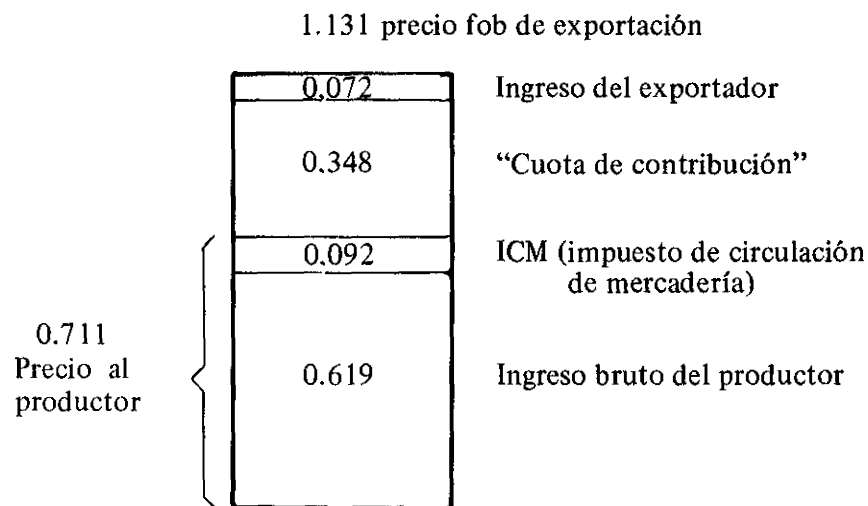
El ICM se paga a los Estados, y su monto está normalmente incluido en el precio interno que se abona al productor; la CC se fija en dólares por saco de 60 kg exportado, y las autoridades nacionales determinan periódicamente su monto. El gráfico 4 refleja un promedio anual ponderado para 1973.

Las exportaciones de café, al igual que en Colombia, están sometidas a un "registro mínimo" de exportación, fijado en relación con las condiciones de precios predominantes en el mercado internacional.

El cuadro 18, por su lado, resume la descomposición del precio de 1 kg de café exportado por Brasil, con la salvedad, ya expresada que, por la carencia de estimaciones de costos de producción, sólo puede identificarse el ingreso bruto al productor.

Finalmente, cabe destacar que Brasil, caso único en el Tercer Mundo, exporta buena parte de su café en forma de "soluble". Este proceso no estuvo exento de dificultades⁴⁶, pero hoy día la proporción de "soluble" en las exportaciones brasileñas de café se ha estabilizado alrededor de un 15%.

Gráfico 4
BRASIL: DESCOMPOSICION DEL PRECIO DE UN KILO
DE CAFE EXPORTADO, 1973
(Dólares)



⁴⁶ Recuérdese al respecto la controversia entre Brasil y Estados Unidos en 1971.

IV

El precio del café en los países consumidores

La diferencia entre los precios de importación de café "verde" y los precios al detalle de café tostado y molido varía mucho de un país a otro, debido, esencialmente, a la distinta incidencia de la tributación en cada caso.

La comparabilidad de los precios de importación con los precios al detalle, constituye, por lo demás, un problema técnico de fácil solución. En realidad, el café pierde un 19% de su peso durante el proceso de tostado, por esta razón, los precios al detalle señalados a continuación se expresan en "equivalente de café 'verde'", o sea que corresponden a los

precios efectivos pagados por los consumidores por un factor de 1.19.

Hecha esta aclaración, obsérvese en el cuadro 18 la comparación entre precios de importación y precios al detalle en 13 países consumidores, antes de analizar más en profundidad los elementos que intervienen en la formación de los precios en algunos de ellos.

Como puede comprobarse en el cuadro 18, las diferencias varían entre un mínimo (en 1973) de 31.4 céntimos para Canadá y un máximo, en el mismo año, de 170.6 céntimos en la República Federal de Alemania.

Cuadro 18

COMPARACION ENTRE PROMEDIOS ANUALES DE PRECIOS DE IMPORTACION
Y PRECIOS AL DETALLE DEL CAFE EN LOS PRINCIPALES
PAISES CONSUMIDORES

<i>Países</i>	1962		1965	
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
Bélgica	32.2	84.8	41.8	95.2
Canadá	31.7	58.9	40.3	72.2
Dinamarca	31.9	109.0	41.4	124.7
España	33.0	—	39.9	78.8
Estados Unidos	30.4	70.8	37.6	83.3
Francia	31.4	73.1	33.7	74.7
Holanda	31.4	—	40.7	77.6
Italia	27.3	135.6	36.9	142.2
Japón	29.7	—	34.0	128.0
Reino Unido	27.2	84.4	32.8	85.5
República Federal de Alemania	41.3	163.8	46.9	157.5
Suecia	35.7	64.6	45.9	73.4
Suiza	34.7	—	40.5	103.8

Cuadro 18 (continuación)

<i>Países</i>	1968		1971*	
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
Bélgica	39.5	98.0	51.2	126.9
Canadá	36.4	68.7	44.1	82.9
Dinamarca	36.5	118.0	46.9	148.4
España	38.6	67.7	48.5	81.0
Estados Unidos	34.0	76.4	40.7	93.4
Francia	34.8	79.4	42.9	106.4
Holanda	38.0	80.1	49.5	106.9
Italia	33.0	142.3	39.4	156.3
Japón	27.9	129.2	30.6	160.1
Reino Unido	33.6	71.8	41.9	89.3
República Federal de Alemania	42.0	151.0	48.7	193.7
Suecia	39.6	68.4	50.6	94.5
Suiza	39.1	101.1	48.8	117.2

Cuadro 18 (conclusión)

<i>Países</i>	1972*		1973*		1974*	
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
Bélgica	49.2	122.5	60.7	140.0	76.3	182.5
Canadá	46.5	81.7	57.8	89.2	63.2	98.0
Dinamarca	49.5	149.7	60.7	173.5	74.9	211.2
España	49.3	84.1	61.6	101.9	70.4**	108.7**
Estados Unidos	43.0	92.7	54.3	104.0	59.1	122.9
Francia	43.7	108.9	50.8	123.6	—	—
Holanda	48.0	104.8	61.3	126.8	73.9**	—
Italia	41.1	151.5	47.9	160.3	58.0**	—
Japón	29.9	166.9	40.4	180.0	63.9**	181.4**
Reino Unido	38.5	80.1	48.8	86.0	—	—
República Federal de Alemania	51.8	192.1	65.1	235.7	—	—
Suecia	50.6	96.8	62.1	114.0	80.4**	141.4**
Suiza	49.0	121.9	61.3	154.7	82.3**	197.6**

Fuente: Elaboración de datos del Anuario OIC.

A: Precios promedio de importación de café "verde" (expresados en céntimos de dólar por libra).

B: Precios promedio al detalle de café tostado, expresado en equivalente de café "verde" (precios al detalle: 1.19).

*Para los países señalados y para todos los países en los años señalados, existen márgenes de aproximación bastante amplios, debido a fluctuaciones cambiarias.

**Estimaciones

Más pormenorizadamente, se analizarán tres casos, sobre los cuales pudieron obtenerse informaciones más precisas: la República Federal de Alemania, Francia e Italia.⁴⁷

1. *El caso de la República Federal de Alemania*

Presenta este país una clara preferencia por los cafés suaves, que tienen una cotización más alta en los mercados internacionales; esta tendencia se advierte con claridad cuando se comparan los promedios anuales de precios de importación de Alemania con los de los demás principales países importadores.⁴⁸ Para el período observado (1962-1974), con excepción de un solo año, 1971, los valores para Alemania Federal son los más elevados del mundo; así, durante el año 1972, por ejemplo, la industria alemana pagó un promedio de 51.8 céntimos de dólar por libra de café "verde" importado, mientras que el equivalente para Estados Unidos, Francia, Italia y Holanda, fue respectivamente de 43.0, 43.7, 41.1 y 48.0 céntimos de dólar. 1972 fue también un año excepcional en el sentido que la importación de café "arábica"⁴⁹ a Alemania Federal llegó a representar un 77% de las importaciones totales de café "verde". Esta cifra tendió a estabilizarse a partir de este año alrededor de un 72% lo que representa todavía una proporción inusualmente alta.

En 1975, la importación de "suaves"

tuvo un repunte importante, llegando a una cifra de 2 224 390 sacos para "suaves colombianos" (39.0% del total) y de 2 230 768 sacos para "otros suaves" (39.1% del total). Alemania Federal está también entre los países que importa, proporcionalmente, más café de América Latina, con un 71.8% en 1975, contra, por ejemplo, 65.5% para los Estados Unidos, 29.1% para Francia y 58.7% para Italia.

El alto costo del precio unitario de las importaciones, junto con el fuerte peso de la tributación interna, contribuyen a hacer de los precios al detalle del café en la República Federal de Alemania los más elevados entre los principales países consumidores.

No obstante, debido a la estabilidad de los impuestos internos, y, sobre todo, a la fuerte revaluación del marco frente al dólar, estos precios en términos corrientes, no han crecido desde 1962, y en realidad, en ese año fueron más altos que en 1973, como del cuadro 19 se desprende:

Esta estabilidad en los precios ha permitido un aumento constante del consumo y, por consiguiente, también el aumento de las importaciones, que llegaron en 1975 a un nivel record de 5 701 837 sacos, reafirmando la posición de la República Federal de Alemania como el segundo país importador en el mundo después de los Estados Unidos.

El 80% del café en la República Federal de Alemania se consume bajo la forma de café tostado y molido; el restante 20% constituye la parte del mercado reservado para café soluble, un 35% del cual se produce por el método "freeze-dry" con tendencia en aparente crecimiento. Este país también importa pequeñas cantidades de café soluble (un equivalente de 120 474 sacos de café

⁴⁷ Los datos correspondientes a los tres casos no son uniformes, y esto explica su diferente tratamiento, aunque se trató de darle un máximo de comparabilidad, por lo menos en los cuadros finales.

⁴⁸ Véase el cuadro 18.

⁴⁹ En las calidades "suaves colombianos" y "otros suaves".

Cuadro 19
PRECIOS AL DETALLE DE CAFE
TOSTADO

(marcos alemanes por kg)

1962	17.2
1963	16.7
1964	16.6
1965	16.6
1966	17.1
1967	16.8
1968	15.8
1969	15.6
1970	16.8
1971	16.6
1972	16.1
1973	16.7

“verde” en 1975), más que compensadas por las exportaciones del mismo producto (155 893 sacos en 1975).

Si se toma el año 1971 como ejemplo, el precio al detalle del café se forma en la República Federal de Alemania de la manera siguiente.

A un costo de la materia prima de 3.72 marcos alemanes por kilo debe agregarse de partida un 25% por la merma de peso sufrida por el café durante el proceso de tostado, lo que lleva el precio de la materia prima a 4.65 marcos alemanes por kilo, gastos suplementarios por derechos aduaneros.⁵⁰ (0.33), transporte y seguro (0.22) y márgenes de los importadores (0.05) se adicionan a esta cifra para formar el costo al tostador que es de 4.93 marcos alemanes por kg de café “verde”.

Los costos de transformación propiamente dichos (tostado), más los costos

⁵⁰ En la República Federal de Alemania rige, como en los demás países de la CEE, el arancel común que, para el café “verde”, es de un 7%.

de embalaje llegan aproximadamente a 1.00 por kg.

El impuesto especial sobre el café,⁵¹ que se paga a los *Länder*, es de 4.50 marcos alemanes para café tostado no descafeinado.⁵²

Los márgenes de los tostadores, que tienen que cubrir gastos internos de transporte y de publicidad, son de 2.86 marcos alemanes por kg.

Todo esto determina el costo al detallista, que es de 15.39 marcos/kg; si a este se agregan los márgenes del detallista (2.50/kg) y el IVA (0.66), se llega al precio final al consumidor, que en 1971 fue, como ya se dijo, de 16.55 marcos alemanes por kg.

La distribución de los ingresos y de las ganancias es la siguiente:

	marcos alemanes por kg	
Ingreso bruto de países exportadores	4.65	28%
Recaudación fiscal	5.49	33%
Margen industrial	2.86	17%
Costo industrial	1.00	6%
Margen comercial	2.50	15%
Otros	0.05	0%
Total	16.55	100%

Naturalmente, tanto los márgenes industriales como los comerciales, están sujetos al impuesto sobre la renta y al impuesto patrimonial, lo cual aumenta en cierta medida la captación del Estado, en desmedro de estos dos factores.

⁵¹ Existen presiones con miras a suprimir este impuesto, en el marco de la armonización tributaria dentro de la CEE, pero hasta ahora no se han materializado.

⁵² Para café tostado descafeinado, este impuesto es de 4.75/kg y para café soluble no descafeinado es de 10.80kg.

A título de información, se presenta un cuadro sinóptico de la estructura del precio de café soluble, para el mismo año (1971), según sea el método utilizado: "spray-dry" or "freeze-dry". (Véase cuadro 20).

Cuadro 20

ESTRUCTURA DE COSTOS INDUSTRIALES DE CAFE SOLUBLE EN
LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

	"Spray-dry" marcos alemanes	"Freeze-dry" marcos alemanes
Materia prima	9.30	12.40
Derechos arancelarios	0.65	0.87
Transporte y seguro	0.40	0.52
Margen del importador	0.10	0.13
Costo al tostador	10.45	13.92
Costos y márgenes industriales	14.10	15.98
Costo al detallista (comprende impuesto al café)	37.95	42.90
Margen del detallista	10.00	14.00
Precio al detalle sin IVA	47.95	56.90
IVA	2.05	3.10
Precio final al detalle	50.00	70.00

2. El caso de Francia

Como consecuencia de las particulares relaciones que tiene con sus ex-colonias, Francia importa la mayor parte de su café "verde" (cerca de un 70%) de Africa. Esta calidad de café, fuera de tener los precios más bajos en el mercado internacional, goza de la exención total de los derechos arancelarios en la Comunidad Económica Europea, por los

acuerdos de Yaoundé, primero y de Lomé en la actualidad. Los demás tipos de café están sujetos al arancel externo común de la CEE, que es de 7%, a lo cual se agrega, para Francia, un impuesto de timbre adicional (2% del derecho arancelario) y un impuesto de sanidad vegetal, de un 0.7%. Francia importó 4 646 000 sacos de café en 1974 y 5 295 000 en 1975. La casi totalidad de sus importaciones consiste en café verde, y del resto (café soluble equivalente a 140 000

sacos⁵³ en 1974 y 1975), la casi totalidad proviene de países de la CEE, con la excepción de Brasil, que exportó café soluble a Francia equivalente a 20 900 y 13 200 sacos en 1974 y 1975 respectivamente. Además, Francia exporta café soluble en cantidades que aproximadamente duplican sus importaciones.

En 1974 y 1975 exportó café soluble, un equivalente a 318 300 y 249 600 sacos respectivamente sobre todo a los Estados Unidos y la CEE.

El valor unitario promedio de un kg de café "verde" importado en 1972 fue de 12.00 francos franceses. Para descomponer la formación del precio al detalle debe distinguirse entre 1) costos reales y 2) márgenes de ganancia.⁵⁴

En el primer capítulo, se pueden incluir los costos de descarga (0.12 francos), la merma de un 20% debida a la operación de tostado (1.10), así como los costos propiamente dichos (industriales) de tostado (0.36), más los costos de embalaje (0.42) y de distribución y "otros" (0.54).

En el segundo capítulo cabe anotar la ganancia de agentes e intermediarios de las compañías industriales importadoras (0.13) francos, los derechos aduaneros y complementarios de éstos (0.33), el TVA (0.9) y los márgenes de tostadores (0.42), mayoristas (0.96) y detallistas (1.2).

Con estos elementos ya se puede construir el cuadro 21, donde se recapitula la formación del precio al consumidor de un kg de café tostado.

⁵³ Para obtener el equivalente de café "verde" de una cantidad X de café soluble, debe multiplicarse dicha cantidad por un coeficiente de $2\frac{3}{8}$.

⁵⁴ La fuente de esta información es, esencialmente, el estudio de la London Graduate School of Business Studies, *The European Coffee Market*, Londres, s. f.

Cuadro 21

FRANCIA: DESCOMPOSICION DEL PRECIO AL DETALLE DE 1 KG DE CAFE, 1973

	<i>francos</i>
Café "verde"	5.50
Merma de 20%	1.10
Márgenes de los agentes intermediarios	0.13
Costos de descarga	0.12
Aranceles	0.33
Costos de tostado	0.36
Embalaje	0.42
Distribución y otros	0.54
Márgenes de los tostadores	0.42
Márgenes de los mayoristas	0.96
Márgenes de los detallistas	1.20
TVA	0.90
<i>Total</i>	<i>12.06</i>

Como consecuencia, la distribución de ingresos y ganancias es la siguiente:

Ingreso bruto del país exportador	46%
Recaudación fiscal	10%
Costos	20%
Márgenes industriales (tostadores + mayoristas)	11%
Márgenes comerciales	10%
Otros	2%

3. El caso de Italia

Italia, como la mayoría de los países consumidores, importa café de distintas procedencias, que las industrias nacionales mezclan para obtener el producto estándar que llega al consumidor, de costumbre, como café tostado y molido; el consumo de café soluble es muy reducido.

Los porcentajes relativos de importaciones de tipos distintos de café, con

escasas variaciones anuales, se mantienen alrededor de los niveles siguientes:

Arábicas no lavados:	20%
Otros arábicas:	20%
IBC (Brasil):	30%
Robusta (Africa):	30%

Los precios de importación para estos tipos distintos de café para el año 1972 se fijaron respectivamente en liras 550, 550, 500 y 530 (valores cif) por kilo de café "verde", cuyo valor unitario para ese año fue de 529 liras.

A partir de esta base, se puede reconstruir la formación del precio hasta el

nivel de liras 2 300 que, como se verá, fue el precio promedio al detalle para ese año.⁵⁵

El primer elemento que debe agregarse son los gastos de descarga, fijados para 1972 en liras 15 por kg de café "verde"; en segundo lugar, debe tomarse en cuenta la incidencia tributaria, que en el caso de Italia es particularmente fuerte. Los impuestos son de cuatro tipos: aranceles aduaneros, impuesto al consumo, impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto de compensación.

El cuadro 22 representa la incidencia de la tributación interna sobre importaciones de café:

Cuadro 22

<i>1 kg de café "verde"</i>	<i>Arábica no lavado (20%)</i>	<i>Otros suaves (20%)</i>	<i>Robusta (30%)</i>	<i>Brasil (30%)</i>
Precio cif	550	550	500	530
Gastos portuarios	15	15	15	15
Aranceles	38.5	38.5	*	37.1
Impuesto al consumo	500	500	500	500
IVA	161	161	146	128
Impuesto de compensación	19.8	19.8	18	19.1
<i>Costo del café "verde"</i>	<i>1 284</i>	<i>1 284</i>	<i>1 179</i>	<i>1 229</i>

*Exento.

De estas cuatro cifras, se puede extraer el costo del café "verde" según la mezcla de variedades utilizada en Italia. A esta cifra corresponde el promedio ponderado de los cuatro resultados así obtenidos, y que es de 1 236 liras.

Sin embargo, el verdadero costo al tostador de la mezcla de café, que com-

prende un 20% de mermas, al pasar de un kilo de café a un kilo de café tostado, es de 1 545 liras.

A esta cifra deben agregársele los costos de transformación (operación de tos-

⁵⁵ Los datos, en su mayoría, provienen del citado estudio *The European Coffee Market*.

tado), que son muy bajos y fueron estimados en 1972 a razón de 20 liras por kg, y los de publicidad, embalaje y distribución (140 liras por kg). El margen que queda entre este nivel de costo (1 705 liras) y el precio al por mayor (1 965 liras) constituye la ganancia neta del tostador, la que se calculó en 1972 en alrededor de 260 liras. Entre el precio al por mayor y el precio al detalle (2 300 liras en 1972) interviene, por supuesto, el margen del detallista, estimado en 335 liras. Se puede construir entonces un cuadro similar al hecho para la República Federal de Alemania y Francia:

Ingreso bruto de país exportador	23%
Recaudación fiscal	29%
Costos	20%
Márgenes industriales	12%
Márgenes comerciales	15%

4. Síntesis

Como observación de carácter general, cabe recordar que la muestra elegida no es la más indicativa de la verdadera situación mundial, ya que por lo menos dos de los países elegidos (la República Federal de Alemania e Italia), están entre los que tienen los recargos tributarios internos más elevados sobre el café. Por limitaciones de tiempo y también por carencia de datos, no se ha contemplado un caso muy importante, como es el de los Estados Unidos, que se situaría al otro extremo en cuanto a nivel de precios al detalle.⁵⁶

Sin embargo, no se puede dejar de señalar el predominio de elementos no directamente relacionados con costos industriales ineludibles (los distintos márgenes de ganancia y los impuestos) en la

⁵⁶ Véase el cuadro 18.

formación del precio final al detalle. Es interesante, en este respecto, recordar la situación del banano, un producto sujeto a un nivel todavía más bajo de costos industriales "reales", ya que no sufre ningún proceso de transformación. La UNCTAD⁵⁷ señala que, a pesar de lo manifestado, el productor sólo capta el 11.5% del precio final mientras que, si se considera el precio fob, llega a representar sólo un 26% del mismo precio final al detalle.

Volviendo al café, se pueden construir los siguientes cuadros que resumen la situación de la República Federal de Alemania, Francia e Italia.

Si se compara el gráfico 5 con los anteriores (gráficos 1, 2, 3, 4), donde se llegaba a la formación del precio fob de exportación, se puede observar que en los casos de Alemania, Francia e Italia existen ciertas diferencias en relación con el precio de importación de café "verde", y que, a su vez, este precio no es fácilmente comparable con los precios de exportación señalados.

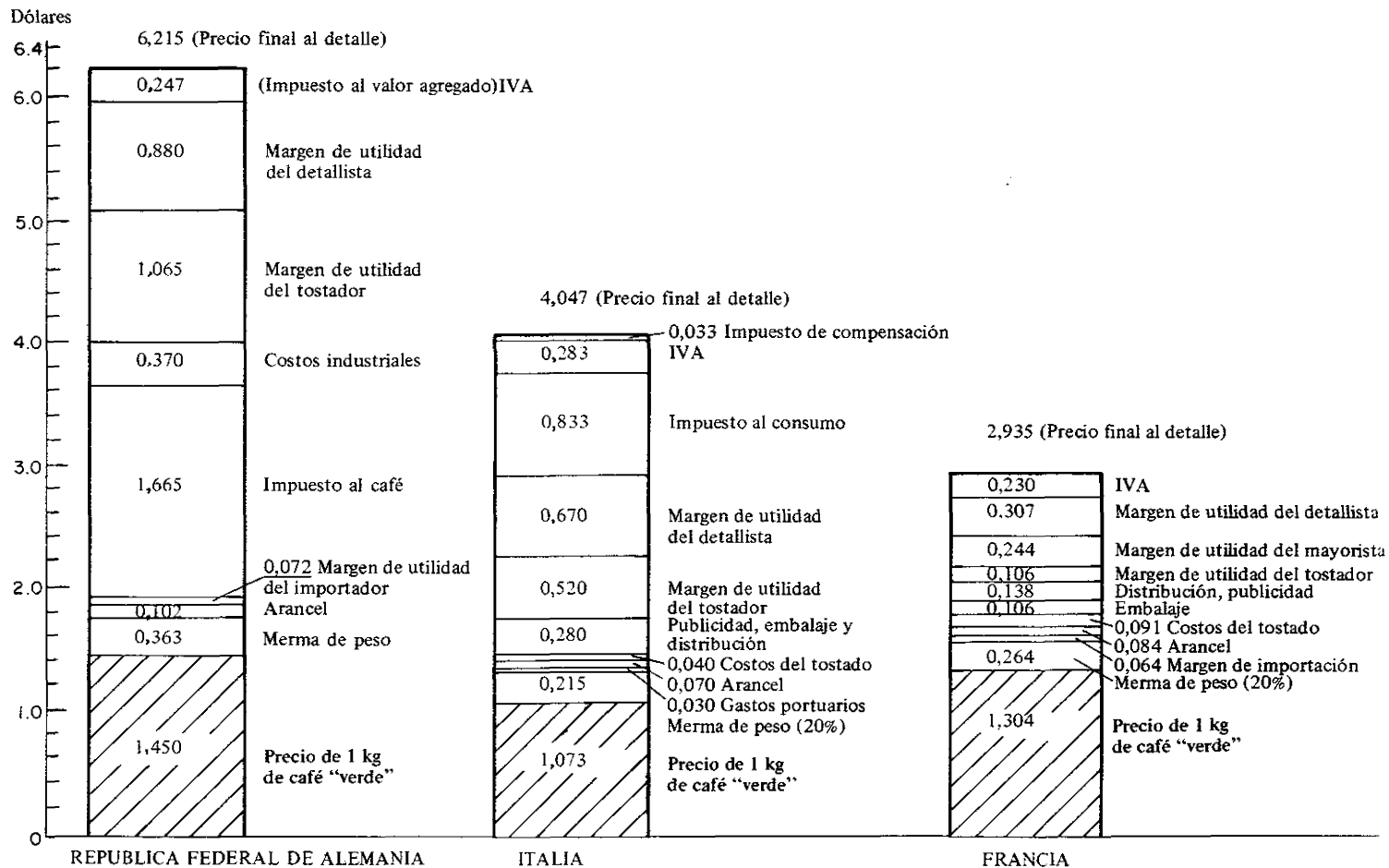
Las diferencias en los precios se deben, por una parte, a la mayor o menor proporción de café africano (que tiene un precio mucho más bajo) importado por cada país, y, por otra, a las fluctuaciones cambiarias que, durante el año 1973, fueron particularmente intensas.⁵⁸

Hechas estas salvedades, que sólo influyen marginalmente en los cálculos, se puede medir ahora la participación del productor de Colombia, El Salvador y

⁵⁷ UNCTAD, *op. cit.*, cuadro 8.

⁵⁸ Las tasas de cambio utilizadas son promedios anuales, lo cual conlleva cierto margen de error, sobre todo si se considera que, por ejemplo, las monedas de la República Federal de Alemania y de Italia sufrieron una inestabilidad de signo opuesto.

Gráfico 5
DESCOMPOSICION DEL PRECIO AL DETALLE DE UN KILO DE CAFE TOSTADO,
EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, ITALIA Y FRANCIA
(En dólares)



Brasil, así como del país exportador alcanzando de este modo el objetivo central del trabajo. (Véase el cuadro 23.)

Cuadro 23

COMPARACION DE PRECIOS AL PRODUCTOR Y PRECIOS FOB DE EXPORTACION DE COLOMBIA, EL SALVADOR Y BRASIL, CON PRECIOS FINALES AL DETALLE DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, ITALIA Y FRANCIA

(En porcentajes del precio final al detalle)

	<i>Colombia</i>		<i>El Salvador</i>		<i>Brasil</i>	
	<i>precio al productor</i>	<i>precio fob de exportación</i>	<i>precio al productor</i>	<i>precio fob de exportación</i>	<i>precio al productor</i>	<i>precio fob de exportación</i>
RFA	13.0	25.8	11.3	20.6	11.4	18.2
Italia	19.9	39.6	17.4	31.6	17.6	28.0
Francia	27.5	54.6	24.0	43.5	24.2	38.5

V

Conclusiones

Es comprensible, frente a la realidad señalada, la exigencia de que los países productores capten una mayor parte del valor agregado en relación con el precio al detalle pagado en los países consumidores. Existen varias alternativas para lograr este objetivo, las que aquí se examinarán muy escuetamente, e incluyen tanto las acciones destinadas a un simple mantenimiento de los precios internacionales como las que inciden sobre el mecanismo mismo de reparto de ganancias a nivel mundial.

- 1) Sostenimiento de los precios de exportación por medio de acuerdos internacionales (fijación de cuotas, creación de existencias, regulación de la oferta, diversificación, etc.). Este camino puede considerarse como el tradicional, ya que existe una larga experiencia en este aspecto. Sin entrar a discutir la eficacia de los acuerdos internacionales pasados ni la del actual (1962, 1968 y 1976), puede señalarse que ésta ha sido fuertemente cuestionada en repetidas

oportunidades, y que, de todas maneras, su objetivo es sólo atenuar las fluctuaciones del precio internacional y no modificar sustancialmente el reparto del valor agregado.

- 2) La acción unilateral de los países productores en su conjunto (restricción voluntaria y concertada de la oferta) tendría más posibilidades de lograr una mejora estable y sustancial de las cotizaciones internacionales. Sin embargo, existen 46 países productores de café en el mundo, y hasta la fecha ha sido muy difícil lograr un acuerdo entre ellos aun para fines menos ambiciosos. Por lo demás, una asociación de productores de este tipo debería contar con un respaldo financiero para, por ejemplo, acumular existencias. Finalmente, se duda de que la elasticidad de la demanda mundial de café sea tan baja como siempre se pensó, y la experiencia de la respuesta del consumidor o las alzas de 1976/1977 es muy sugestiva en este sentido.
- 3) La exportación de café bajo formas elaboradas (tostado y/o soluble) se ha demostrado posible en casos, hasta ahora, limitados. Las dificultades de exportar café tostado nacen, por un lado, de la costumbre que tiene el consumidor de preferir mezclas de café de distintos orígenes, y, por otro, de la mayor protección de los mercados consumidores contra

formas más elaboradas del café y de otros productos básicos en general. Finalmente, el control de los mercados consumidores por un número relativamente reducido de empresas, que a veces son grandes transnacionales tales como Nestlé, General Foods, Proctor and Gamble, etc., dificultan mucho el acceso a los mecanismos de comercialización (cadenas de distribución, supermercados, etc.). Para el café soluble es válido gran parte de lo antes expresado, y el conflicto entre Brasil y los Estados Unidos de 1971 indica claramente cuáles son los límites de un posible mercadeo del café latinoamericano en esta forma.

- 4) La intervención directa en el mercado de los países consumidores, a través de la adquisición de empresas locales o la creación de otras nuevas, es un mecanismo interesante sobre el cual, hasta el momento, existe una sola experiencia: la adquisición de la empresa Hills Brothers de Estados Unidos por parte de un grupo privado de Brasil. Puede suponerse que éste podría ser uno de los objetivos de la propuesta compañía multinacional latinoamericana de café. Si un proyecto de este tipo llegara a materializarse, debería participar del mismo más de un país y contar con la clara voluntad política de los gobiernos.

Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano

*Paulo R. Souza**

Muchos estudios han confirmado que en todas las economías capitalistas que alcanzaron un cierto grado de desarrollo industrial se produce una segmentación del mercado formal de trabajo urbano, tiene ésta como consecuencia una mayor desigualdad en las remuneraciones de la mano de obra. El autor explica este fenómeno proponiendo como hipótesis general que el nivel de remuneraciones está determinado por la pugna, latente o manifiesta, entre empresarios y obreros, y que buena parte de las transformaciones de la estructura industrial derivan de esfuerzos empresariales para superar sus efectos desestabilizadores.

En la primera de las tres partes del artículo se analiza el caso en los países desarrollados, llamando la atención sobre la importancia que los mercados de trabajo internos de las grandes empresas y los aumentos de productividad tuvieron sobre las remuneraciones. En la segunda trata las economías subdesarrolladas y esboza los factores que explican su mayor heterogeneidad, tales como la oferta abundante de mano de obra no calificada y el mayor poder monopólico de las empresas. Finalmente, en la tercera, presenta un análisis de la desigualdad de remuneraciones en Brasil.

*Funcionario del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

I Introducción*

Durante los últimos años un número creciente de trabajos sobre las economías subdesarrolladas ha prestado atención al problema de la segmentación del mercado de trabajo que ha acompañado el reciente proceso de industrialización. El interés por el tema ha llamado la atención de varios organismos internacionales así como el de algunos importantes centros académicos. Casi todos esos trabajos tienen como característica común dividir el mercado de trabajo urbano en dos sectores —el formal y el informal—, advirtiéndose la tendencia a concentrar el análisis en el segundo, es decir, en el que agrupa a quienes están en peor situación en el mercado de trabajo. Sin embargo, como lo reconocen varios de esos estudios, ello no significa que se esté en presencia de dos sectores homogéneos, y se hace hincapié en que la distinción entre ambos obedece a la preocupación metodológica por establecer los 'lineamientos esenciales' del funcionamiento del mercado de trabajo en los países subdesarrollados. Sin negar que una política de reducción de las disparidades de ingreso requiere necesariamente la eliminación o disminución de la brecha de productividad entre los dos sectores, el presente trabajo quiere llamar la atención sobre los mecanismos de distribu-

*Este trabajo fue parcialmente elaborado en el Institute for Advanced Study, Princeton, N.J., al que deseo agradecer las facilidades brindadas para ello. Varias personas leyeron versiones anteriores de este trabajo y aportaron sugerencias muy valiosas que permitieron mejorar sustancialmente el texto; conste mi especial gratitud hacia mis colegas del PREALC y a Alberto Couriel, Paulo Vieira de Cunha, Richard Edwards, Raúl Prebisch y Víctor E. Tokman.

ción del ingreso vigentes dentro del sector formal.

Algunos estudios recientes señalan que en los últimos años se ha comprobado un proceso de ampliación del abanico de remuneraciones dentro del sector formal de la economía en algunos países subdesarrollados.¹ Los análisis más profundos al respecto se realizaron en relación al caso de Brasil, respondiendo a la necesidad de encontrar explicaciones para el proceso de concentración del ingreso que se pudo comprobar por lo menos durante el decenio 1960-1970.² 'Subrayan este debate hechos contingentes de la evolución reciente del Brasil, a los que se aludirá más adelante, pero en algunas oportunidades se hace referencia también a explicaciones de tipo más general, vinculadas a las características de funcionamiento de la empresa en la actual etapa 'monopólica' de la evolución del capitalismo.

Es objetivo del presente trabajo, por

una parte, plantear algunas hipótesis que, desde este último punto de vista, contribuyan a explicar las crecientes disparidades en materia de remuneraciones y salarios³, y por otra analizar su repercusión en el caso del Brasil. Dichas hipótesis tratan de vincular este proceso de diferenciación salarial con el de segmentación del mercado de trabajo. Dado que éste es un proceso generalizado en todo el mundo capitalista, característico de la evolución del sistema en las últimas décadas, el análisis que sigue tiene inicialmente un carácter general, y donde a veces se alude a los países más industrializados, para deducir por contraste qué estaría sucediendo en economías como las latinoamericanas. En la parte referente al Brasil, finalmente, se trata de comprobar tales hipótesis y, al mismo tiempo, señalar otras características peculiares de ese país y que complementan el cuadro de las causas de la apertura del abanico de remuneraciones en años recientes.

II

Algunos supuestos básicos

En este trabajo se parte del supuesto de que la base del proceso de determinación de los salarios es la disputa (real o poten-

cial) entre empresarios y trabajadores por la repartición del producto. Este proceso tiene una perspectiva a largo

¹ Este proceso se ha comprobado especialmente en algunos países subdesarrollados, aunque no en todos. Los factores más importantes para esa diferenciación se relacionan con el distinto poder de las fuerzas sociales participantes en el proceso de disputa por la repartición del producto y la capacidad de los grupos dominantes de la sociedad de imponer un modelo económico que, en su conjunto, implica una creciente diferenciación en la estratificación social y un mayor grado de concentración económica.

² El debate sobre la distribución del ingreso en Brasil ha sido muy fecundo en los últimos años. Véanse en este sentido, Langoni (1973); los ensayos incluidos en Tolipan y Tinelli (1975); como así el excelente resumen de Bacha y Taylor (1977).

³ Salvo que se indique lo contrario, estas disparidades se entienden en un sentido amplio, vale decir, entre distintos tipos de mano de obra (según calificación) como también entre distintos trabajadores con similares condiciones personales. Asimismo, se incluyen dentro de los

plazo; la experiencia histórica, ilustrada por innumerables conflictos, ha enseñado a los empresarios algunas lecciones, las que en parte fueron asimiladas y, por lo tanto, son tomadas muy en cuenta cuando establecen su política de remuneraciones.

A partir de este supuesto general pueden plantearse tres tendencias en el comportamiento de los salarios, presentes en la actual etapa de desarrollo del capitalismo.⁴ Además se admite que ninguna de las tres puede explicar por sí sola el proceso de diferenciación de los salarios observado en décadas recientes. Por el contrario, sólo de la *interacción* de las tres tendencias se pueden deducir los mecanismos que han establecido dicha diferenciación.

1. *Tendencia a la diferenciación de las remuneraciones derivada del funcionamiento de los mercados internos de trabajo*

a) *Los mercados internos de trabajo*

Doeringer y Piore (1971) establecieron la distinción entre los mercados de trabajo internos a la empresa y los externos. Los primeros —en contraposición a los mercados por especialidad o a los mercados competitivos— se caracterizan

por presentar pautas de comportamiento relativamente independientes de la situación del mercado de trabajo *externa* a la empresa. Según ellos los factores más importantes generadores de esas estructuras internas serían la especificidad de las calificaciones, los empleos y la tecnología para una empresa determinada, y los procesos de entrenamiento en el trabajo. Estos problemas evidentemente elevan el costo del reclutamiento, selección y entrenamiento del personal para la empresa como también oponen dificultades concretas a la movilidad de la mano de obra. Por lo tanto, el ‘proceso de internalización’ del mercado de trabajo permite a las empresas reducir los costos derivados de la elevada rotación de la mano de obra.⁵ Así, se establecieron escalas de promoción interna en que el reclutamiento de los trabajadores para los puestos superiores se estatuye entre los propios empleados de la empresa. De acuerdo con ello las posibilidades de ingresar a la empresa quedaron restringidas a las vacantes existentes en los puestos de menor responsabilidad o calificación dentro de cada tipo de mano de obra requerido.

Este ha sido el proceso histórico vivido por el capitalismo en los Estados Unidos a lo largo del presente siglo. Así, Edwards (1975), subraya la relación en-

salarios a todos los beneficios adicionales (*‘fringe benefits’*), que en rigor significan tanto un ingreso para los trabajadores como un costo para las empresas.

⁴ Por actual etapa de desarrollo del capitalismo se entiende aquí el proceso registrado por dicho sistema durante el último medio siglo aproximadamente, que entre otras cosas trajo aparejado el crecimiento del tamaño de las empresas y el aumento del grado de monopolio en la economía.

⁵ Las dificultades por las que atravesó históricamente el capitalismo americano en relación a la estabilidad de la fuerza de trabajo dentro de la empresa durante las primeras décadas del presente siglo son analizadas por varios autores (Edwards, 1977; Stone, 1975 y Maltese, 1975). Es famoso el caso de la Ford Motor Co. que, en 1913, tuvo algunos períodos en que la rotación de la mano de obra llegó a ser tan elevada que le obligaba a contratar diariamente 500 nuevos trabajadores para mantener su fuerza de trabajo de 15 000 empleados (citado por Maltese, p. 88).

tre el grado de concentración, el tamaño de la empresa y el funcionamiento de los mercados internos de trabajo. El proceso de crecimiento de las empresas y la monopolización de la economía las indujo a 'internalizar' todos los procesos que, en algún momento, pudieron amenazar su existencia y expansión: competencia, orientación de los gustos de los consumidores, financiamiento, investigación y los mercados de trabajo. A esto último contribuyeron la expansión de la empresa y la creación de muchas subsidiarias; la institución de normas de control burocrático con la constitución de la jerarquía paralelamente a la expansión del número de puestos y funciones; la creciente estabilidad de la actividad, que posibilitó la planificación a largo plazo de las necesidades de mano de obra por parte de la empresa.

La resultante de ese proceso fue la burocratización de las relaciones dentro de la empresa y la fijación de rígidos canales jerárquicos de comunicación. La fuerza de trabajo adecuada para el nuevo sistema no necesita nuevas calificaciones técnicas, pero sí una nueva 'actitud' en materia de adaptabilidad a normas establecidas, identificación con los objetivos de la empresa, etc. En este sentido, cobra mucha importancia el desempeño dentro de la empresa, como criterio para la evaluación de los trabajadores, quedando relegadas a segundo plano todas las dimensiones que se pueden medir objetivamente *antes* de la incorporación del trabajador.

b) *Consecuencias sobre el mercado de trabajo externo a la empresa*

Las consecuencias de tales prácticas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en su conjunto fueron de dos tipos. En primer lugar, en el ámbito de la

fuerza de trabajo ocupada en las grandes empresas, los mecanismos de estabilización condujeron a organizar escalas de promoción y a conceder determinados beneficios a la mano de obra que, en términos abstractos, deberían ser específicos de *cada* empresa. No obstante, el hecho de que todas las grandes empresas participasen del mismo proceso en cuanto al aumento de su poder económico y a la necesidad de introducir las mencionadas prácticas de 'internalización' del mercado de trabajo, hizo que, en *términos muy generales*, las condiciones del mercado de trabajo para los trabajadores de todas las grandes empresas tendiesen hacia una cierta homogeneidad.⁶

En segundo lugar, desde el punto de vista del mercado de trabajo como un todo, el hecho de que las grandes empresas no ocupen a *toda* la fuerza de trabajo, y el que las pequeñas y medianas empresas no experimentasen el mismo proceso de aumento de su poder económico, significó la introducción de una creciente diferenciación en la demanda de trabajo. Por un lado, el menor tamaño de estos establecimientos, el menor grado de complejidad de la administración de estas empresas, la menor 'sofisticación' de los procesos productivos, siempre en relación a la experiencia vivida por las grandes empresas no las indujo (por lo menos en forma tan significativa)

⁶ Sin embargo, ello no significa que no se observen diferencias importantes en las normas que rigen el funcionamiento del mercado de trabajo de cada empresa particular, ni que todos los trabajadores con igual calificación o nivel jerárquico en todas las empresas gocen exactamente de los mismos beneficios y salarios. Como se expresó antes, la homogeneidad de ese estrato particular del mercado de trabajo se debe entender en términos amplios y deriva del funcionamiento de mercados internos a las empresas.

a la 'internalización' del mercado de trabajo. Por otro lado, el carácter subordinado de su participación en el proceso de acumulación y concentración, derivado del hecho de que no son estas empresas las que impulsan dichos procesos, no les significó aumentar su participación en el producto,⁷ situación que les restó capacidad para seguir a las grandes en el proceso de conceder algunos beneficios a sus trabajadores para garantizar su permanencia en la empresa.⁸

2. *Tendencia a vincular los salarios con el nivel de productividad en cada empresa o sector derivada de la disputa por la distribución del producto*

Esta tendencia deriva directamente del supuesto general de la esencia del proceso de determinación de los salarios: la disputa entre empresarios y trabajadores por la participación en el producto. Como ya se mencionó no es necesario que ella aparezca en cada momento del proceso de determinación de los salarios, pues puede manifestarse en forma latente o en forma potencial. Por otro lado,

⁷ De acuerdo al modelo teórico de acumulación en condiciones de oligopolio concentrado, dadas la tecnología y las condiciones generales de demanda, las pequeñas y medianas empresas sólo ganan participación en el producto durante períodos cortos. De allí puede inferirse que la tendencia a largo plazo de la evolución de su participación en el producto tendió a disminuir. Algunos datos al respecto se incluyen en la sección siguiente.

⁸ Alexander (1976) midió algunas relaciones para las 10 industrias que presentaron los más altos y los más bajos niveles de estabilidad en el empleo en el período 1965-66 en los Estados Unidos, concluyendo que el grado de concentración en las primeras era cuatro veces mayor que en las segundas, el valor agregado por trabajador era casi tres veces mayor y la inversión por persona ocupada, casi cinco veces mayor.

las distintas características estructurales de los países en diferentes etapas históricas determinan una relación de las fuerzas que participan en ese proceso peculiar a cada país y situación. Los agentes que participan en el proceso (empresarios, trabajadores a través de sus sindicatos y el gobierno como orientador de la política general de desarrollo y bienestar) también pueden estar presentes de manera explícita en diferentes grados en cada situación concreta. La existencia de factores institucionales (sindicatos, legislación laboral, etc.) refuerzan o cimentan las tendencias a la segmentación del mercado de trabajo que tienen su origen en elementos de tipo económico: diferencias de productividad, la organización interna de la empresa, la necesidad de estabilizar la fuerza de trabajo, etc.

Lo importante para el proceso de diferenciación de los salarios no es la existencia de todos esos mecanismos e instancias, pero sí la distinta capacidad de presión y, principalmente, de respuesta a ellos, que se observa en los diversos agentes que conforman la estructura económica. La capacidad de respuesta es una función directa del nivel de productividad alcanzado por el sistema como un todo o por las distintas partes que lo componen.

Si se toma en cuenta el vertiginoso ritmo de crecimiento del producto por trabajador registrado en las últimas décadas, especialmente en las grandes empresas, puede concluirse que éstas están en situación relativamente más cómoda para negociar la distribución del producto entre el capital y el trabajo, de suerte que ellas pueden evitar eventuales conflictos. La contrapartida del proceso de introducción de nuevas técnicas y de aumento del producto por trabajador es que los salarios se van transformando en parte cada vez menor del costo total de

la empresa, reduciendo, por lo tanto, la importancia de las variaciones marginales relativas.

Los análisis sobre la evolución del proceso de centralización y monopolización en economías como la americana, indican que una parte creciente del mercado de bienes ha sido ocupada por las grandes empresas (Averitt, 1968; Edwards, 1977). A pesar de que estas empresas son las más productivas y las que se mantienen en la frontera tecnológica, y por lo tanto las que 'lideran' los índices de aumento de la productividad, esta mayor participación en el mercado de bienes fue simultánea con una creciente participación en el empleo. Sin embargo, el incremento de la participación de las grandes empresas en el producto ha sido mayor que el de su participación en el empleo total de la economía. En otros términos, se ha comprobado la relación:

$$\frac{r_{pg}}{r_p} > \frac{r_{eg}}{r_e}$$

donde:

r_{pg} es la tasa de crecimiento del producto de las grandes firmas

r_p la tasa de crecimiento del producto global

r_{eg} la tasa de crecimiento del empleo de las grandes firmas

r_e la tasa de crecimiento del empleo global.

Esto significa que una parte proporcionalmente mayor del producto es generada por una parte proporcionalmente menor de la fuerza de trabajo.⁹

⁹ Hay evidencia empírica de que ese proceso, por ejemplo, se ha verificado en Estados

Para seguir el razonamiento, conviene recurrir al artificio de separar toda la economía en dos sectores, y examinar qué habría pasado con el nivel de los salarios en cada uno de ellos *en ausencia del otro*.

En el sector de las grandes empresas (núcleo central) los aumentos de productividad permitirían que su fuerza de trabajo tuviera éxito en sus demandas por mayores salarios. Las peticiones de los trabajadores estarían reforzadas por la falta de un excedente de mano de obra y los empleadores podrían acceder a las mismas sin comprometer su tasa de ganancia, puesto que la productividad también estaría aumentando.

En el sector de las pequeñas y medianas empresas (Area Periférica) la productividad también estaría aumentando (siempre y cuando la tasa de crecimiento del producto fuera mayor que la del empleo), pero a un ritmo menor que en el Núcleo Central. Los esfuerzos para acelerar este ritmo tropezarían con la restricción de que el mercado de las pequeñas y medianas empresas carece del dinamismo del de las grandes empresas.¹⁰ Los trabajadores de estas empresas, por lo tanto, no tendrían tanto éxito como los del Núcleo Central, aunque es probable que también logren algunas mejoras en sus salarios.

Unidos (Edwards, Reich y Weisskopf, 1978). La preocupación del presente trabajo apunta especialmente al caso de las economías subdesarrolladas, donde este proceso tiene características aún más notorias y visibles.

¹⁰ Como se explicó antes, dada la estructura oligopólica prevaleciente, el mercado de las pequeñas y medianas empresas no parece tender hacia una expansión sostenida a largo plazo.

3. *Tendencia a la igualación de los salarios derivada de la competencia en el mercado de trabajo*

Como es obvio, las grandes y pequeñas empresas no operan en mundos separados. Asimismo, el hecho de reconocer que existen tendencias que reducen la competitividad dentro del mercado de trabajo en modo alguno significa que no exista *también* una tendencia a la competencia en ese mercado como en cualquier otro.

De este modo, si aquellas dos partes de la economía conviven, evidentemente el ajuste por el lado de los salarios, tal como se mencionó, presentaría algunas complicaciones más o menos serias. Es decir, el Núcleo Central no podría otorgar un aumento *generalizado* de salarios porque esto produciría algunos intensos desequilibrios en el mercado, en especial en aquellas categorías de trabajadores en que el Area Periférica tiene una elevada participación en el empleo.

Sin embargo, no debe olvidarse que cuando se inicia este proceso de centralización y monopolización (primeras décadas del presente siglo) es también la

época en que el conflicto entre empleadores y trabajadores dentro de la empresa no queda resuelto como ya se mencionó. (Stone, 1975; Maltese, 1975; Edwards, 1975, 1977). La solución para el Núcleo Central parece obvia: utilizar el crecimiento excedente de la empresa (la parte que los trabajadores deberían recibir si no existiera el Area Periférica, pero que el mercado *no obliga* a entregar) para establecer diferencias salariales en las escalas de promoción, evitar conflictos con los trabajadores y estabilizar la fuerza de trabajo dentro de la empresa.

Este proceso de diferenciación tiene una característica básica: en los niveles inferiores, por acción de las fuerzas del mercado, se establecen niveles salariales levemente superiores a los del Area Periférica para garantizar una oferta elástica de mano de obra sin desequilibrar el mercado de trabajo. En los demás escalones, se observan notorias diferencias salariales entre los distintos niveles. Los criterios empleados para establecer dichas diferenciaciones y su racionalidad en términos microeconómicos están descritos en Doeringer y Piore (1971) y en Edwards (1977).¹¹

III

Una hipótesis explicativa acerca de las diferencias de remuneración

1. *El caso general*

El análisis de la interacción de las tres tendencias definidas en la sección anterior permite deducir algunas conclusiones sobre cómo deberían estructurarse las escalas salariales en una economía

cualquiera, y cuáles deberían ser las tendencias previsibles de su evolución

El Núcleo Central tendería a diversi-

¹¹ Sin embargo, en el caso de Doeringer y Piore, el hecho de que no tomen en considera-

ficar su estructura salarial, según criterios que se alejan de los del mercado, abriendo el abanico de salarios hacia arriba.¹² Sus consecuencias sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y las diferencias de salario entre el Núcleo Central y el Área Periférica presentan algunas particularidades dignas de mención. En primer lugar, se pueden observar diferencias en las remuneraciones de los trabajadores con una misma calificación o posición jerárquica ocupados en distintas empresas del Núcleo Central.

ción que las empresas manejan un excedente creciente, hace suponer que en general existe una *restricción* al establecimiento de las escalas salariales dada por una masa total de salarios que no puede ser aumentada en gran proporción. La hipótesis que aquí se maneja, por el contrario, supone que el creciente excedente de la empresa le permite ser mucho más flexible en la fijación de las escalas salariales.

¹² De todos modos, no es esta una conclusión novedosa. Otros autores, a partir de diferentes razonamientos, llegaron a puntos muy parecidos. Bacha (1975), por ejemplo, a consecuencia del análisis de varios trabajos relacionados con la estructura jerárquica y burocrática dentro de la empresa, divide a los empleados entre gerentes (personas con alguna responsabilidad de supervisión a cualquier nivel) y subordinados. Y concluye que "... los gerentes perciben un sobrevalor sólo explicable por su posición predominante en las relaciones de producción capitalistas, la que los asocia a la clase propietaria en ese sistema" (p. 132). Asimismo Belluzzo (1975), examinó las semejanzas y diferencias entre los postulados marxistas y los de algunos autores contemporáneos vinculados a la Escuela de Cambridge sobre el problema de la distribución, tratando de sacar conclusiones sobre la evolución de la distribución personal del ingreso. Señala este autor que las modificaciones en la estructura de la empresa y el aumento del 'grado de monopolio' inducen a un crecimiento de los salarios directos a un ritmo menor que la productividad y a una diferenciación "del abanico de remuneraciones de la jerarquía burocrática" (p. 35).

Tales diferencias no son, sin embargo, demasiado notables y tenderían más bien a ser compensadas unas con otras si se hiciese una comparación entre empresas, como consecuencia de la similar intensidad de las tres tendencias antes mencionadas. Sin embargo, las diferencias de remuneraciones entre distintos tipos de mano de obra dentro del mercado de trabajo de las grandes empresas, tienden a ensancharse a través del tiempo.

Por otra parte, tendrían que observarse notorias diferencias en materia de remuneraciones entre los trabajadores del Núcleo Central y los del Área Periférica. Tales diferencias tenderían a ser mayores en la medida que se avanza en la estructura ocupacional, es decir, desde las ocupaciones más simples y menos calificadas, hasta las más complejas o de mayor responsabilidad en la estructura jerárquica. Esto es consecuencia de la interacción de las tres tendencias antes mencionadas, donde las dos primeras prevalecerían entre los tipos de mano de obra más calificada mientras que el funcionamiento del mercado tendería a compensar su influencia en la mano de obra no calificada. Se puede plantear, además, que en términos dinámicos el mantenimiento de la tendencia hacia una creciente participación de las grandes empresas en el producto total llevaría a que las disparidades de salario fuesen crecientes. Así, las diferencias entre las categorías superiores crecerían más rápidamente que las de las categorías inferiores de trabajadores.

Por otro lado, es muy posible que esta tendencia general sea contrarrestada por las fuerzas del mercado en aquellas categorías de trabajadores donde otros elementos (escasez relativa, movilidad geográfica, etc.), tienden a favorecer el funcionamiento de un mercado de trabajo competitivo. Como podría ser el caso,

por ejemplo, de los 'profesionales' en general y, muy especialmente, de algunas carreras donde la movilidad espacial en términos internacionales es bastante notable.

Se debe observar que, además de los problemas señalados de desequilibrio del mercado, si las empresas centrales optaran por un aumento *general* de salarios, no conseguirían establecer la 'paz social' necesaria para la 'eficiencia' con que operan, puesto que estos factores son la consecuencia del control de los trabajadores,¹³ facilitado por el establecimiento de escalas jerárquicas y por las diferenciaciones de salario que tienden a disminuir la solidaridad de clase, y a tornar más remotos los eventuales conflictos laborales. Por otro lado, la misma estratificación es la que explica que las empresas del Núcleo Central, no obstante ser las que caracterizan el mercado *primario* de trabajo, en alguna medida y para algunas actividades muy específicas, participen también en el mercado secundario.¹⁴ O sea, para tareas donde los

¹³ La expresión control de la fuerza de trabajo se emplea aquí en el sentido de la aplicación de métodos que eviten o reduzcan los conflictos laborales de cualquier tipo, como así también de aquellos que garanticen la actividad de la empresa con adecuado nivel de eficiencia. Así, por ejemplo, en una economía donde algunos tipos de mano de obra sean muy abundantes, la empresa no necesitará aplicar técnicas 'sofisticadas' de control para aquellas actividades donde el mismo carácter mecánico del trabajo garantice por sí mismo un adecuado nivel de eficiencia, independientemente del entrenamiento específico de los trabajadores.

¹⁴ Como una derivación de los análisis sobre segmentación del mercado de trabajo suele dividírsele en dos sectores: el mercado primario y el secundario. En el primero predominan salarios elevados, buenas condiciones de trabajo, estabilidad en el empleo: posibilidades de progreso en la empresa, equidad y procedimientos bien establecidos en la administración de las

problemas de control de la fuerza de trabajo se pueden solucionar por otras vías y donde no es importante la estabilidad en el empleo, las empresas centrales pueden 'darse el lujo' de aplicar prácticas típicas del mercado secundario (intensa rotación, subcontratación, trabajo a destajo, etc.), obteniendo, por lo tanto, un excedente aún mayor, el que posteriormente podrá ser empleado parcialmente en la diversificación de las estructuras salariales.

En síntesis, la evolución del capitalismo durante las últimas décadas presenta una tendencia a la creciente diversificación de la estructura salarial como consecuencia de la 'internalización' en la empresa de los mercados de trabajo, del aumento del tamaño de las empresas y de la creciente monopolización de la economía.

2. El caso especial de las economías subdesarrolladas

El proceso de desarrollo de América Latina ha sido bastante estudiado, principalmente por parte de los autores vinculados a la tradición de la CEPAL, y este trabajo no pretende entrar en detalles en ese sentido. (Tavares, 1964; Pinto, 1965, 1970, 1971; Tavares y Serra, 1971.) Sin embargo, importa subrayar tres aspectos vinculados con los puntos antes resumidos.

En primer lugar, es conocido el carácter más concentrado del desarrollo de América Latina y el mayor grado de monopolio en la economía, lo que ofrece

reglas del trabajo. El mercado secundario, en cambio, tiende a ofrecer bajos salarios, malas condiciones de trabajo, elevada rotación en el empleo, reducidas posibilidades de progreso y supervisión frecuentemente arbitraria y caprichosa (Doeringer y Piore, 1971, p. 165).

a las grandes empresas un papel más importante que en el caso general, dados su mayor poder sobre el mercado y sus mayores tasas de rentabilidad. Así, este factor estaría determinando una mayor heterogeneidad de la estructura productiva que la predominante en las economías desarrolladas. Todo esto se traduce en diferencias de productividad entre sectores de la economía, o entre empresas de un mismo sector, las que pueden traducirse en mayores disparidades de salarios, como se verá en seguida.

Por otro lado, la transferencia de los patrones de consumo de las economías desarrolladas significó también la imitación de los procesos productivos y la de estructuras empresariales vigentes en aquellas economías. Esto último implicó, en alguna medida, la transferencia de normas de administración, como asimismo de muchos de los mecanismos de control prevalecientes en aquellos países. Nótese que ello no depende necesariamente de la propiedad de la empresa que se instala en el ámbito de una economía subdesarrollada; aunque si ella fuese de propiedad extranjera, los mecanismos de transferencia serían directos y más claros, pero los mismos también estuvieron presentes en los casos de empresas de propiedad de nacionales (o incluso estatales), dado el carácter del proceso al que se hizo referencia.¹⁵

¹⁵ El caso de las empresas estatales merece destacarse dada su importancia en América Latina. En general, dichas empresas disfrutaban de posiciones monopólicas en la economía, lo que les confiere un gran poder sobre el mercado y una alta capacidad de generar excedentes en los sectores más rentables (petróleo, siderurgia, minería). Aunque en este caso, por definición no se pueda hablar de conflicto social entre capitalistas y trabajadores, que explicaría la adopción de las prácticas empresariales características de las grandes empresas, el hecho de que las estata-

Finalmente, algunos rasgos de la evolución reciente de la economía de la región tendieron a profundizar ambos aspectos anteriores. Primero, aun en sectores que iniciaron el proceso de industrialización con una estructura bastante competitiva (industrias tradicionales, comercio minorista, algunos servicios), se ha observado en años recientes un proceso de concentración notable con elevado índice de desnacionalización. Segundo, los problemas de estrechez del mercado interno para los rubros de bienes duraderos y de capital, se resolvieron por tres caminos: reconcentración del ingreso y ampliación del poder de compra de la décima parte más rica de la población (Tavares y Serra, 1971); reconcentración de la estructura industrial en las ramas productoras de bienes de consumo duraderos (aumento del grado de monopolio y crecimiento de las empresas y afirmación del poder de empresas estatales monopólicas en varias ramas) (Tavares y Serra, 1971); y por último, internacionalización de la economía mediante dos mecanismos: a) mayor participación de las filiales de las empresas transnacionales en la oferta total; y b) participación de las mismas filiales en el nuevo esquema de división internacional del trabajo (Fajnzyblber, 1970).

La interacción entre los procesos hasta aquí mencionados, en un cuadro de gran dinamismo económico y de un elevadísimo ritmo de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo (prin-

les participen del Núcleo Central de las economías subdesarrolladas, las obliga a adoptar tales prácticas (Souza, 1971). Es más, la necesidad de retener personal altamente calificado y la posibilidad de transferir costos les brinda la posibilidad de otorgar beneficios a su fuerza de trabajo por encima de los que conceden incluso compañías transnacionales.

cialmente urbana, debido a la migración de las zonas rurales) contribuyeron a estructurar un mercado de trabajo muy segmentado y con un alto grado de disparidades entre sectores.

En primer lugar, a pesar del gran dinamismo de la economía los puestos de trabajo creados en los sectores más productivos no fueron suficientes para ocupar la mano de obra que, en forma creciente, se tornaba redundante en las zonas rurales. De esta manera, el amplio excedente de fuerza de trabajo que poseen estas economías hace que una parte sustancial de la misma no encuentre ocupación en las empresas más organizadas y productivas (ni aun en aquellas que pertenecen al Area Periférica). Por este motivo, quienes no tienen otra alternativa mejor, *se organizan* en un sector de muy pequeñas empresas y como trabajadores independientes, tratando de actuar en los intersticios del mercado, en actividades que les reporten un ingreso siquiera suficiente para la supervivencia (PREALC, 1974; Souza y Tokman, 1974, 1976, 1977). Así podremos dividir el Area Periférica en dos nuevos sectores: el *sector pequeñas empresas* y el *sector informal*. El primer caso, incluiría a las medianas y pequeñas empresas organizadas en términos capitalistas; el segundo, a las muy pequeñas empresas (con menos de cinco ocupados, para establecer un límite) muy poco organizadas en todo sentido, a los trabajadores independientes, como así también ciertos 'casos especiales' característicos de las economías subdesarrolladas: servicio doméstico y trabajadores eventuales u ocasionales.

En segundo lugar, el dinamismo económico se ha producido muy especialmente en el Núcleo Central de esas economías, contituido por las grandes empresas, en *general* extranjeras o estatales, que actúan en ramas altamente concen-

tradas, con mucha gravitación en el mercado y cuya tecnología es más moderna e intensiva en capital que la prevaleciente en los demás sectores. La presencia de un amplio excedente de fuerza de trabajo explica porqué las empresas del Núcleo Central tendieron a diversificar su estructura de salarios en mayor medida que las demás. Por un lado, el nivel de salarios para su personal no calificado estaba más relacionado que en los restantes tipos de mano de obra a un nivel muy inferior al que debieron enfrentar las economías desarrolladas.¹⁶ Por otro lado, en el extremo superior la alta movilidad, incluso en términos internacionales, según ya se explicó, reforzó la tendencia a la diferenciación salarial. Además, este procedimiento en términos macroeconómicos, tiene coherencia con el proceso de concentración del ingreso y de creación de un mercado dinámico para bienes de consumo duradero.

Las 'pequeñas empresas', por su parte, no experimentaron un crecimiento del excedente tan importante ni una estructura ocupacional tan diversificada que les permitiese acompañar los patrones de comportamiento de las grandes empresas. Sin embargo, con relación a algunos tipos de mano de obra calificada en que ellas compiten con el Núcleo Central, es posible que deban ceñirse en alguna medida a las escalas salariales de aquéllas. Esto depende, de todas maneras, del grado de escasez relativa de tales tipos de mano de obra.¹⁷ El sector

¹⁶ Ello se debe a la presencia más significativa de la tendencia igualizadora del mercado en estas categorías que en las demás.

¹⁷ De donde una consecuencia importante: el grado de escasez relativa tiene menos influencia sobre el *nivel* del salario de una categoría dada de trabajadores que sobre la *dispersión* de sus salarios, de acuerdo al sector donde están ocupados (Núcleo Central o pequeñas empresas).

informal, finalmente, presenta una estructura ocupacional mucho más homogénea, constituida en su inmensa mayoría por trabajadores escasamente calificados o educados y, en general, está en situación desventajosa para competir con las empresas del sector formal (Núcleo Central y pequeñas empresas) en el mercado de bienes, siendo por tanto poco probable que haya incrementado su productividad e ingresos de manera sostenida.¹⁸

Las consecuencias de este proceso sobre la distribución de los ingresos globales depende de los ritmos relativos de crecimiento del producto y del empleo en cada uno de estos sectores. En las economías subdesarrolladas parece ser aún más claro el supuesto básico de que el ritmo de aumento de la participación del Núcleo Central en el producto es mayor que en el empleo, lo que reforzaría la tendencia hacia una creciente desigualdad de la distribución de las remuneraciones.

En relación a lo que ocurre dentro del Área Periférica entre los sectores

pequeñas empresas e informal, a simple vista las tendencias no parecen claras. Los análisis disponibles señalan que la tendencia general en el mercado de bienes apunta hacia una disminución relativa de la participación del sector informal en el producto de la economía en términos globales (PREALC, 1976; Souza y Tokman, 1976; Tokman, 1978).

El ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo del sector informal a su vez depende de muchas variables: el ritmo de crecimiento global de la fuerza de trabajo, el ritmo de las migraciones rural-urbanas y el ritmo de absorción por parte de los demás sectores (Núcleo Central y pequeñas empresas). Las magnitudes implicadas indicarían para cada país si la evolución del sector informal tendió al ensanchamiento o al estrechamiento de la brecha de ingresos en relación a lo ocurrido en los demás sectores. Este punto tiene particular significado no sólo para la distribución relativa de los ingresos, sino también para determinar el volumen de la 'pobreza extrema' existente en cada país.

IV

Disparidades salariales en Brasil

1. *La distribución del ingreso en años recientes*

La distribución del ingreso en el Brasil durante los últimos años ha empeorado.

¹⁸ Esto no quiere decir que se esté postulando que todas las actividades informales sean 'disfuncionales' ni que tiendan a desaparecer. Como surge de otros trabajos (Souza y Tokman, 1976; Tokman, 1978) se admite que una parte del sector informal ofrece reales posibilidades de crecimiento y expansión, y que

A tal conclusión llegan casi todos los analistas que han investigado el problema para el período 1960-1970, en que la disponibilidad de información permite un análisis intertemporal. El trabajo más

esta proporción podría ser aumentada significativamente si se aplicasen adecuadas medidas de política económica. Lo que se quiere significar aquí es que, en su conjunto, el producto del sector informal presenta una tendencia (asintótica) a disminuir con relación a los demás.

detallado de medición fue realizado por Langoni (1973) quien, a pesar de algunos problemas metodológicos que lo inducen a subestimar el grado de concentración registrado durante el período, concluye que todos los deciles de la población han perdido participación en el ingreso total, con excepción del primer decil superior que la ha incrementado en más de 20% y del grupo inmediatamente inferior a éste que en rigor no ha experimentado cambio en su posición relativa. Las pérdidas mayores se habrían concentrado en los deciles intermedios de la distribución (5°, 6° y 7° deciles) con reducciones superiores al 20% en su participación sobre el ingreso total.¹⁹

Este fenómeno de concentración del ingreso ha sido la resultante no sólo de una mayor participación de las ganancias en relación a los salarios en el producto,²⁰ sino también del proceso de diversificación y concentración de las remuneraciones al trabajo en los sectores urbanos como lo señalan varios autores (Bacha y Taylor, 1977; Wells, 1975). A continuación se tratará de reseñar y discutir algunos aspectos de la evolución de la estructura salarial en el Brasil tratando de identificar tanto las causas de tipo coyuntural como las vinculadas al funcionamiento del sistema económico.

2. *Las tendencias evolutivas de la situación ocupacional y la existencia del sector informal urbano*

Un gran dinamismo caracterizó la economía brasileña durante la posguerra lo que

¹⁹De todos modos, según Langoni todos los deciles habrían experimentado incrementos en el nivel absoluto de su ingreso real promedio.

²⁰La participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso urbano cayó de 57 a

le ha permitido lograr tasas anuales de crecimiento promedio de 6.7% en el período 1950-1975.²¹ La publicación de los resultados del Censo de 1970 permitió también comprobar que, en alguna medida, este crecimiento se tradujo en elevadas tasas de incorporación de mano de obra en sectores de alta productividad. Así, la comparación de los censos de población de 1950 y 1970 muestra que el empleo en la industria manufacturera creció a un ritmo anual de 3.6%; en el comercio, finanzas y transportes, la tasa correspondiente fue 4.1%, y en los servicios sociales al 5.8%.²² Por otro lado, los censos industriales de estos mismos años señalan que el empleo registrado en establecimientos de la industria manufacturera creció a razón de 3.5% anual. Dejando de lado los problemas metodológicos que suscita el empleo de cifras de censos de población y establecimientos, la comparación de esa tasa con la mencionada más arriba indicaría por lo menos una expansión similar de lo que podría denominarse artesanía no registrada.²³

Sin embargo, éste es sólo un aspecto de la cuestión. De hecho la fuerza de trabajo no agrícola estuvo creciendo a razón de 4.5% anual durante el mismo período; es éste el resultado del proceso migratorio rural-urbano que hizo que la población de las ciudades en Brasil se

52% entre 1949 y 1957 ("Contas Nacionais", *Conjuntura Económica*, Río de Janeiro, julio de 1977).

²¹CEPAL (1977), cuadro 8.

²²Faria (1976), cap. V, cuadro 16.

²³En ambos años, según los censos industriales, el número de ocupados en la industria manufacturera representaba poco más del 80% de los ocupados registrados en los censos demográficos.

expandiese a 5.2% anual, mientras la población rural lo hizo a sólo 1.1%.

El rápido crecimiento de la población frente a la inflexibilidad del régimen de acceso a la tierra y a los recursos productivos en el campo, determinó una corriente de fuerza de trabajo hacia las ciudades a un ritmo muy superior a la capacidad de respuesta de los sectores más productivos de la economía urbana.²⁴ Así, el empleo en 'otros servicios', por ejemplo, creció a un ritmo mayor que la industria o los servicios distributivos (4.9% al año).

Por otro lado, el incremento del empleo en sectores más productivos, así el comercio o la industria, oculta también alguna expansión en franjas de muy baja productividad en estas actividades (comercio ambulante, producción artesanal, servicios subcontratados, etc.).²⁵

Esta proporción de la fuerza de trabajo que migra a las ciudades y no encuentra ocupación en las actividades más productivas necesita sobrevivir. El mecanismo más obvio es producir o vender algo o algún servicio, aprovechando los 'espacios vacíos' que dejan en el mercado las empresas organizadas. Como ya se mencionó, estos espacios existen en los intersticios de los mercados oligopólicos concentrados y en aquellas actividades donde todavía no se registró la penetración de las empresas más productivas y

²⁴ Con esto en modo alguno queremos significar que la oferta haya sido el único problema. El patrón de crecimiento de estos sectores más productivos también se ha caracterizado por absorber poca mano de obra en relación a la experiencia de los países más industrializados.

²⁵ PREALC (1976) estimó que el tamaño absoluto del sector informal urbano en la economía brasileña en el decenio de 1960, debe haber aumentado a pesar de la más rápida expansión del empleo formal.

organizadas (Souza y Tokman, 1976). Puesto que estos 'espacios vacíos' no pueden expandirse de manera sostenida, el crecimiento del número de personas que debe subsistir a partir de su inserción en estos intersticios significa que el nivel de ingreso real por persona ocupada debe disminuir o por lo menos no aumentar. Por esta razón, después del rápido crecimiento mencionado, se puede identificar todavía a un amplio sector de marginados en las grandes ciudades brasileñas, es uno de los elementos que permite entender por ejemplo la existencia, en 1972, de un 24% de la fuerza de trabajo no agrícola en los Estados de São Paulo y Río de Janeiro con ingresos inferiores al mínimo legal.²⁶ Como es lógico ese contingente de exceso de fuerza de trabajo en relación a la demanda directa de los sectores más organizados actúa como un elemento rebajador de los salarios del personal no calificado en general, lo que adquiere mucha importancia en el funcionamiento del sistema como un todo, tal como se advertirá a continuación.²⁷

3. *Las tendencias de los salarios en el sector formal de la economía*

a) *Evolución y cobertura de los salarios mínimos urbanos*

Mata y Bacha (1972) al analizar la evolución del empleo, productividad y salarios en la industria de transformación

²⁶ Desde luego una parte no despreciable de este total debe estar constituido por menores de edad y trabajadores a tiempo parcial que, por definición, pueden tener ingresos inferiores al mínimo a pesar de trabajar en empresas organizadas.

²⁷ No se quiere plantear con esto que exista un mercado de trabajo totalmente competitivo entre el personal no calificado; sólo se quiere subrayar que la tendencia a la competencia está

durante el período 1949-1969, encontraron evidencias de un proceso de concentración de las remuneraciones. En primer lugar, observaron que el crecimiento de los salarios medios de los empleados administrativos (214% en el período) fue mucho mayor que el de los obreros (66%). En relación al salario medio de los obreros, dos hechos llaman la atención: el mayor crecimiento (en términos absolutos y en relación a la productividad) en el decenio de los años 50 y las tendencias al deterioro de la posición relativa de los salarios medios de obreros de ramas de bajos salarios en relación a los de ramas de altos salarios especialmente en el decenio siguiente. De esto, concluyen que: "A pesar de que el tipo de evidencias disponibles no permiten análisis más profundos, los datos estudiados sugieren una explicación del proceso de concentración donde papeles importantes deben atribuirse a la acción sindical, razonablemente existente en 1949-1958, y a la política salarial, reconocidamente restringida en 1964-1966 y algo más liberal a partir de 1968" (*op. cit.*, p. 100).

Esta referencia introduce el tema del papel de los sindicatos en la evolución de las disparidades salariales en Brasil, aspecto que, sin embargo, no se abordará con la profundidad necesaria en el presente trabajo. De todos modos se hace necesario subrayar que en el período 1945-1964 los sindicatos ganaron una creciente participación en el proceso de fijación de los salarios en las diversas ramas. El carácter independiente de la negociación por ramas permitió, por un lado, un cierto aumento de los salarios

más presente en ese caso que en los demás tipos de mano de obra, dada su abundancia relativa y la falta de estímulos a la 'internalización' de los mercados de trabajo por parte de las empresas.

reales en la industria de un modo relativamente independiente a la existencia de un amplio sector de subsistencia. Por otro lado, la estructura sindical brasileña, por ramas industriales y no por empresas, fue organizada en los años cuarenta, lo que la torna muy desagregada en varias ramas tradicionales (alimenticias, por ejemplo), y muy agregada en las ramas que por entonces no eran importantes. (Así, por ejemplo, el sindicato metalúrgico agrupa a todos los trabajadores de las ramas metalmeccánicas.) Esto hace que los aumentos de salarios negociados por los sindicatos en las ramas más dinámicas deban ser nivelados 'por abajo' para tener en cuenta las posibilidades de los grupos de industrias menos productivas dentro de esas ramas.

En ese contexto la política salarial después de 1964, y especialmente después de 1967, contribuyó aún más a la mengua de los salarios básicos. Hasta este último año, los desacuerdos entre empresarios y trabajadores en materia de convenios colectivos los solucionaba la justicia del trabajo, la que decidía el reajuste en cada caso. A partir de 1967 el gobierno impuso una determinada fórmula de cálculo de los reajustes aplicables a estos casos (los llamados '*dissídios coletivos*') que significó un mayor grado de homogeneización de los reajustes ofrecidos a todas las categorías de trabajadores.

Los datos disponibles para años más recientes permiten corroborar en parte esa afirmación y precisarla mejor. De hecho, la política de compresión del salario mínimo especialmente después de 1964, tuvo una mayor importancia indicativa del comportamiento de los salarios obreros en general que la que se derivaría del simple efecto directo sobre el ingreso de los no calificados.

El salario mínimo real ha experimen-

tado una fuerte disminución en los últimos quince años (por lo menos desde 1963) después de haber presentado una tendencia levemente ascendente en el período 1956-1962. Esta disminución fue especialmente importante en el período 1963-1967 (véase el cuadro 1). Por otro lado, hay indicios de que la proporción de personas que percibe hasta un salario mínimo disminuyó en el período 1965-1968, pero se mantuvo constante o tendió a aumentar levemente entre 1969 y 1971 (Bacha y Taylor, 1977). Sin embargo, la importancia de la política de salarios mínimos en la evolución de los salarios en general puede ser apreciada en el mismo cuadro 1, a través de la evolución del índice de salarios de los sindicatos que aparecen en las columnas 2 y 3 como también por la evidencia planteada

Cuadro 1

BRASIL: INDICE DEL SALARIO MINIMO REAL Y DE LOS
SALARIOS REALES PROMEDIO DE OBREROS SINDICALIZADOS,
1952-1976

Años	<i>Indice del salario mínimo real medio en Río de Janeiro Base 1952=100</i> (1)	<i>Indice salarial de sindicaliza- dos 1965=98</i> (2)	<i>Indice de salarios reales promedio 18 sindicatos 1960=100</i> (3)
1952	100	—	
1953	88	—	
1954	108	—	
1955	116	—	
1956	119	—	
1957	131	—	98
1958	114	—	103
1959	130	—	94
1960	115	—	100
1961	132	—	105
1962	120	—	105
1963	110	—	107
1964	111	—	103
1965	103	98	98
1966	95	90	92
1967	91	83	89
1968	92	84	92
1969	89	86	94
1970	86	86	95
1971	87	88	98
1972	89	92	102
1973	92	96	107
1974	88	94	107
1975	93	—	—
1976	92	—	—

Fuente: (1) Suplicy (1977), p. 102; (2) Bacha y Taylor (1977), p. 34 a base de datos del Ministerio del Trabajo de Brasil; (3) Bacha y Taylor (1977), p. 34, a base estimaciones del DIEESE, São Paulo.

por Bacha y Taylor (1977), de que la elasticidad de la mediana de los salarios en el sector manufacturero de Río de Janeiro con respecto al salario mínimo fue de aproximadamente 0.5 en el período 1952-1975 (*op. cit.*, p. 40).²⁸

b) *Evolución de los salarios de diversas categorías de trabajadores*

La disminución del salario real de las categorías de menor remuneración que reflejan las cifras mencionadas frente al aumento del salario medio, constituyen un indicador inequívoco de la apertura del grado de dispersión de las remuneraciones en años recientes. Otros estudios permiten comparar la evolución del salario real de diversas categorías de trabajadores. El cuadro 2, basado en cifras de Suplicy (1977), contiene el índice de los salarios reales de diversas categorías de trabajadores y de gerentes en la industria de São Paulo. Se observa allí como el crecimiento medio de los salarios de trabajadores de los peldaños inferiores fue muchísimo menor que el de las categorías superiores. Estas, a su vez, se han incrementado menos que la remuneración de los gerentes (véanse los cuadros 2 y 3). Los índices para obreros de la construcción civil asimismo señalan la misma tendencia observada en la industria (cuadro 3).

Así pues, las remuneraciones de un gerente general de la industria manufacturera han llegado a ser, en 1975, 162 veces mayores que las de un ayudante en la construcción civil cuando la relación,

²⁸ Como lo expresan los autores ésta es una relación altamente significativa dado que "desde 1965, los obreros que reciben menos que el salario mínimo no llegan a constituir el 40% de la fuerza de trabajo en el sector manufacturero de Río de Janeiro" (*op. cit.*, p. 40).

en 1969, era de 65 veces (Suplicy, 1977).

Por otro lado Wells (1975), al analizar los coeficientes de Gini de distribución de remuneraciones, y según fuentes distintas de las ya mencionadas, llega a la conclusión de que el proceso de concentración de los salarios en el período 1966-1972 puede observarse tanto en la industria como en el comercio y en los servicios.²⁹ Los datos correspondientes a los años 1959-1965, por el contrario, tienden al mantenimiento de la estructura de distribución de las remuneraciones.

c) *Las remuneraciones según el tamaño de las empresas*

Bacha (1975) analizó especialmente la evolución del salario de trabajadores y gerentes en grandes empresas durante el período 1966-1972; y su conclusión es que, indudablemente, se ha producido una ampliación en el abanico de remuneraciones en estas industrias: los salarios del personal no calificado (ayudantes) bajaron en términos reales durante el período mientras el promedio de los trabajadores logró mejoras reales de 2.3% por año y los gerentes 8.1%.

Estas cifras estarían indicando que, por lo menos en el período analizado, las grandes empresas han adoptado como política de remuneraciones algunas prácticas que se ajustan a la teoría de segmentación del mercado de trabajo; han participado ampliamente en lo que antes

²⁹ Hay otros indicadores de dicha evolución; así Hoffman (1975), estimó los coeficientes de Gini para los ocupados en la industria de transformación, distinguiendo a los administrativos de los obreros en 1966, 1968 y 1969, de donde concluye que el crecimiento del índice relativo al primer grupo fue sustancialmente mayor que el relativo al segundo.

Cuadro 2

**SÃO PAULO: INDICES DE SALARIOS REALES PARA DIVERSAS
CATEGORIAS DE TRABAJADORES, 1968-1975**

<i>Categorías</i>	<i>1968</i>	<i>1969</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>
Salarios bajos (promedio 27 posiciones)		100	106	110	107	107	110	116
Salarios medios (promedio 28 posiciones)		100	109	114	120	123	132	135
Sueldos medios (promedio 20 posiciones)		100	105	117	128	129	133	142
Sueldos altos (promedio 24 posiciones)	98	100	118	127	136	142	150	163
Sueldos muy altos (promedio 5 posiciones)		100	123	128	137	148	148	182
Algunas categorías de gerentes:								
Gerente General		100	124	122	127	151	151	187
Gerente Financiero		100	134	140	153	170	159	200
Gerente División		100	147	131	127	145	179	205
Tesorero		100	104	126	135	160	138	187
Contralores		100	104	130	134	154	122	161

Fuente: Diversas encuestas salariales citadas por Suplicy (1977), pp. 74 y 75.

se llamó el 'mercado secundario de trabajo' para algunas tareas específicas, aprovechando la existencia de abundante mano de obra no calificada muy barata y diversificando notoriamente su estructura de remuneraciones. Ello significó, desde luego, operar con elevados índices de rotación del personal en estas tareas específicas para las cuales contrataban ma-

no de obra no calificada con bajísimos salarios.

Esta característica del comportamiento de las grandes empresas en relación al mercado de trabajo del personal no calificado está descrita por Morley, Barbosa y de Souza (1977); estos autores trataron de encontrar pruebas de la existencia del mercado 'interno' de trabajo

Cuadro 3

SÃO PAULO: INDICE DEL SALARIO POR HORA EN LA
CONSTRUCCION CIVIL 1969-1975

Años	Carpintero	Maestro de obra	Albañil	Pintor	Ayudante
1969	100	100	100	100	100
1970	102	95	97	97	97
1971	95	94	100	102	95
1972	95	124	94	94	97
1973	111	159	108	102	106
1974	108	172	109	112	130
1975	109	232	105	112	133

Fuente: Suplicy (1977), p. 76.

en empresas de São Paulo y pudieron identificarlas en general para los obreros calificados y los niveles burocráticos. Sin embargo, advierten que "... En el Brasil, los trabajadores manuales parecen tener limitadas posibilidades de ascenso dentro de las empresas, lo que es otra manera de decir que los mercados de trabajo para las ocupaciones menos calificadas son relativamente abiertos" (*op. cit.*, p. 19).³⁰

La información disponible acerca de los salarios medios permite avanzar algo en el sentido de identificar comportamientos distintos en los niveles salariales según tamaño de empresa. Los salarios medios de los obreros de la industria de transformación en 1969 analizados según el tamaño de los establecimientos, presentan algunas características que a *grosso modo* son comunes a *todas* las

ramas industriales, independientemente de tomar los datos agregados para el caso de Brasil o sólo para el del Gran São Paulo. Así, confirmando lo que es regla general en la industria, los salarios medios de obreros aumentan con el tamaño de la empresa y con el nivel de producto por hombre ocupado. Sin embargo, más interesante es observar que los coeficientes de variación de los salarios medios de obreros de cada estrato de tamaño según ramas industriales (dos dígitos) son, en general, menores que los coeficientes observados al considerar cada rama dentro de los diez estratos de tamaño (véase el cuadro 4).³¹

Las cifras estarían indicando una cierta homogeneidad del comportamiento del salario medio por tamaño mayor que la que se observa según ramas, a pesar de la estructura sindical a que se hizo referencia antes. Una parte de la explicación del comportamiento anotado

³⁰ Es posible, sin embargo, que aun así puedan observarse algunas diferencias en la evolución del ingreso y en los índices de rotación de personal no calificado entre pequeñas y grandes empresas. Tales diferencias deberían ser, sin embargo, muchísimo menores que en otras categorías de trabajadores. Como se carece de una comprobación empírica al respecto, no puede emitirse todavía un juicio definitivo.

³¹ Esta característica se mantiene aun modificando el criterio de clasificación de los tamaños (personas ocupadas en vez de valor de la producción) y aun si se restringe el análisis sólo al área del "Gran São Paulo" en vez de tomar el conjunto del Brasil.

Cuadro 4

BRASIL: COEFICIENTES DE VARIACION DE LOS SALARIOS MEDIOS
DEL PERSONAL OCUPADO EN LA PRODUCCION DE LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1969

<i>Coefficientes de variación de los salarios medios por tamaño según valor de la producción (1 000 cruzeiros de 1969)</i>				<i>Coefficientes de variación de los salarios medios según ramas de la producción</i>		
					Minerales no metálicos	40
					Metalurgia	38
					Mecánica	38
					Materiales eléctricos y comunicaciones	32
1)	Menos	de	10	—	Material de transporte	53
2)	10	—	50	25	Madera	29
3)	50	—	100	19	Muebles	33
4)	100	—	200	17	Papel y cartón	41
5)	200	—	500	19	Caucho	49
6)	500	—	1 000	21	Cuero, piel y similares	36
7)	1 000	—	2 000	25	Química	61
8)	2 000	—	5 000	21	Productos farmacéuticos y medicamentos	38
9)	5 000	—	10 000	26	Productos perfumería, jabones y velas	44
10)	10 000	y	más	29	Productos plásticos	31
	Promedio simple			22	Textil	38
					Vestido, calzado y similares	23
					Productos alimenticios	41
					Bebidas	53
					Tabaco	68
					Imprentas y editoriales	50
					Diversas	47
					Promedio simple	42

Fuente: Elaboración a partir de datos publicados por IBGE, *Produção Industrial 1969*, Río de Janeiro, IBGE, 1971.

se debe a la distinta composición de la fuerza de trabajo entre obreros calificados y no calificados y la diferente estructura jerárquica de la producción en establecimientos de diversos tamaños.³² Sin

³² Se podría agregar aquí el problema de la participación de los técnicos de nivel medio y superior vinculados a la producción. Sin embargo, dado el peso de los obreros, tanto por la magnitud de los salarios como por el número de ocupados, es este un problema menor; lo cual autoriza hablar de salarios de obreros y del

embargo, a la luz de otras evidencias parciales, podría decirse que una parte de las diferencias de salario anotadas podría atribuirse a la existencia de tales mercados internos y a las diferencias de salario que ello implicaría.³³

personal vinculado a la producción como conceptos equivalentes sin cometer serios errores de precisión.

³³ Baltar (1977), trabajando con información más desagregada, arriba a una conclusión

Infortunadamente, la información disponible no permite ir mucho más allá en la identificación del comportamiento de las empresas de distintos tamaños en el mercado de trabajo. De todos modos dos hechos merecerían un tratamiento más profundo desde el punto de vista empírico: la rotación de la mano de obra según tamaño de la empresa y grado de

aparentemente algo distinta. A su juicio, la división del mercado de trabajo por ramas industriales (como una aproximación a la división por grupos sindicales) es el factor que explica las diferencias de salario medio en la industria de transformación más que la productividad de los grupos industriales o el tamaño característico de los establecimientos en cada grupo industrial. (Se define la rama industrial como la desagregación de la industria manufacturera con dos dígitos y a los grupos industriales con cuatro dígitos. El tamaño característico se refiere al tamaño medio ponderado por el valor de producción de los establecimientos en cada grupo industrial). En otras palabras, los salarios medios de la industria responderían en mayor medida al resultado de la acción de la estructura sindical que se proyecta hasta hoy —a pesar de la política oficial—, que a factores introducidos por la evolución reciente de la industria en términos de productividad y crecimiento de las empresas. Es necesario puntualizar, sin embargo, que la contradicción con nuestro planteamiento es sólo aparente. Por una parte, se incorporó en especial en el presente análisis, el funcionamiento de la estructura sindical como uno de los mecanismos que expresa la lucha de los grupos sociales por una mayor participación en el producto. Por otra, el hecho de que los tamaños medios de los establecimientos en cada grupo tengan escaso significado para explicar las variaciones en los salarios medios puede ser sólo una consecuencia de lo anterior (funcionamiento de una estructura sindical arcaica), lo que no significa que *dentro* de cada rama o categoría sindical no existan diferencias en los salarios de los trabajadores derivadas de la acción de los mercados internos y de la mayor posibilidad de los establecimientos más productivos —de mayor tamaño—, de otorgar beneficios adicionales indirectos a sus trabajadores.

calificación; y la comparación de los salarios para diversas categorías de trabajadores según distintos tamaños de empresa dentro de cada rama industrial. Sin embargo, gran parte de las evidencias reunidas en esta sección permite sostener la hipótesis desarrollada en este trabajo como una explicación posible. Especialmente importantes son los datos que aparecen en el cuadro 2, donde las categorías de gerentes se refieren a ocupados en grandes empresas, como también la evolución de los salarios de los no calificados en ese mismo grupo de empresas.

d) *Las remuneraciones dentro del sector público.*

Por la gravitación que tiene el sector público en la economía brasileña y, muy especialmente, en el mercado de trabajo,³⁴ es necesario detenerse siquiera brevemente en el análisis de su comportamiento. Macedo (1974) atribuye gran importancia a la política de remuneraciones del sector público con relación a sus empleados de bajos niveles en el período posterior a 1964. Así, la compresión salarial en estos niveles fue muy apreciable y se cuenta entre uno de los elementos más significativos en el aumento del grado de concentración de las remuneraciones. Por otro lado, la evidencia de que las empresas públicas pagan salarios más altos que las privadas está parcialmente confirmada en otros trabajos de Bacha (Bacha, 1976; Mata y Bacha, 1973). Sin embargo, no hay estudios sistemáticos que permitan corroborar de manera inequívoca este hecho, a pesar de que aparece ampliamente respaldado por lo que en

³⁴ Bacha y Taylor (1977) estiman que dentro de los sectores no agrícolas, el sector público, incluyendo las empresas públicas, absorbe cerca del 50% del empleo total de 'white-collar' (p. 53).

general se estima es la estructura de los salarios en Brasil.

La explicación de este hecho está precisamente en el predominio de las dos primeras tendencias en materia de evolución de salarios que antes se señaló. Las empresas del Estado en el Brasil actúan en sectores muy dinámicos, donde disfrutan de una posición de vanguardia en el mercado que incluso les permite transferir a los precios eventuales aumentos de costos. Ello sin duda incrementa mucho el poder de negociación de los empleados, el que se ve reforzado por la existencia de sindicatos fuertes dada su posición estratégica en la economía. Por

otro lado, la estructura jerárquica y burocrática es aún más necesaria que en el sector privado, justamente como medio de evitar posibles conflictos laborales en sectores que son realmente estratégicos. El hecho de demandar mano de obra altamente calificada y la necesidad de mantener la eficiencia, hace que finalmente la empresa pública no sólo acompañe las tendencias de comportamiento de las empresas privadas sino que también se vea en la necesidad de otorgar beneficios mayores a su personal estratégico como medio de retenerlo frente a la competencia privada.³⁵

V

A modo de conclusión

La idea central que aquí se trató de plantear es que existen mecanismos que inducen a una mayor concentración del ingreso, los que son consecuencia del funcionamiento de la empresa en la actual etapa de 'acumulación concentrada' del capitalismo. Tales mecanismos no sólo son consecuencia de las viejas luchas por la distribución del producto entre capital y trabajo, sino que están especialmente presentes en el proceso de distribución de la masa salarial entre los distintos niveles de trabajadores que intervienen en el proceso productivo o en las funciones burocráticas de la empresa. El patrón de acumulación con creciente participación de las grandes empresas en el producto y no tan creciente en la fuerza de trabajo, favorece un proceso de ampliación del abanico de remuneraciones, especialmente en las grandes empre-

sas, sin que ello comprometa su capacidad de acumulación y crecimiento.

En una economía subdesarrollada este proceso adquiere un carácter más marcado dada la relativa abundancia de mano de obra no calificada, los bajos niveles absolutos de salario para esta categoría y el mayor poder monopólico que disfrutaban las empresas. En el caso especial del Brasil, estos factores *actuaron en una coyuntura extremadamente propicia*, en especial en los últimos quince años, dado el éxito de la política oficial de restringir el crecimiento de los salarios básicos por

³⁵En un trabajo anterior referido al caso de Chile (Souza, 1971), se observó que el comportamiento de las empresas estatales en su política de remuneraciones no se distinguía del seguido por las empresas privadas del mismo sector en que actuaban aquéllas.

el manejo de la política de salarios mínimos. Así, aprovechando una misma masa salarial en términos reales (o una misma proporción del producto) las empresas pudieron conceder enormes ventajas al personal mejor ubicado en la estructura jerárquica. De este modo se conformó una estructura salarial *altamente diversificada* a través de la cual se dan los mecanismos de promoción internos de las empresas. En otros niveles de estas escalas aparece la competencia de la mano de obra entre empresas, consolidando así la estructura salarial según los grandes sectores antes mencionados (Núcleo Central y Área Periférica). En la medida que se consolida esa estructura, es obvio que es imposible mejorar los salarios en el nivel inferior de la escala sin que se tienda a afectarla en su totalidad, o por lo menos sin encontrar fuerte oposición para hacerlo, debido a los cambios en las posiciones relativas de los diversos grupos sociales que ello implicaría.

Este hecho entraña profundas consecuencias para la política económica. Los economistas brasileños aceptan generalmente que una modificación en la política de salarios mínimos en el sentido de conceder mejoras sustanciales a los trabajadores no calificados, no afectaría al dinamismo del sistema, porque las grandes empresas de los sectores 'de punta' no verían afectada su capacidad de acumulación y expansión, puesto que prácticamente no emplean trabajadores con salario mínimo. En cambio quedarían afectados los sectores que utilizan abundante mano de obra con estos niveles de remuneración, pero ellos carecen de significado desde el punto de vista del dinamismo del sistema.

Pero contrariando esta creencia general, del presente trabajo inferimos que un cambio en la política de salarios míni-

mos tendrá algún efecto sobre *todo* el sistema. En la medida que se concedan aumentos sustanciales del salario mínimo, aparecerán presiones capaces de mover toda la estructura salarial, que si se hiciesen efectivas afectarían la capacidad de acumulación del sistema. Se debe tener en cuenta que la política de contención de los salarios básicos frente a una fuerte expansión de la productividad, adoptada con el objeto de dar un 'respiro' a la capacidad de acumulación del sistema amenazado por alzas generalizadas de salarios derivadas de la presión sindical en los comienzos de los años sesenta, permitió ensanchar el abanico de remuneraciones. Esto contribuyó a la 'paz social' dentro de la empresa, en el sentido de que permitió establecer canales de ascenso económico y social, los que en parte disminuyeron la solidaridad de clase y la posibilidad de conflictos. A partir de ese momento, sin embargo, se tendió a introducir nuevamente inflexibilidad en la estructura de las remuneraciones, de suerte que nuevos aumentos salariales en la base tenderían a comprometer la dinámica del sistema como ocurrió a comienzos de los años sesenta, o a producir efectos inflacionarios por la eventual transferencia de costos a precios derivada de la estructura concentrada del mercado. La única posibilidad de evitarlo dentro del esquema de análisis aquí planteado, sería alterar los parámetros de funcionamiento del mercado de trabajo en el sentido de lograr reducir las diferencias en las tasas de crecimiento de los salarios de los distintos grupos o reducir los márgenes de ganancia. En cualquiera de los dos casos, sin embargo, la solución económica requiere necesariamente una definición política que será la resultante de la puja de los distintos grupos sociales por mantener o alterar su posición en la escala socioeconómica.

Bibliografía

- Alexander, A., "Income, Experience, and the Structure of Internal Labor Markets", en *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVIII, (1), Cambridge, Mass., Harvard University, feb. 1974, pp. 63-85.
- Averitt, R., *The Dual Economy. The Dynamics of American Industry Structure*, W.W. Morton and Co., Inc., 1968.
- Bacha, E., "Hierarquia e remuneração gerencial", en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro, Ed. Zahar, 1975, pp. 124-155.
- Bacha, E., y Taylor, L., *Brazilian Income Distribution in the 1960's: Facts, Model Results and the Controversy*, Cambridge, Mass., Harvard University, 1977 (mimeografiado).
- Baltar, Paulo E. de Andrade, *Diferencias de salario e produtividade na estrutura industrial brasileira (1970)*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 1977 (tesis mimeografiada).
- Belluzzo, L. Gonzaga de Mello, "Distribuição de renda: Uma visão da controversia", en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro, Ed. Zahar, 1975.
- Bluestone, B., "The Tripartite Economic Labour Market and the Working Poor", en *Poverty and Human Resources*, julio-agosto, 1970.
- Bluestone, B., Murphy, M. y Stevenson, M., *Low Wages and the Working Poor*, Michigan, Ann Arbor Publishers, 1973.
- Buchele, R., *Jobs and Workers: A Labour Market Segmentation Perspective on the Work Experience of Young Men*, Cambridge, Mass., Harvard University, 1975 (tesis).
- Cain, G., "The Challenge of Segmented Labour Market Theories to Orthodox Theory: A Survey", en *Journal of Economic Literature*, 14 (4), Menasha, Wis, American Economic Association, diciembre, 1976.
- CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, Santiago, CEPAL, 1977, (E/CEPAL/1027).
- Daubigny, J.P., Fizaine, F. y Silvestre, J.J., "Les différences de salaires entre entreprises. Etude microéconomique", en *Revue Economique*, XXII (2), París, Lib. A. Colin, marzo 1971, pp. 214-247.
- Doeringer, P. y Piore, M., *Internal Labour Market and Manpower Analysis*, Lexington, Mass., D.C. Heath and Co., 1971.
- Edwards, R., Reich M. y Gordon, D., *Labour Market Segmentation*, Lexington, Mass., D.C. Heath and Co., 1975.
- Edwards, R., *The Great Transformation Inside the Firm. Conflict and Control in the Reorganization of the Labour Process in the XX Century*, Princeton, Institute for Advanced Study, 1977, (mimeografiado).
- Edwards, R., Reich, M. y Weisskopf, T., *The Capitalist System*, New Jersey, Prentice-Hall Inc. y Englewoods Cliffs, 1978.
- Fajnzylber, F., *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, Río de Janeiro, CEPAL, 1970.
- Faria, V., *The Employment Performance of the Brazilian Economy* (cap. V, de la tesis doctoral presentada a la Universidad de Harvard), 1976.
- Fields, G., *More on Changing Income Distribution and Economic Development in Brazil*, Connecticut, Yale University, Economic Growth Center, (Center Discussion Paper 244), 1976.
- Fishlow, A., "A distribuição de renda no Brasil" en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro, Ed. Zahar, 1975, pp. 159-189.
- Gordon, D., *Class Productivity and the Ghetto: A Study of Labour Market Stratification*, Cambridge, Mass., Harvard University, 1971 (tesis inédita).
- Gordon, D., *Theories of Poverty and Underemployment*, Massachusetts, Lexington Books, 1972 (cap. I).
- Harrison, B., *Education, Training and the Urban Ghetto*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1972.
- Hirschman, A., "The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America", en *The Quarterly Journal of Economics*, 82, Cambridge, Mass., Harvard University Press, febrero 1968, pp. 2-32. También en Hirschman, A., *A Bias for Hope*, Connecticut, Yale University Press, 1971.
- Hoffman, G., *Desemprego e subemprego no Brasil*, São Paulo, Editora Atica, 1977.

- Hoffman, R., "Tendencias da distribuição de renda no Brasil e sus relações com o desenvolvimento econômico" en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1975, pp. 105-123.
- Langoni, C., *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro, Ed. Expressão e Cultura, 1973.
- Macedo, R., *A Critical Review of the Relations Between the Post 1964 Wage Policy and the Worsening of the Brazilian Size Income Distribution in the Sixties*, São Paulo, IPE, Universidad de São Paulo, 1975 (mimeografiado).
- Malan, P. y Wells, J., "Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil", en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *op. cit.*
- Maltese, F., "Notes for a Study of the Automobile Industry", en R. Edwards, M. Reich y D. Gordon, *op. cit.*
- Mata, Milton da y Bacha, E., "Emprego e salarios na industria de transformação 1949-1969", en *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), 1972.
- Morley, S., Barbosa, M. y Souza, M.C., *Evidence on the Internal Labour Market During a Process of Rapid Economic Growth*, 1977 (mimeografiado).
- Oster, G., *An Empirical Test of the Theory of the Dual Economy*, Nueva York, The State University of New York, 1975 (tesis).
- Pinto, A., "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, México, XXXII (125), enero-marzo, 1965.
- Pinto, A., "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, XXXVII (145), enero-marzo, 1970.
- Pinto, A., "El desarrollo reciente de América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, XXXVIII (150), abril-junio, 1971.
- Piore, M., "Notes for a Theory of Labour Market Stratification", en R. Edwards, M. Reich y D. Gordon, *op. cit.*
- PREALC, *Políticas de empleo en América Latina*, Santiago de Chile, PREALC, 1974.
- PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador*, Santiago de Chile, PREALC, 1975.
- PREALC, *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, Santiago de Chile, PREALC, 1976.
- Rosemberg, S., *The Dual Labour Market: Its Existence and Consequences*, Berkeley, University of California, 1975 (tesis inédita).
- Rosemberg, S., *Turnover and the Dual Labour Market*, 1976 (mimeografiado).
- Serra, J., "A reconcentração de renda, justificações, explicações, duvidas", en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *op. cit.*
- Silvestre, J.J., "Les disparités de salaires, présentation théorique" en *Revue Economique*, XXII (2), París, Lib. A. Colin, marzo 1971, pp. 193-213.
- Singer, P., "Desenvolvimento e repartição de renda no Brasil" en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *op. cit.*
- Souza, P.R., "Disparidades de sueldos y salarios: Causas y proyecciones", en *Panorama Económico* (262), Santiago de Chile, julio 1971.
- Souza, P.R. y Tokman, V.E., "Características y funcionamiento del sector informal: El caso de Paraguay", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, (31), Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, septiembre-diciembre, 1974.
- Souza, P.R. y Tokman, V.E., "El sector informal urbano en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, CXIV (3), noviembre-diciembre, 1976.
- Souza, P.R. y Tokman, V.E., *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*, Santiago de Chile, PREALC, 1977.
- Stone, K., "The Origins of Job Structures in the Steel Industry", en D. Edwards, M. Reich y D. Gordon, *op. cit.*
- Suplicy, E., *Política econômica brasileira e internacional*, Petrópolis, Vozes, 1977.
- Tavares, M.C., "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, IX (1), marzo, 1964.
- Tavares, M.C. y Serra, J., "Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente del Brasil", en *El Trimestre Económico*, México, XXXVIII (152), octubre-diciembre, 1971.
- Thurow, L., *Generating Inequality*, Nueva York, Basic Books Inc., 1975.
- Tokman, V.E., *La dinámica del mercado de trabajo urbano: El sector informal urbano en América Latina*, Santiago, PREALC, 1977.
- Tokman, V.E., "Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza", en este mismo número de la *Revista*.

- Tolipan, R. y Tinelli, A.C. (eds.), *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro, Ed. Zahar, 1975.
- Victorisz, T. y Harrison, B., "Labour Market Segmentation: Positive Feedback and Divergent Development", en *American Economic Review*, Menasha, Wis., American Economic Association, LXIII (2), mayo, 1973, pp. 366-376.
- Wachtel, H., "Capitalism and Poverty in America: Paradox or Contradiction?", en *American Economic Review*, LXII (2), Menasha, Wis., American Economic Association, mayo, 1972, pp. 187-194.
- Wachtel, H. y Betsey, Ch., "Employment at Low Wages", en *Review of Economic Statistics*, LIV (2), Cambridge, Mass., Harvard University Press, mayo 1972, pp. 121-129.
- Wells, J., "Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60", en R. Tolipan y A.C. Tinelli (eds.), *op. cit.*

Notas y Comentarios

El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: Comentario interpretativo*

David H. Pollock y Carlos Massad

1. Al parecer, comienza a surgir un 'nuevo' FMI. Si éste materializa, probablemente tendrá por lo menos cuatro características centrales, a saber: a) estará dotado de un volumen de recursos para préstamos apreciablemente mayor que el de antes; b) administrará estos recursos como parte de una política global deliberada destinada principalmente a encontrar una forma de recircular con mayor eficacia los excedentes de la OPEP; c) asumirá las nuevas funciones de otorgamiento de créditos en condiciones más rigurosas que antes; y, finalmente, d) se le otorgarán mayores facultades de 'vigilancia' para hacerlo. Lo anterior deriva del razonamiento que sigue.

2. Desde la 'conmoción' causada por la 'crisis del petróleo', a fines de 1973,

*Este 'comentario' refleja los puntos principales de un debate interno que tuvo lugar en la CEPAL, en Santiago, en los últimos meses del año 1977. En el curso de esa discusión, el Sr. David H. Pollock, Director de la Oficina de la CEPAL en Washington, dio a conocer sus puntos de vista acerca de la función que podría desempeñar el FMI en la constelación financiera y monetaria internacional que está surgiendo, y sobre la importancia que podría revestir eventualmente tal función para América Latina. Después del debate, el Sr. Pollock, en estrecha colaboración con el Sr. Massad, Coordinador del proyecto conjunto PNUD/CEPAL RLA/77/021, sintetizó los puntos de vista expresados. Si bien ellos no reflejan necesariamente los de la CEPAL, se reproducen en la *Revista* a fin de poner en conocimiento de un público más amplio esta importante cuestión sobre la cual todavía no hay un criterio definitivo (Nota de la Redacción).

hasta fines de 1976, los países de la OPEP acumularon un enorme excedente en cuenta corriente, que alcanzó aproximadamente a 145 000 millones de dólares. La mitad de esta suma estaba constituida, en contrapartida, por el déficit acumulativo en cuenta corriente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. En realidad, el déficit de éstos era tan grande que en tres años el total de la deuda externa pendiente de dichos países en desarrollo aumentó más de 50%, y en diciembre de 1976 llegó a la cuantiosa suma de alrededor de 160 000 millones de dólares.¹ Por lo tanto, en términos globales, es evidente que el sistema monetario internacional confronta un nuevo y muy importante problema, a saber, cómo conciliar el excedente global de los países de la OPEP con los déficit particulares de cada uno de los países no exportadores de petróleo, tanto desarrollados como en desarrollo.

3. Como es natural, ya se han propuesto algunas soluciones a este problema, pero no muy satisfactorias para los países en desarrollo. Ello se debió principalmente a que los países de la OPEP estuvieron depositando sus excedentes

¹A fines de 1976, aproximadamente la mitad de este total correspondía a América Latina y afectaba sobre todo al Brasil y México (54 000 millones en conjunto), y Perú, la Argentina y Colombia (26 000 millones en conjunto). A fines de 1977, el total de la deuda de los países en desarrollo no exportadores de petróleo llegó a alrededor de 180 000 millones de dólares.

de preferencia en bancos privados situados en mercados de los Estados Unidos y Europa, los que, por lo tanto, se vieron 'espontáneamente' envueltos en el proceso de recirculación. No corresponde en este trabajo tan breve evaluar los costos y los beneficios de cómo los bancos privados manejaron el proceso global de recirculación desde 1974. Sin embargo, habría que subrayar que, si bien los bancos privados manejaron la mayor parte de ese proceso, lo hicieron fundamentalmente de día en día y en forma *ad hoc*. No estaba en juego un marco de política consciente, sea de parte de los gobiernos que depositaban o recibían esos fondos, ni de los bancos privados y, por cierto que tampoco, de la comunidad internacional en su conjunto. Insistimos aquí una vez más que la presente nota no tiene por objeto analizar cuán bien o cuán mal los bancos privados realizaron el proceso de recirculación posterior a 1973. Sin embargo, se desea hacer hincapié en que, al no existir un marco de política internacional, llegaría inevitablemente el momento en que los bancos privados no podrían o no querían continuar manejando una parte tan importante de la recirculación global. Es evidente que los bancos privados no pueden anotar indefinidamente en su contabilidad la creciente deuda de todos los países desarrollados que se encuentran en una situación menos favorable respecto de su balance de pagos, además de la de los países en desarrollo. Y sea lo que fuere lo que puedan hacer al respecto no pueden mantener el volumen de préstamos en el futuro a la altura de los enormes excedentes en cuenta corriente de la OPEP, que han alcanzado un promedio anual de 45 000 millones de dólares desde 1974; en general, se supone que dicho promedio anual se mantendrá cercano a los 40 000 millones de

dólares durante varios años más. De esta manera, a nuestro juicio, en 1977 se llegó a una situación crucial cuando se estima que los bancos comerciales privados internacionales mantenían aproximadamente la mitad del total de la deuda pendiente de todos los países en desarrollo no exportadores de petróleo, en comparación con sólo la décima parte de una deuda mucho más pequeña en 1970. Si la afirmación anterior es correcta los países deudores no exportadores de petróleo tendrán que recurrir crecientemente a canales intergubernamentales como el BIRF y, en especial, el FMI, para financiar en parte su déficit de divisas. Para ello el FMI seguramente tendrá que adoptar un doble criterio, a saber: por una parte, conceder más préstamos y más riesgosos, e imponer condiciones de endeudamiento más rigurosas ('condicionalidad') en relación con el endeudamiento externo, por la otra. En otros términos, el FMI tendrá que aumentar deliberadamente el volumen de préstamos y, a la vez, instar a los países prestatarios no exportadores de petróleo a que modifiquen las políticas 'inadecuadas' que contribuían a sus déficit previos de balance de pagos y, por lo tanto, al crecimiento de su deuda externa. Dicho más claramente, en la medida en que en el futuro el FMI aumente los préstamos que otorga a los países en desarrollo no exportadores de petróleo que tienen perspectivas más negativas en materia de balance de pagos, las condiciones que exija tenderán a ser más rigurosas que las impuestas por los bancos privados desde la 'crisis del petróleo'.

4. Si todo esto llegase a suceder —como bien puede ocurrir— supondría una creciente participación fiscal de parte de los países desarrollados en el proceso internacional de recirculación; es decir, de

hecho, el erario de los países desarrollados tendría que subsanar la pérdida de dinamismo resultante de la declinación de los nuevos créditos netos otorgados por los bancos privados. Por otra parte, a medida que los gobiernos de los países desarrollados se vean ante la perspectiva de hacer aportes cada vez mayores al BIRF y al FMI, es indudable que los parlamentos y los contribuyentes de los países desarrollados respectivos impondrán cada vez mayores exigencias de un examen más a fondo de las mismas. A la postre este proceso desembocaría en crecientes recriminaciones y tensiones entre los países del norte y del sur, salvo que se cambie el procedimiento.

5. Los acontecimientos antes esbozados podrían sucederse de la siguiente manera:

- i) persistencia, por muchos años, de los excedentes en cuenta corriente de los países de la OPEP, que darían lugar a continuos déficit y, por lo tanto, a una deuda cada vez mayor de los países no exportadores de petróleo;
- ii) manejo de la mayor parte de la labor transitoria de recirculación por parte de los bancos privados; hasta que
- iii) la banca privada llegue al límite de sus nuevos créditos netos; como consecuencia de ello
- iv) se ejercerían mayores presiones sobre el BIRF, y especialmente sobre el FMI, para que hagan lo necesario a fin de subsanar la pérdida de dinamismo; pero a la vez
- v) los bancos privados, contribuyentes y parlamentos de los países desarrollados insistirán en que esta nueva etapa de la recirculación global esté sujeta a condiciones más rigurosas (creciente condicionalidad);
- vi) como elemento final de la secuencia, se otorgarían mayores facultades dis-

ciplinarias ('vigilancia más rigurosa') al FMI, al menos en lo que toca a los países en desarrollo.

6. Como se expresó, esta secuencia de acontecimientos, que se han venido produciendo desde 1974 ha sido más que nada de índole especial y extemporánea. Por lo tanto, no hay duda que eventualmente debe surgir una política global para transferir más recursos reales a los países en desarrollo a largo plazo y asegurar una distribución más pareja a corto plazo de la liquidez global entre los países desarrollados y los en desarrollo. De lo contrario persistirá la situación que amenaza el sistema monetario internacional, situación que entraña una secuencia nueva y diferente de acontecimientos, tales como la mora en el pago de la deuda por uno o más países en desarrollo, que se traduciría en la pérdida de la confianza en el sistema bancario privado del mundo occidental, luego en la disminución de la tasa de crecimiento de los países tanto desarrollados como en desarrollo y, finalmente, en el trauma económico y político que surgiría en este último caso. En efecto, nunca se insistirá lo suficiente en lo que, a nuestro juicio, es la realidad principal que confronta el sistema monetario internacional actual, a saber, que durante muchos años los países de la OPEP seguirán teniendo sustanciales excedentes. Siendo así, algo tiene que cambiar; de lo contrario, podrían verse gravemente afectados los principales sistemas bancarios y comerciales del mundo, las tasas de crecimiento de muchos países desarrollados y en desarrollo y, por último, el grado de estabilidad política de los países cuyo ritmo de crecimiento disminuye. Es posible que esto suene exageradamente dramático. Sin embargo, en vista de la creciente interdependencia que caracterizan al co-

mercio y a los pagos globales, no nos parece demasiado exagerado. Por este motivo ponemos énfasis en la necesidad de una *política deliberada* que aumente las transferencias reales de recursos a largo plazo de los países desarrollados a los países en desarrollo, por una parte, a la par que facilite las transferencias de liquidez a corto plazo entre los países de la OPEP y los países no exportadores de petróleo, por la otra. Si se adopta una política de esta naturaleza, lo más probable es que el FMI desempeñe en ella un papel importante, si no central.

7. Esto último es una conclusión muy interesante desde el punto de vista institucional, ya que hace sólo un lustro reinaba la confusión sobre los conceptos de Bretton Woods y parecían haber disminuido significativamente la autoridad y el prestigio del FMI. La libre fluctuación de las monedas le había quitado a éste su antigua función de administrador del sistema de cambios internacionales. Algunos importantes países desarrollados habían impuesto súbitas y amplias restricciones a los movimientos de divisas sin consultar con el FMI. Fuera del marco de esta institución se producían enormes movimientos de capital privado. Los recursos para préstamos del FMI se habían agotado y el volumen de créditos otorgados se había detenido en forma proporcional. En cambio, parece que en la actualidad esta situación está a punto de invertirse. Es posible que los bancos privados de los países desarrollados deseen institucionalizar los créditos que otorgan a los países en desarrollo y, en este caso, no hay duda que el FMI sería la institución preferida para hacerlo y, de hecho, quizá la única. Los gobiernos de la OPEP deben recircular sus vastos activos líquidos y querrán hacerlo a la vez en forma segura y remunerativa. Una de las

formas sería recircular parte de su liquidez a través del FMI, dadas las garantías que ofrece contra riesgos en materia de divisas y otros de naturaleza económica y política.² Los gobiernos de los países desarrollados querrán contar con un sistema global más efectivo para 'vigilar' los balances de pago, ya que tienen conciencia de la necesidad de asegurar que el proceso de ajuste internacional se aborde de manera más eficaz. Así, pues, se comprueba que las declaraciones recientes del ex presidente del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, de los bancos privados transnacionales y de la mayoría de los gobiernos de los países desarrollados del grupo de los diez coinciden en hacer hincapié en el apoyo al FMI. Del mismo modo se comprueba que el Sr. Witteveen está tratando de encontrar nuevas formas de revitalizar y ampliar el Fondo.

8. ¿Qué puede hacer el FMI para responder a estos nuevos desafíos? Hay una respuesta clara, a saber, aumentar el volumen de recursos para préstamos. ¿Cómo hacerlo? Podrían considerarse varios criterios. *Uno* de ellos consiste en aumentar las cuotas. Acaba de ratificarse un incremento de éstas en 33%, lo que significa alrededor de 10 000 millones de DEG. Además, se está negociando otro aumento de las cuotas, si bien es posible que falte mucho para aplicarlo.³ El se-

² Como es natural, hay otras salidas tales como las inversiones directas o las colocaciones en carteras privadas, que los países de la OPEP querrán utilizar por razones económicas y políticas.

³ El monto del próximo aumento de las cuotas sigue siendo problemático. En la actualidad los países en desarrollo hablan de un aumento del 100%, mientras que se tiene entendido que algunos países desarrollados sólo de-

gundo sería que los países industriales del grupo de los diez presten más moneda dura al FMI a través de los Acuerdos Generales de Préstamo (AGP) como se ha hecho para el préstamo contingente de 3 900 millones de dólares con el Reino Unido. No obstante, aquí aparece el inconveniente fundamental —desde el punto de vista de los países en desarrollo— de que los AGP son un servicio de préstamos exclusivo disponible tan sólo para los países que forman el llamado grupo de los diez. La *tercera* posibilidad sería emitir nuevos DEG. Sin embargo, hasta la fecha sólo se han emitido 12 000 millones de DEG (ninguno desde 1972) y la posibilidad de que haya una nueva emisión poco más que modesta de DEG parece remota. Por este motivo, últimamente se ha puesto gran énfasis en otra opción, la creación del nuevo servicio 'Witteveen'.

9. Sin embargo, por útil que vaya a ser este nuevo servicio de 'tramo extraordinario', no debe esperarse demasiado de él. Desde luego, es bastante más reducido de lo previsto originalmente. Por ejemplo, hace sólo un año, las expectativas en torno a su magnitud lo calculaban en 15 000 millones, incluso 20 000 millones de dólares. En la actualidad, se espera que en el mejor de los casos no pasará de los 10 000 millones de dólares. Segundo, entrañará una estructura de costos que se espera serán casi exclusivamente comerciales. Tercero, operará separadamente de los arreglos de tramo normales del

sean un aumento de 25%. Las expectativas actuales son de un eventual incremento de alrededor del 50%, lo que significaría una cuota total del FMI de unos 60 000 millones de DEG en el futuro. Sin embargo, como se dijo, probablemente haya que esperar algunos años para esto.

FMI, aunque en forma paralela a éstos. Dicho en otra forma, el servicio Witteveen sitúa al FMI en el papel de agente que trata de circular la liquidez excedente de los países de la OPEP a los países no exportadores de petróleo. Con todo, el nuevo servicio permitirá que el FMI imponga sus propias formas de condicionalidad al proceso de recirculación. Por último, pero no por eso menos considerable, uno de los importantes efectos indirectos de este nuevo servicio será incorporar directamente a los países árabes que tienen grandes excedentes de balance de pagos en el sistema monetario occidental. Como consecuencia de ello surge un interesante problema político. El 'donante' árabe clave del nuevo servicio Witteveen es Arabia Saudita, y su apoyo indudablemente se vinculará con la insistencia en que los países en desarrollo que recurran al FMI adopten medidas muy conservadoras. En síntesis, el nuevo servicio podría hacer que el FMI se convierta aún más que antes en un 'policía' global que actúa en nombre de los bancos privados, de los países desarrollados y de los países 'donantes' árabes clave de la OPEP. Así pues, se pondrá énfasis en la cautela y en las medidas conservadoras.

10. Para terminar, al parecer el FMI entra en una nueva etapa de resurgimiento global. *No hay duda de que aumentará considerablemente el volumen de recursos de que dispone*, sobre todo a través de nuevos aumentos de las cuotas y de la creación de un nuevo servicio de tramo extraordinario. Sin embargo, *aumentará la condicionalidad* a fin de salvaguardar los nuevos recursos que le sean confiados y asimismo reducir los déficit de balance de pagos que supuestamente se producen debido a las políticas 'inadecuadas' de los países no exportadores de petróleo.

Para estos efectos, *se le darán mayores facultades en materia de vigilancia*. En este punto hemos hecho algunas interpretaciones finales (y aún más en el terreno de las conjeturas) sobre la importancia del 'nuevo' FMI. No hay duda que en el futuro las facultades de vigilancia se manifestarán en la insistencia en que los países en desarrollo deficitarios den señales de mayor 'disciplina interna', es decir, se pondrá énfasis en la adopción de políticas monetarias, fiscales y de inversión más conservadoras en el plano interno. Sin embargo, una cuestión conexas muy importante es la siguiente: ¿usará también el FMI sus mayores facultades de vigilancia para apremiar u obligar a *los países desarrollados con excedentes* a que realicen un ajuste revaluando sus monedas, aumentando las importaciones, ampliando las salidas de capital, o las tres cosas? ¿o concentrará los esfuerzos de vigilancia fundamentalmente, si no exclusivamente, *en los países en desarrollo deficitarios*, como sucedió tan a menudo en los años cincuenta y sesenta? En síntesis ¿será el FMI más simétrico que antes en la distribución de los costos y beneficios del comercio y pagos globales? Esta es una cuestión muy importante para muchos países latinoamericanos, ya que para que su crecimiento económico sea sostenido necesitarán una permanente afluencia de capitales. En parte, esta afluencia provendrá *directamente* del FMI; pero también vendrá de otros proveedores (tales como bancos privados, el BIRF, la OCDE y los gobiernos de la OPEP), cada uno de los cuales se verá *indirectamente* influido por los criterios del FMI acerca de lo adecuadas que sean las políticas nacionales de los distintos países latinoamericanos. Todo esto indica que, si no se manejan cuidadosamente, las mayores facultades de vigilancia del FMI podrían revivir los an-

tiguos cargos de "intervención en los asuntos internos" que tan a menudo se escucharon en los años cincuenta y sesenta, y que habían disminuido en los años setenta.

11. Por último, una conclusión fundamental es que gradualmente los bancos privados estadounidenses y europeos tenderán a prestar más a los países en desarrollo no exportadores de petróleo que hayan aceptado someterse a las rigurosas exigencias del FMI. Como se dijo, esto sería importante en particular para los países latinoamericanos que dependen tan ampliamente de los fondos que les proporcionan los bancos privados. Sin embargo, este razonamiento contiene una contradicción; en efecto, para obtener dinero a tasas comerciales de los bancos privados, los países en desarrollo tendrán que estar en tales dificultades de balance de pago como para aceptar una vigilancia rigurosa. Por lo tanto, parecería conveniente que los países latinoamericanos (y otros países en desarrollo) que dependen de los dineros privados piensen en nuevas opciones. Una de ellas podría ser el 'servicio de refinanciamiento' propuesto por la CEPAL. Otra, considerar la posibilidad de un proceso nuevo y más equilibrado de 'evaluación de países' que podría no sólo incluir los puntos de vista de un organismo sino de varios, conjuntamente con los del gobierno interesado y de un grupo de consultores independientes de alto nivel. En todo caso, desde el punto de vista de América Latina, parece existir una manifiesta necesidad de buscar un nuevo proceso institucional que implique dar más flexibilidad al FMI en sus poderes de otorgar y obtener créditos. En esta búsqueda, corresponde a los países latinoamericanos ponerse a la vanguardia ya que tanto tienen que ganar o perder en el proceso.

Algunas publicaciones de la CEPAL

Dos estudios sobre financiamiento externo, por Carlos Massad y Roberto Zahler. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 19, Santiago de Chile, 1977, 60 páginas.

Dos estudios incluye este Cuaderno. El primero de ellos parte de una visión general del financiamiento externo de los países en desarrollo y de América Latina en particular durante el último decenio. Analiza las condiciones de dicho financiamiento para distintos grupos de países en desarrollo y muestra cómo tales condiciones se estuvieron deteriorando en el caso de América Latina.

Luego se concentra en la situación de la deuda externa latinoamericana y señala cómo el financiamiento externo de fuentes privadas ha superado en forma sustancial al de fuente oficial. Analiza también los indicadores empleados para medir la capacidad de endeudamiento de los países y señala que sus cambios no sólo dependen del comportamiento de los países deudores sino también del de los acreedores, tanto desde el punto de vista de la posible expansión de las exportaciones como del de las condiciones en que se otorgan los créditos. Señala, además, el papel positivo que ha jugado América Latina en el equilibrio económico mundial durante los últimos años al contribuir a sostener el ritmo de actividad económica mundial y enfatiza la necesidad de tomar en cuenta las condiciones económicas mundiales en la evaluación del financiamiento externo de los países de América Latina.

Finalmente, analiza las distintas propuestas que se han presentado en diversos foros para solucionar el problema de la deuda externa y sugiere la conveniencia de establecer un servicio especial de refinanciamiento, financiado éste por países acreedores, para contribuir a paliar dificultades en los pagos externos que pudieran presentarse en algunos países, sin que para ello deba recurrirse a una reducción exagerada de la actividad económica interna o externa. Además

subraya la vinculación entre el campo financiero y el comercial, señalando que el peso de las medidas de carácter financiero puede aliviarse sustancialmente si se logran avances importantes en la expansión de las exportaciones. Asimismo, sugiere la conveniencia de buscar medidas destinadas a regularizar y hacer menos errática la expansión de los mercados de euro-monedas como, por ejemplo, el establecimiento de mecanismos colectivos de redescuento en un organismo internacional apropiado.

El segundo estudio analiza los métodos empleados por aquellas investigaciones que han concluido sosteniendo que la inflación mundial alivia el peso real del servicio de la deuda de los países en desarrollo. En contra de esta afirmación sostiene que en general tales estudios tendieron a subestimar tal peso real al dividir la cifra de la deuda vigente por un índice de precios de importaciones. Y que un aumento del precio de las importaciones aumenta el peso real del servicio de la deuda en vez de disminuirlo. Además, dado que una proporción rápidamente creciente de la deuda está contratada a tasas de interés flotantes, la inflación mundial no necesariamente reduce el peso del servicio de dicha deuda.

Por ello, sugiere que el deflactor ideal sería un tipo de cambio social, y a falta de éste, un índice de la relación de precios del intercambio e incluye cuadros que muestran las diferencias que se producen al utilizar uno u otro procedimiento. Recomienda, además, que la base a deflactar no debería ser el valor de la deuda vigente, sino el valor presente de la corriente futura de pagos de amortización e intereses.

Políticas de promoción de exportaciones, E/CEPAL/1046. Santiago de Chile, octubre 1977, vols. I y II con 99 y 103 pp. respectivamente.

La estrategia del desarrollo y el manejo de los instrumentos de política económica de los países latinoamericanos están experimentando una profunda transformación. La industria aumenta considerablemente su eficiencia, con disminución de costos y mejoramiento de calidades. Al mismo tiempo la mayoría de los países de la región desarrollan sectores industriales que habían quedado rezagados, principalmente productores de bienes de capital e intermedios. Ha quedado atrás la etapa de la sustitución de importaciones cumplida con elevada protección

en el marco reducido de cada mercado nacional, aunque por cierto existen todavía fuertes potencialidades no utilizadas en materia de sustitución de importaciones y desarrollo de industrias básicas en el ámbito de mercados más amplios, subregionales o regionales.

Las exportaciones han aumentado intensamente su ritmo de crecimiento y se han diversificado hasta abarcar rubros industriales y aún manufacturas de cierto grado de complejidad tecnológica, tales como bienes durables de consumo y bienes de capital. América Latina ha dejado de ser una región que exporta exclusivamente bienes primarios, aunque éstos representan todavía una alta proporción de sus ventas totales al exterior, el elemento más dinámico de tales ventas lo constituyen las manufacturas, las que, por ese motivo, influyen muy fuertemente en el ritmo de crecimiento de las exportaciones totales.

El manejo de los instrumentos de política económica, sobre todo los relacionados con el sector externo, también se está transformando. Las economías se abren hacia el exterior, disminuyendo y racionalizando la protección y perfeccionando, con la experiencia acumulada, sistemas de promoción de exportaciones creados a partir de mediados de los años sesenta. La política cambiaria, los aranceles y las restricciones no arancelarias, los incentivos fiscales y financieros, no sólo son ahora muy distintos a los de comienzos de aquellos años, sino que además continúan cambiando y mejorándose.

Como consecuencia de estas transformaciones, algunas preguntas básicas se sitúan en el centro de la polémica y concentran la atención cuando se trata del diseño de políticas de desarrollo.

Ahora bien, las interrogantes pueden agruparse alrededor de dos temas principales. El primero de ellos es el de la estrategia o política de desarrollo. Con relación a este tema se plantean preguntas tales como: ¿La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas deben considerarse como alternativas excluyentes o como elementos complementarios de una política de desarrollo para países de América Latina en los próximos lustros? ¿Es compatible la especialización con el logro de una estructura diversificada de exportacio-

nes? ¿Con qué criterios deben elegirse los bienes en torno a los cuales se centre el esfuerzo exportador de países de América Latina?

El segundo tema corresponde a los instrumentos que pueden poner en práctica estas orientaciones de política o estrategia de desarrollo. Caben aquí preguntas relativas al costo de los instrumentos promocionales, sus efectos directos sobre el sector externo y sus efectos indirectos sobre la estructura de la producción y sobre el proceso de desarrollo.

Para analizar y discutir técnicamente estos temas, la CEPAL, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, analizó los casos de cuatro países latinoamericanos entre los más avanzados en políticas de promoción de las exportaciones de manufacturas: Argentina, Brasil, Colombia y México. A estos estudios se agregaron otros cuatro correspondientes a países en desarrollo no latinoamericanos (Corea, India, Israel y Yugoslavia), preparados por funcionarios o por consultores del Banco Mundial. Estos ocho casos constituyeron la base de una reunión de análisis patrocinada conjuntamente por los tres organismos mencionados, y que se realizó en noviembre de 1976 en Santiago de Chile.

Este conjunto de estudios se publicará en cinco volúmenes y un anexo, habiendo aparecido hasta el momento los dos primeros. El volumen inicial recoge los resúmenes de los doce documentos y algunos de los comentarios suscitados por los mismos, mientras que el segundo presenta la versión completa de los de Angel Monti, "Las exportaciones manufactureras en América Latina: experiencias y problemas", y el de Barend A. de Vries, "Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina".

La publicación de estos trabajos trata de ser útil a quienes se interesan en el diseño y ejecución de las políticas económicas de América Latina, en particular las de exportación de manufacturas; asimismo, se propone aportar elementos de juicio para la polémica acerca de las orientaciones de desarrollo y de los instrumentos que deben aplicar los países de la región, controversia actualmente en plena evolución.

Documentos del proyecto CEPAL/UNESCO/PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe"

Educación e industrialización en la Argentina, por Juan Carlos Tedesco, introducción de Germán W. Rama. DEALC/1/Rev. 1, Buenos Aires, 1977, 77 páginas.

La composición de la mano de obra en la industria argentina según sus niveles educativos, constituye el tema central de este trabajo. Su análisis procura brindar, con el apoyo de abundante información censal, una prolija descripción del perfil educativo que ofrece el empleo industrial, indagando además en las diferentes variables que pueden ofrecer una explicación consistente del fenómeno estudiado. La observación más general que se infiere del trabajo, corroborada además desde diversos ángulos por las evidencias estadísticas aportadas, indica que el nivel educativo de la mano de obra ocupada en la industria se incrementó apreciablemente entre los extremos del período señalados por los dos censos nacionales de población (1960-1970).

Sin embargo, este proceso, caracterizado por un sentido principal claramente definido, presenta ciertas especificidades que, además de poner de manifiesto sus límites, sirven para comprender la complejidad con que éste se ha desarrollado. Ante todo, la mejora observada en los niveles de educación formal, tuvo lugar en un sector que menguó, en términos absolutos y relativos, su capacidad de originar empleo, no obstante haber incrementado su participación en la generación del producto interno bruto. El buen rendimiento de la productividad media de la industria se halla influida por las características que asumió la introducción de tecnología moderna, orientada hacia el ahorro de mano de obra. A su vez, intrasectorialmente, su efecto inmediato se tradujo en la disminución de los puestos directamente productivos generando la creación de otros, asociados a las tareas de administración y control requeridas, precisamente, por las exigencias de la nueva tecnología. La mengua de la participación obrera en la industria y la aparición de nuevos puestos con calificaciones diferentes en un proceso signado por el cambio técnico, son pues, los datos iniciales para observar el problema.

En segundo lugar y como contrapartida de lo antes señalado, se comprueba que la industria está dejando de constituirse en oportunidad ocupacional para los sectores educacionalmente rezagados. Cerca del 80% del incremento de la población económicamente activa fue absorbido por los sectores comercio y servicios; el resto resultó en la práctica incorporado por el de la construcción. Estos sectores constituyeron la fuente de ocupación de fuerza de trabajo con bajos niveles de educación formal, con gran proporción de migrantes extranjeros y donde, en contraste con lo ocurrido con la industria, se comprobó un mayor estancamiento desde el ángulo de la introducción de nuevas tecnologías.

Volviendo nuevamente la atención sobre los cambios ocurridos en la estructura ocupacional interna de la industria, se presentan diferencias por rama según nivel de escolaridad y tipo de educación de la mano de obra reclutada. Mientras que el sector en su conjunto incorporó personal egresado de la enseñanza técnica a un ritmo mayor que el correspondiente a la enseñanza media general, en algunas ramas dichas tendencias se invirtieron, inclinando su demanda hacia la mano de obra con formación no específica.

Es posible también encontrar asimetrías análogas si se comparan, dentro de cada rama, niveles educativos y puestos con calificación definida. La no correspondencia perfecta entre educación formal y recibida con tareas de igual definición, además de sugerir que la primera no es condición necesaria para el ejercicio de la segunda, presenta muy diferentes conductas según la empresa y los estratos tecnológicos intrarrama. El tema resulta atrayente por sus implicaciones teóricas y su tratamiento es justificadamente incompleto, ya que para profundizarlo sería necesario disponer de una mayor calidad y cantidad de información. Por otra parte, los datos revelan que a pesar de que la expansión del número de puestos ocupados por egresados de la enseñanza técnica es mayor que el de las restantes orientaciones, su ritmo es menor que el crecimiento de la matrícula registrada en las escuelas que proporcionan formación técnica, lo cual remite a la búsqueda de

oportunidades de empleo a un entorno mayor del que, presuntamente, definiría en forma estricta la calificación brindada por el sistema educativo. Nuevamente la información corrobora el tipo de efectos antes señalados, y denota la presencia de personal capacitado específicamente, el que ejerce las ocupaciones más variadas y hasta desempeña tareas para las cuales excede su dotación formal de conocimientos, puesto que idénticos puestos son cubiertos con personal de nivel educativo muy inferior.

Esta observación, que se vincula con las hipótesis habitualmente referidas al fenómeno de la devaluación educativa, indujo a pensar que deben existir otras instancias para la adquisición de las habilidades y la capacitación destinadas a satisfacer las demandas de mano de obra calificada. Investigado el tema, las conclusiones presentadas por el autor, confirman que el aprendizaje directo que permite el desempeño laboral, así como las diferentes formas de adquisición no formal de capacitación, juegan un papel clave tanto para la obtención de conocimientos y habilidades reconocidas por el mercado de trabajo, como para la promoción interna dentro de las propias empresas. Tanto en uno como en otro caso, la existencia de cierto nivel de educación mínimo aparece como un requisito, casi ineludible, para el aprovechamiento de la experiencia laboral o para el adiestramiento en los cursos internos de capacitación.

Por último, cabe subrayar que tanto los resultados más generales —los que señalan claramente el sentido de los cambios observados en el nivel educativo del empleo industrial— como los aspectos de detalle que apuntan a la diferenciación interna de la industria, llevan paulatinamente al estudio a esgrimir argumentos que convergen sobre dos preguntas centrales, subyacentes a lo largo del análisis, pero que no son objeto de un tratamiento específico ni sistemático.

En primer lugar, lo referente a la interacción entre educación y empleo; o dicho más específicamente, hasta qué punto puede afirmarse que la tecnología existente en el aparato productivo impone, con independencia del dato de referencia que expresa el nivel educativo promedio de la fuerza de trabajo, los requerimientos de educación.

En rigor, según se deduce de los elementos aportados, la respuesta no puede ser categórica y para su elaboración sería necesario ubicar dentro de un esquema integral los distintos conceptos que la misma conjuga. Empero, la

existencia de disparidades significativas en los criterios de reclutamiento, la falta de equivalencia entre puestos de determinada calificación y niveles educativos y las diferencias por estrato tecnológico representan, entre otras, evidencias primarias que parecen sugerir que las condiciones para tener acceso a los puestos ocupacionales que en promedio genera la industria, no están unívocamente definidos por un determinado curriculum educativo. Por el contrario, y a modo de descargo, cabe destacar que se ha observado que el fenómeno del crecimiento de la productividad en un contexto de cambio técnico opera paralelamente al del incremento del nivel educativo del empleo en el sector.

Si bien es cierto que puede argüirse que ello obedece a un incremento general del nivel educativo promedio de la población —y para ello basta la simple comparación entre matrículas y empleo— tampoco puede negarse, empero, la existencia de una demanda orientada con cierta preferencia hacia el reclutamiento de mano de obra educada.

La existencia, por un lado, de un amplio rango de sustitución entre niveles educativos y aún de especialidades adquiridas formalmente en el sistema educativo; y, por otro, el tipo de comportamiento antes anotado, indicaría que la educación brindaría, en un contexto donde intervienen distintas variables cuyos efectos son difíciles de aislar, ciertos rasgos generales antes que formación específica de inmediata aplicación en el ejercicio de la labor productiva.

Esta reflexión conduce al paso subsiguiente, que interesa a la política educativa, ya que ésta no puede descuidar los resultados expuestos. En primer lugar, porque es un hecho indiscutible la existencia de intensos desfasajes entre la generación de empleo y el crecimiento de la matrícula; y, en segundo lugar, por un aspecto cuya importancia excede la mera preocupación por el ajuste entre oferta y demanda. Si la educación contribuye a la dotación de capacidades de un modo distinto al tradicionalmente admitido, queda mucho camino por recorrer en este terreno, puesto que será necesario partir de una elaboración que integre en forma adecuada la relación efectivamente existente entre la educación y la forma cómo se manifiesta la demanda de empleo.

Estas preguntas no se hallan explícitamente formuladas en el trabajo de Juan Carlos Tedesco, en parte porque la metodología elegida para el análisis pertenece a una etapa previa para examinar el fenómeno señalado y, también,

porque ellas aparecen como derivados lógicos de una indagación que de partida se propuso límites diferentes.

De todos modos, lo manifestado representa un estímulo a la continuidad antes que un impedimento para investigaciones posteriores, puesto que el trabajo constituye una excelente descripción de ciertas condiciones iniciales que es preciso conocer para profundizar el estudio de un tema que ofrece múltiples facetas, aunque tampoco se halla exento de dificultades.

Educación y desarrollo en Costa Rica, por José Fernando García, introducción de Germán W. Rama. DEALC/2, Buenos Aires, 1977, 55 páginas.

Después de esbozar las características del desarrollo costarricense a partir de 1960, el autor pasa revista a la situación educacional, basándose para ello principalmente en la información contenida en los censos de 1963 y 1973. Se advierte así que dicho país, con posterioridad al decenio de 1940, logró niveles relativamente altos de desarrollo educacional en las zonas urbanas, pues incorporó progresivamente a la mayoría de la población al ciclo elemental, junto con el inicio de un proceso de incremento de la matrícula en los ciclos medio y superior. La zona rural, por el contrario, permaneció relativamente rezagada durante ese mismo período. A partir de 1960 se produce, por una parte, un considerable crecimiento de la educación primaria en la zona rural, acortándose por lo tanto las distancias con respecto a las zonas urbanas; y por otra, en estas últimas también se registra un importante aumento, concentrado fundamentalmente en la educación media y superior.

El análisis del autor en la última parte del trabajo permite mostrar el resultado de la evolución educacional dentro del marco general del desarrollo costarricense, y dado su estilo de desarrollo característico, se considera que el mercado de trabajo difícilmente logre absorber la masa de egresados de la educación secundaria en ocupaciones acordes con su formación y expectativas. Un indicador de que en cierta medida esto ya está ocurriendo se advierte en el deterioro relativo de los ingresos de los asalariados con educación secundaria, y también en el fuerte incremento de individuos que se desempeñan en ocupaciones correspondientes a los estratos urbanos bajos con ese mismo nivel educativo.

Financiamiento de la educación en América Latina. Una aplicación a la Argentina, por Héctor R. Gertel, introducción de Ricardo Cibotti. DEALC/3, Buenos Aires, 1977, 81 páginas.

La planificación educativa, habitualmente considerada desde la óptica de los recursos humanos, ha descuidado la importancia de situar el fenómeno educativo dentro de un contexto más amplio. Por otra parte, la existencia de ciclos económicos, y su influencia en la determinación de la naturaleza de la expansión educativa, obligan a reflexionar sobre la necesidad de incluir en las proyecciones posibles estructuras alternativas de máxima o de mínima.

El enfoque a largo plazo presentado en la primera parte de este trabajo propone analizar la expansión educativa dentro del marco de los cambios ocurridos en la estructura de la producción. Las crisis periódicas que caracterizan el proceso económico modifican tanto la percepción de los beneficios de la educación por parte de los distintos sectores sociales, como las posibilidades objetivas del Estado para financiar altas tasas de expansión del sistema.

En toda sociedad donde la meritocracia juega un papel importante, el desempleo generado durante las épocas de depresión económica constituye un incentivo para adquirir mayor educación. Sin embargo, la mengua del ingreso real deprime el nivel de los ingresos públicos, limitando las posibilidades de aplicar políticas de tipo compensatorio en el sector. De este modo, la crisis fiscal del Estado afecta las posibilidades de satisfacer las presiones en favor de una rápida expansión educativa.

La introducción del ciclo económico en el análisis de la naturaleza de la educación pública contribuye a desmitificar, en cierto sentido, la actual crisis de la educación y brinda elementos para analizarla.

La crisis de la educación está inmersa dentro de la crisis fiscal del Estado, y surge del carácter cíclico que presenta el crecimiento de las economías de mercado. De aquí que la planificación financiera de la educación esté enfrentada en la actualidad a problemas extremadamente graves, y su futuro aparece ligado a la incorporación de nuevos paradigmas que permitan evitar el virtual estancamiento en que se halla.

Un camino alternativo parece brindar amplias posibilidades para la planificación educativa: la elaboración de trayectorias de mínima o

de máxima, atendiendo a las probables modificaciones en los valores de los parámetros estructurales que definen distintas opciones sociales, o estilos de desarrollo. La formulación de modelos de planificación, desde este punto de vista, implica sin duda un serio desafío al investigador; no aceptarlo entrañaría debilitar la fuerza que la programación, como herramienta, posee dentro de la planificación educativa.

La sistematización del pensamiento económico durante el pasado decenio, permitió avanzar en la determinación de numerosos problemas sociales vinculados con la distribución del ingreso en general, y con la distribución de los servicios públicos en particular. Asimismo, se perfeccionaron técnicas útiles para evaluar los beneficios que podrían obtenerse si los planes se llevaran a la práctica con buenos resultados.

Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), por Carlos Filgueira. DEALC/4, Buenos Aires, 1977, 124 páginas.

En este trabajo Carlos Filgueira hace aportes significativos al conocimiento del proceso educativo de América Latina; para ello el autor debió superar serias dificultades debidas a la heterogeneidad de criterios que expresan los datos de los diferentes países y señala las limitaciones que surgen para el análisis del empleo de las muestras censales que constituyen la base empírica del estudio. Coronación de este esfuerzo es una amplia presentación del desarrollo educativo de América Latina, su expresión estadística global y desagregada por países y subgrupos educativos, las características de dicho proceso a través de un análisis sistemático de los datos, hasta llegar a la conclusión de que los generadores de status educacionales no son fundamentalmente los requerimientos de la estructura productiva. De este modo se cuestionan las explicaciones causales más difundidas sobre las relaciones entre educación y situación social, basadas en el criterio del "manpower approach".

El estudio muestra cómo, durante la década 1960-1970, la escolarización tuvo un formidable crecimiento en América Latina, en particular en los niveles medio y superior, mientras la educación primaria se expandió comparativamente con bastante lentitud, y el analfabetismo, a pesar de haber disminuido, sigue siendo un gran problema en no pocos países. Esta

expansión educativa no constituye, sin embargo, algo homogéneo. Las notables diferencias de los procesos de transformación educativa en los distintos países permiten clasificarlos en dos subgrupos: por un lado, el conformado tradicionalmente por unos pocos países 'adelantados' en sus logros educativos (Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica), y por otro, el de la casi totalidad de los demás países rezagados, aunque con una gran heterogeneidad de condiciones y de características.

Los aspectos que se acaban de enunciar los trata el autor en el capítulo II con enorme acopio de datos sobre los niveles de instrucción en los diversos países, sus tasas de crecimiento, etc., para pasar, en el capítulo siguiente, al análisis de la desigualdad educativa por años de escolaridad y por costos institucionales, lo que indica cómo se distribuye el 'valor' educación en los diversos países. La conclusión es que la desigualdad educativa no es diferente de la económica, y que el sistema educativo, por su parte, y con criterios no estrictamente coincidentes con los de la distribución del ingreso, por ejemplo, estratifica a los individuos con la misma fuerza que las demás dimensiones de la estratificación social.

El capítulo IV está dedicado al análisis de la extraedad en relación con la asistencia escolar: la no correspondencia entre tramos de edad y tramos de escolaridad es, según el estudio, un fenómeno relevante en América Latina, y la estructura de la extraedad es semejante para todos los países, aunque con magnitudes diferentes. Casi todos los países han logrado reducciones muy importantes en la extraedad primaria; la del nivel de educación media es mucho mayor y notoria es también en la educación superior. Del análisis de los datos se comprueba la correlación negativa y alta entre los niveles de cobertura educativa y extraedad. Sin embargo, el carácter atípico de algunos países a este respecto, como subraya el trabajo, demuestra que las tasas de extraedad elevada no siempre indican déficit educacional y situaciones negativas; en efecto, el análisis evidencia que esfuerzos de escolarización rápida a partir de situaciones educacionales muy deficitarias probablemente provocan un crecimiento de la extraedad como componente inevitable del proceso.

En cuanto a los factores de incidencia sobre la extraedad quedan señalados tanto los de naturaleza individual como los de origen social, con sus característicos problemas de nutrición, lenguaje, etc., y los referidos al ori-

gen rural-urbano y las características del sistema educacional.

Luego de haber abordado en esta forma, y de varias maneras, la expansión de la escolaridad en los países latinoamericanos, Carlos Filgueira se adentra en el estudio y análisis de las relaciones de interacción entre la educación, expresada en promedios de años de escolaridad, y la estructura ocupacional definida a los efectos operativos en siete niveles socio-ocupacionales. Empíricamente queda establecido que en gran parte de los países, cuanto mayor es el crecimiento educacional tanto mayor es la diferenciación relativa de los estratos manuales y no manuales. La magnitud de esta diferenciación está directamente correlacionada con el grado de desarrollo de los países, sin que esto signifique que en las etapas más avanzadas de modernización tiendan a desaparecer dichas discrepancias: lo que se torna más evidente es que los perfiles educativos de las ocupaciones tanto dentro de los estratos manuales como de los no manuales van haciéndose más homogéneos.

El autor deduce de su análisis que la estructura ocupacional de América Latina se mantuvo bastante estable. Si a esto se agrega, siempre según los datos del estudio, la existencia, por un lado, de una sobreeducación relativamente calificada que no puede ser absorbida en forma satisfactoria por ocupaciones que, teóricamente, deberían requerir este tipo de educación y que, por otro lado, se comprueba también sobreeducación para otras ocupaciones, parece lógico concluir una 'devaluación' de la educación, o sea, que la educación significa cada vez menos un instrumento para alcanzar un status más elevado, mientras que, paradójicamente, como señala el autor, "las tendencias evidenciadas por la expansión educacional en el período estudiado son de tal magnitud que no parecería incorrecto señalar que el sistema educacional —considerado en sí mismo— se ha constituido en el canal de movilidad social ascendente más importante de la región".

Carlos Filgueira con este trabajo de análisis de la expansión educacional y la estratificación social supera el tipo de estudios predominantes en América Latina sobre la materia, los que habían quedado reducidos a una sociografía descriptiva a partir de bases economicistas, adoptadas acríticamente como contextos teóricos explicativos del crecimiento educativo como variable dependiente de las estructuras económicas y de su dinámica expansiva. Al señalar que, por el contrario, el sistema educativo

desarrolla un cierto tipo de autonomía con respecto al crecimiento económico, indica al mismo tiempo la nueva orientación que necesitan los estudios continentales sobre el movimiento educativo en función de sus requerimientos y perspectivas de cambio social y de desarrollo económico.

El debilitamiento de los supuestos economicistas que logra el autor con su análisis plantea la exigencia de estudios urgentes sobre cuáles son las fuerzas que gravitan sobre los sistemas educativos, qué relaciones de poder representan, quiénes los manejan y cuáles son los objetivos mediatos e inmediatos que se proponen. En otras palabras, hay que buscar las verdaderas causas de las grandes expansiones educativas y las racionalidades sociales que presuponen. De aquí que se haga indispensable el análisis de los contenidos, selección, variación y transmisión de los conocimientos que brindan las expansiones educativas y las definiciones ideológicas a las que remiten. El crecimiento comparativamente desproporcionado de los niveles de educación media y superior, cuyo perfeccionamiento técnico y cualitativo se conoce a través de otros estudios, impone una nueva orientación a estos estudios.

A este respecto parece pertinente señalar un vacío que el autor no logró llenar en su estudio —quizás por las mismas limitaciones impuestas por las muestras censales— el verdadero alcance del analfabetismo. Los datos ofrecidos difícilmente expresan la realidad: falta el reconocimiento y cuantificación del analfabetismo por desuso. Además, está de por medio todo el problema de la definición de qué es analfabetismo, y que para el caso de América Latina significa todo un estado de marginamiento social y cultural. Los incrementos de la proporción de alfabetizados ¿qué contenido real de promoción social del sector rural latinoamericano significan? ¿Qué grado de promoción social encierran los niveles de primaria inferior? Estas interrogantes son de la mayor importancia si se tiene en cuenta la desproporción cuantitativa entre quienes el sistema educativo promueve a niveles medios y de educación superior y la gran masa de quienes apenas sólo se acercarán tangencialmente al sistema educativo.

Son cuestionamientos y perspectivas que surgen del análisis y de las comprobaciones del trabajo de Carlos Filgueira y que deberán responderse dentro de los contextos teóricos que el autor plantea.

Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina, por Gregorio Weinberg, introducción de Germán W. Rama. DEALC/5, Buenos Aires, 1977, 65 páginas.

En una revisión histórica que abarca más de cien años, el autor demuestra que durante el largo período de gestación de lo que hoy constituye América Latina la educación siempre fue pensada con referencia a la construcción de una sociedad nacional. Educar se entendía como formar al ciudadano para que participe en la consolidación de la vida social. Sin embargo, la historia de nuestros países ha oscilado ideológica y prácticamente dentro de un gran dilema: participación o exclusión. Esto hace que la educación haya que discutirla siempre en términos políticos, lo que se concreta en determinar qué valores deben transmitirse, a quiénes, y cuáles deben ser las agencias de educación.

Luego de explicar el autor la adopción de la terminología moderna de 'modelo' o 'estilo de desarrollo', anuncia que, a pesar del carácter general del trabajo, "se subrayarán determinadas semejanzas y diferencias de los procesos registrados de uno a otro extremo del continente, las líneas de influencia ideológica, las peculiaridades que adquieren al encarnarse en la realidad y las limitaciones que ésta impone". Cita, como ilustración, el ejemplo del realismo del argentino Juan Bautista Alberdi, en un tiempo visionario que propiciaba una educación orientada a la formación industrial, y quien luego, como consecuencia del análisis del tipo de relaciones que establecía con su país el desarrollo industrial europeo, propugnó más bien una educación vinculada a sólo actividades primarias extractivas. En este ejemplo la educación aparece claramente ligada, en distintos momentos, a conceptos tales como trabajo, consumo, producción y ahorro.

Prosigue el estudio considerando los modelos educativos que precedieron, acompañaron y siguieron a la independencia de nuestras naciones.

El primer capítulo, dedicado a la 'Ilustración', registra la influencia española pero sin descuidar la francesa ni la italiana. El modelo de la Ilustración es modernizador: implica la secularización de la vida en general, la diversificación productiva, la actualización cultural y educativa, aunque esto sólo en favor de las clases dirigentes. El modelo educativo de la Ilustración encarnaba la oposición a la rígida ortodoxia de pensamiento impuesta por España duran-

te el período colonial, rigidez de la cual el autor cita varios ejemplos. La corriente ilustrada contribuyó a socavar el tradicionalismo, el principio absoluto de autoridad y ayudó a incorporar nuevos valores y actividades a la vida social. Tanto en España como en nuestra América fueron las Sociedades de Amigos del País, y luego aquí los Consulados, los impulsores de este espíritu renovador sinónimo de 'progreso', cuyos valores centrales eran 'felicidad y libertad', como así también 'utilidad'. En todos estos aspectos la educación jugaba un papel sobresaliente y era considerada como un 'factor de cambio'. Puesto que el tradicionalismo había hecho languidecer las universidades durante el siglo XVIII muchas de las perspectivas renovadoras de la 'Ilustración' se desarrollaron en instituciones menos rígidas, pero de llamativo dinamismo, tales como el naciente periodismo, las grandes expediciones científicas y las polémicas suscitadas por la aparición y difusión de ideas científicas y filosóficas heterodoxas generadas en el Viejo Mundo. Todo esto infundió nueva vida a la mayoría de esas universidades; así la creación de nuevas carreras (derecho, medicina, etc.) y programas que se difundieron en detrimento del monopolio casi exclusivo que hasta entonces detentaba la teología. Simultáneamente surgieron otros establecimientos de enseñanza inspirados en un espíritu nuevo a todo lo cual debe sumarse la difusión del libro, convertido en un verdadero instrumento al servicio de esas ideas. Diversas referencias al argentino Manuel Belgrano o al chileno Manuel de Salas reflejan el avance del modelo de la 'Ilustración' en sus respectivos países.

Durante el período siguiente, llamado aquí de la Emancipación, y que corresponde aproximadamente a la segunda década del siglo XIX, a pesar de los grandes desplazamientos poblacionales provocados por las guerras de la independencia y las civiles que las continuaron, y de la situación precaria del Estado como responsable de la educación, se afianzó y enriqueció la corriente inspirada en la Ilustración: la clase dirigente formada según sus principios, incorporó como novedad ahora el valor del factor político; los ideales de igualdad, justicia y libertad se agregaron como fundamentales, y se estimuló la participación de todo el pueblo en el proceso educacional. Las escuelas fueron surgiendo relacionadas claramente con la necesidad de la creación de un país nuevo. Las referencias citadas por el autor confirman la aparición y constancia de los nuevos valores que

implicaban un nuevo proyecto social. Así se escribieron catecismos para justificar la independencia, y hubo hasta un catecismo político-cristiano, signo de los nuevos tiempos. En materia educativa las innovaciones más significativas fueron la escuela lancasteriana (concebida para numerosos alumnos con pocos maestros) y que, aunque no tuvo arraigo, demuestra el interés de los emancipadores por encontrar soluciones frente a la falta de recursos.

Las décadas posteriores a la independencia también fueron sacudidas por conflictos armados y por la definición de grupos ideológicos: por un lado los conservadores, de antiguo vinculados con el Estado y defensores de una economía y sociedad basadas en la hacienda y en los monopolios; por el otro, los liberales, grupo intelectual, de carácter urbano, más vinculados con el comercio, defensores de los valores de la igualdad ante la ley, la libertad individual y con ideas propias sobre el contrato y el trabajo. Son dos estilos opuestos: la independencia como ruptura de los lazos políticos pero no del orden existente versus la emancipación de América de cualquier poder sin descuidar por ello el mejoramiento social de sus gentes. Ambos grupos tenían conciencia de la importancia de la educación para el mejoramiento material de los países y para la formación del ciudadano, pero ninguno hizo mayor esfuerzo por el mejoramiento educativo de la gran masa rural: los liberales por constituir un grupo predominantemente urbano y los conservadores por carecer de suficiente interés, ya que eran predominantemente propietarios de grandes extensiones de tierras. Aquellos, como secularizadores, se enfrentaban al poder político de la Iglesia, especialmente a su influencia en el campo educativo; éstos, por el contrario, consideraban a la Iglesia como un factor de orden y le atribuían un papel decisivo en la educación.

La expresión de estos principios queda adecuadamente ilustrada con ejemplos tales como los de José María Luis Mora, Lucas Alamán y Lorenzo de Zavala en México.

La concepción liberal de la libertad de enseñanza llegó a descuidar la educación en varios países por considerar su obligatoriedad como contradictoria con el concepto de libertad, cuando no alcanzó excesos tales como los registrados en Colombia, donde por ley del 15 de marzo de 1850 se suprimieron las universidades. En cambio en Buenos Aires fue diferente la actitud del grupo liberal rivadaviano, que preconizaba un modelo de democratización y moder-

nización institucional, que planteó y trató de llevar a cabo una verdadera política educacional. Sus ideas, de filiación 'ilustrada' y vinculadas a las de los 'ideólogos', adoptaron el modelo napoleónico; es decir, concibieron un sistema educativo centrado en la universidad, de la cual dependían los restantes niveles. Tal como lo expresa el edicto del 9 de agosto de 1821, se trataba de desarrollar un nuevo orden; de este modo se pretendió formar una nueva clase dirigente de profesionales y técnicos, incorporados al nuevo patrón de desarrollo. Implicaba, es cierto, una diferente concepción del Estado nacional y el traslado del centro de gravedad política, demográfica y cultural de la Argentina, del centro al litoral en expansión.

Con respecto a la educación popular, donde por muchos motivos no se habían logrado aún avances significativos en América Latina, el autor expone el pensamiento y la influencia de tres grandes figuras continentales, cuyas concepciones educativas surgen de ponderados análisis de la realidad de sus sociedades.

Benito Juárez, quien en México postuló la educación popular, gratuita y obligatoria como condición indispensable para consolidar la democracia, la libertad y el orden, y a cuyo juicio compete al Estado ser el educador; pero la falta de apoyo por parte de ciertos grupos liberales y la inestabilidad política del país no le permitieron la rápida expansión de la escuela primaria que se había propuesto.

Domingo Faustino Sarmiento por su parte se colocó en la perspectiva del cambio de una Argentina ganadera a otra agropecuaria, dentro de un plan concreto de inmigración y colonización, y asignaba a la educación funciones políticas, económicas y sociales. Esto exigía una educación popular que, con todos sus altibajos, puede reputarse un éxito por sus resultados mediatos.

El uruguayo José Pedro Varela, luego de haber hecho un notable diagnóstico socioeconómico de su país, propició una educación popular de carácter científico; pasó así de un racionalismo espiritualista al positivismo.

Tanto Sarmiento como Varela concebían la educación primaria popular como el instrumento idóneo para vencer el atraso económico y cultural y la inestabilidad política; de modo que favorecían un orden fundado en la educación y en la participación.

La última parte del trabajo dedicada a la 'Etapa Positivista' aborda la incorporación de América Latina al mercado internacional domi-

nado por la revolución industrial, que planteaba, como es lógico, necesidades de 'orden político' y 'libertad económica'. El positivismo parecía una respuesta adecuada a esos requerimientos. Ya no era el orden teológico ni ningún otro orden metafísico; tampoco la libertad postulada por el liberalismo sino el orden y la libertad al servicio del progreso. Una de las mayores influencias del espíritu positivista se advierte en México, de cuyos pensadores y realizaciones se citan abundantes ejemplos. Para alcanzar el bienestar material y asegurar la libertad Justo Sierra consideró necesario un fortalecimiento del Estado, entre cuyas obligaciones estaba la de imponer la obligatoriedad de la educación. El positivismo, bajo Porfirio Díaz, se consolidó como doctrina oficial y según sus principios estableció la obligatoriedad de la educación primaria, la gratuidad de la oficial y el laicismo en todos los niveles. Sin embargo, el modelo no llegó a realizaciones fundamentales, tropezó con serias contradicciones, y muy concretamente descuidó la incorporación de las grandes masas indígenas.

En la Argentina, por el contrario, la llamada generación del 80, al consolidarse el modelo de desarrollo económico 'de crecimiento hacia afuera', puso el acento de la educación en su función política. Pretendía lograr una educación que, por un lado, lograra asegurar el consenso y, por el otro, formara una clase dirigente y administradora. Abundante bibliografía testimonia la amplia influencia ideológica del positivismo en la Argentina.

A pesar de la gran riqueza bibliográfica y del vasto espectro de concepciones educativas con que Gregorio Weinberg muestra el desenvolvimiento de las ideas y la realidad educativas de América Latina, el trabajo no agota el panorama del proceso educativo continental. Fundamentalmente se estudian algunos países. El trabajo es, por tanto, apenas un inicio de reflexión y su autor ya trabaja en su ampliación y en el perfeccionamiento de su análisis. De todas maneras, esta versión preliminar, al presentar diversos modelos educativos correspondientes a distintas etapas de la formación social de América Latina y al analizar con rigor las relaciones educación-sociedad, se convierte en un aporte significativo dentro de la línea de estudios que realiza el proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe; esta reflexión histórica contribuye a una mejor fundamentación de los nuevos contextos teóricos

con que el Proyecto encara la investigación empírica en el campo educativo.

Educación, imágenes y estilos de desarrollo, por Germán W. Rama. DEALC/6, Buenos Aires, 1977, 61 páginas.

Este trabajo adopta una posición crítica con respecto a las teorías y técnicas operativas predominantes durante el último cuarto de siglo en América Latina en materia de quehacer educativo, las que pueden abarcarse bajo la expresión genérica de *educación para el desarrollo*. En este sentido se enuncian los esquemas teóricos alternativos que asumen los distintos estilos de desarrollo como punto de partida para el análisis de los procesos educativos del Continente. La profundización del significado de cada estilo como relación de poder entre clases y grupos sociales, situación y posibilidades de la economía e imagen societal que quieren realizar dichos grupos y el consiguiente proyecto económico, la concluye el autor formulando hipótesis cuya puesta a prueba ayudará a "comprender lo que efectivamente está ocurriendo en los sistemas educativos de las estructuras sociales latinoamericanas".

Después de poner de relieve la crisis de las concepciones economicistas de la educación, Germán W. Rama propone un nuevo marco conceptual a través de cinco estilos educativos que parecen abarcar las diversas situaciones de América Latina, según el diferente papel que la educación desempeña en distintos aspectos del proceso de cambio social; cada uno de ellos está relacionado con la naturaleza de la estructura social (articulación de las dimensiones económicas, políticas y sociales), el estilo de desarrollo de la sociedad y la demanda real de educación por parte de los diversos grupos sociales. Son estilos que no se identifican necesaria o exclusivamente con situaciones nacionales y por otro lado sólo constituyen un marco de referencia tipológico.

Luego de una breve descripción del *estilo tradicional* de desarrollo social y educativo, analiza el *estilo de modernización social* que aparentemente es el que mayor influencia ejerció en el conjunto de la región.

La modernización social ha sido un proceso predominante en América Latina si se lo compara con otras formas de cambio social; y está caracterizado por los cambios derivados de cierto grado de expansión económica, los que se

traducen en incremento urbano, acceso a niveles superiores de consumo, cultura y participación política para amplios sectores de la población, movilización social y crecimiento de estratos medios, consolidación del proletariado, presencia de subproletariado urbano con alguna integración al mercado, cambios demográficos, en coexistencia todo ello con importantes grupos marginales.

Dentro de este proceso de modernización social desempeña la educación un papel central: la integración y formación de las masas en los valores de participación y la mengua de las tensiones entre clases, transformando la movilización social en expectativas de movilidad ascendente, con ciertas probabilidades de éxito para algunos sectores de las clases media y baja. De este modo, la educación legitima el sistema de dominación, asegura su mantenimiento y se adjudica la selección de los individuos para las posiciones estratificadas según criterios aparentemente culturales.

El *estilo de participación cultural* corresponde a la sociedad cuyo crecimiento económico acelerado permite la formación de una élite a base de los estratos sociales superiores que fundamenta su superioridad por el nivel cultural alcanzado.

La educación brinda ese código de legitimación por la cultura que, a su vez, se convierte en una barrera contra la movilidad social de sectores bajos urbanos y rurales, a quienes más bien se les facilitan otras vías de integración. A través del monopolio cultural se legitiman grupos heterogéneos y son incorporados a la meritocracia del poder. Los estratos bajos perciben la educación como un canal de movilidad poco interesante y tienen su compensación en el ensanchamiento del mercado, en situaciones de rápida urbanización y en el acceso a nuevas ocupaciones.

Los *estilos tecnocrático y de formación de recursos humanos* corresponden a dos formas distintas de poder. El primero encarna un tipo de socialización política y técnica que crea, particularmente a través de la educación superior, un especialista preparado para ejercitar la racionalidad formal y ser un subordinado fiel en la ejecución de políticas económicas. El segundo se propone la formación de recursos humanos adecuados a un sistema económico determinado. La sociedad a la que corresponden estos dos subestilos se caracteriza por un crecimiento económico acelerado, con inversión extranjera para la ampliación del mercado interno y la

exportación de bienes industriales, y un poder político fuerte.

En estos casos el sistema educativo reproduce fielmente el rígido sistema de estratificación social: la escolarización primaria cubre sólo a los sectores integrados al mercado; la educación media ofrece, con tasas de cobertura reducida, variedad de ciclos terminales para grupos de posición social media inferior, sin perspectiva de estudios superiores; y, en estos últimos, la segmentación en subsistemas de distinto valor académico preserva para ciertos grupos la formación que conduce a la parte superior del mercado de empleo. Y sólo para ellos el sistema educativo tiene unidad.

El *estilo de congelación política* expresa la crisis de la modernización social. Ante el carácter inmanejable de las contradicciones suscitadas por este proceso, los grupos sociales entran en un conflicto que culmina con el predominio de unos grupos sobre otros. Bajo el liderazgo de las clases altas y con el apoyo variable de las clases medias, algunos grupos toman el control del Estado, eliminan la pluralidad de los centros de poder, desmovilizan a las clases inferiores y congelan todos los aspectos del proceso de modernización que pueden amenazar sus intereses. Este estilo conforma una ideología, como así también acciones y propaganda contra el opositor considerado como enemigo. La educación es una de las mayores preocupaciones de este estilo, pues permite controlar la socialización política, limitando tanto la libertad de cátedra como el pluralismo ideológico. El aumento de gastos para los sistemas de seguridad repercute en la reducción de las inversiones educativas, con el consiguiente descenso de la calidad docente e investigativa, además de un desmejoramiento y dispersión de los cuerpos docentes. La dirección académica se confunde con funciones de coerción y control. En esta perspectiva, se brinda capacitación laboral mínima a los grupos juveniles más rezagados (considerados por ello como subnormales) para que puedan ingresar al mercado de trabajo en posiciones bajas. En la educación media se establecen los segmentos técnico-manuales, con finalidad de ingreso inmediato al mercado de trabajo; la educación general para formación de cuadros que exigen poco rendimiento intelectual y el segmento que conduce a la educación superior. Y a su vez esta última se divide en carreras cortas y largas, siendo las últimas el camino de acceso a la aristocracia intelectual de los estudios de postgrado.

Finalmente, debe subrayarse que este estudio constituye una propuesta de análisis educativo en una dirección cualitativamente diferente a la habitual. El cuadro tipológico de los estilos educativos con sus diversas posibilidades de relación y de combinación, que parece abarcar la compleja y variada realidad educativa de América Latina, tiene un especial interés para los nuevos estudios analíticos y proyectos de planeación educativa.

Educación y desarrollo en el Paraguay. La enseñanza básica, por Domingo Rivarola, introducción de Germán W. Rama. DEALC/7, Buenos Aires, 1977, 111 páginas.

Esencialmente descriptivo, este trabajo ofrece una visión panorámica de la escolarización en el Paraguay hasta 1975.

Tal como lo señala Germán W. Rama en la Introducción, el proceso educativo paraguayo constituye un caso único dentro del conjunto de las evoluciones y tendencias de la escolarización en los demás países de América Latina. Si se tiene presente el bajo nivel económico del país, la educación primaria registró una notable expansión, especialmente la no capitalina, paralela a un largo período de virtual estancamiento de los niveles de educación media y superior, que sólo en los últimos años iniciaron su 'despegue' en materia de crecimiento.

Comienza el autor por comentar los elementos condicionantes del ingreso al sistema escolar, para presentar luego la evolución de la educación en sus tres niveles; elemental, medio y superior, a través de numerosos cuadros estadísticos donde aparecen diversos aspectos globales y desagregados: educación pública y privada, origen de la demanda, ubicación de la oferta en el contexto rural-urbano, grupos de edad, etc. Subraya el papel desempeñado por el Estado en la expansión educativa y la importancia de la llamada iniciativa 'privada' en la expansión de la educación primaria, a través de la iniciativa comunitaria de creación de escuelas y de la presión ejercida sobre el Estado para que brinde los medios de consolidación y expansión.

Posteriormente, Domingo Rivarola penetra en el campo de la eficiencia del sistema educativo paraguayo a través de datos comentados sobre repetición, deserción escolar y retención del sistema; para pasar luego a los factores determinantes del rendimiento educativo, entre los cuales señala las oportunidades diferenciales de educación condicionadas esencialmente por

la distribución rural-urbana de la oferta de años de escolaridad, la localización de los establecimientos educativos, el número y preparación de los maestros. Con respecto a la demanda educativa, el autor presenta la realidad del bilingüismo español-guaraní característico del Paraguay y que aparece como uno de los factores más influyentes sobre diversos aspectos del desenvolvimiento educativo en dicho país. Aborda luego otras variables tales como la estratificación social, la ayuda familiar, el trabajo juvenil, para detenerse en otra de las características más notables de la realidad paraguaya, la de ser un país de intensas corrientes migratorias internas como así también significativa emigración.

Por último describe la estructura productiva de la Nación en la que predominan la actividad agrícola de subsistencia, en muy limitado desarrollo industrial y un sector económico terciario, notablemente hipertrofiado, con muchas funciones tradicionales, donde son evidentes niveles de sobreeducación aun en actividades de servicio doméstico.

Las conclusiones señalan la evidente asincronía entre la estructura económica-social del Paraguay, país predominantemente rural, con un bajo producto bruto interno, casi estancado entre 1950-1970, con una estructura social poco diferenciada y su original desarrollo educativo por estar concentrado en el nivel primario y haber continuado su expansión cuando los restantes países de América Latina amplían los niveles educativos medio y superior.

El carácter estrictamente descriptivo del trabajo de Domingo Rivarola apenas presenta, aunque deja sin explicación, el carácter atípico del fenómeno educativo paraguayo. Es evidente que, por las características ya enunciadas, es un sistema educativo que tuvo una fuerte dinámica propia, el que estuvo articulado a las políticas regionales internas, pero cuyo crecimiento parece estar desbordando los requerimientos de un mercado de empleo muy tradicional. Ello es paralelo a un fenómeno de migración de mano de obra calificada de magnitud controvertida pero de significación evidente. Todo esto indica la posible relevancia de las funciones socializadoras de la educación, más que la de preparación de recursos humanos.

La preocupación por analizar el fenómeno paraguayo plantea la exigencia del estudio de otras dimensiones: si bien hubo un apoyo preferente por parte del Estado a la educación primaria, también parece que hubo otros muy importantes en la expansión educativa dadas las

singulares y altísimas motivaciones educacionales del pueblo paraguayo. Esto aparece bastante claro y evidente para la educación rural primaria, y también podría explicar, satisfactoriamente, la expansión hacia el nivel secundario. Es un tema que podría abordarse estudiando en profundidad los valores y las expectativas de los paraguayos con respecto a la educación y haciendo los análisis concomitantes de la filosofía y objetivos del sistema educativo vigente. Y, a pesar de las dificultades obvias, sería también muy importante el estudio de estos mismos valores y expectativas entre los grupos de migrantes paraguayos radicados en el exterior.

Si bien el caso del Paraguay aparece como único en América Latina, es precisamente su condición atípica en el sentido ya expresado, la que puede permitir un análisis profundo de las dinámicas internas de los sistemas educativos del papel que juegan dentro de nuestras sociedades y, además, poner de manifiesto el papel que desempeña la expansión educativa en el mantenimiento del equilibrio social y en la generación de desequilibrios positivos al cambio social.

La planificación educativa en América Latina, por Norberto Fernández Lamarra e Inés Aguerrondo. DEALC, Fichas/1, Buenos Aires, 1977, 46 páginas.

En el análisis de las actividades llevadas a cabo en materia de planificación de la educación, este documento distingue diversas etapas. La primera fase podría denominarse de *planeamiento reactivo*, pues se originó como reacción a problemas acuciantes de la educación, y durante la misma surgieron enfoques de la planificación, tanto en América Latina como en otras regiones. En efecto, todos los exámenes que habitualmente se plantean como típicos de la planificación continental aparecen dentro de esta concepción pero, mientras algunos países continuaron con estos enfoques, otros en cambio comenzaron a replantear sus orientaciones generando el *planeamiento programático* que integra una visión más amplia de la educación y propone una serie de alternativas de reforma de algún sector o nivel del sistema educativo, cuando no —a veces— de todo el sistema. Una tercera etapa podría llamarse de *planeamiento dinámico (rolling planning)*, y es la que ha empezado a surgir en ciertos países de fuera de la región, fundamentalmente en los escandinavos. Estas naciones han ingresado en una nueva

fase en la cual los cambios en la estructura, contenidos, métodos y acceso a la educación que caracterizaron las reformas del pasado decenio, y los intentos de reforma en América Latina —concebidos desde el punto de vista aquí denominado como planeamiento programático—, son reemplazados por el planeamiento dinámico cuya autocorrección es constante, y además está generada y orientada en gran medida por las fuerzas de cambio internas del mismo sistema educativo: la participación y la investigación.

En el documento se enfatiza que la participación y la investigación son dos elementos de suma importancia pues tienen la función de producir y alimentar la dinámica interna de la actividad planificadora. El proceso de planificación requiere participación, tanto por parte de la administración educativa como de la población en general, y los diferentes mecanismos (algunos de los cuales se esbozan) deberán implicar a ambas. El aporte fundamental que brinda la incorporación de la investigación consiste en que ella constituye uno de los dos soportes del nuevo modelo de planeamiento, ya que a través suyo se agrega la dinámica permanente del conocimiento científico a las actividades de planificación, formando parte como instrumento imprescindible de trabajo. Por ello los autores proponen que cada una de las etapas del proceso de planificación se organicen de manera tal que puedan realizarse con mecanismos de participación, a través de tareas de investigación.

Admitido este marco general, se analiza el proceso de planeamiento de la educación en América Latina, comenzando por el estudio de los principales factores que contribuyeron a su surgimiento y expansión durante los últimos dos decenios. Teniendo en cuenta su importancia y amplitud, se establecen y caracterizan tres fases en su evolución: la primera se extendería desde el surgimiento de la planificación hasta los primeros años de la década de los años sesenta; la segunda comprendería la segunda mitad de dicho decenio; la tercera incluiría, según los países, desde fines de la década de los años sesenta o principios de la del setenta, hasta la actualidad. Se señala que en América Latina se ha cumplido en la práctica la etapa correspondiente al planeamiento reactivo, y que sólo en ciertos países y en determinados momentos se llevaron a cabo actividades de planeamiento programático.

En cuanto a los principales resultados del

planeamiento educativo en la región afirman los autores que los primeros no fueron planes sino documentos de contenido diverso que intentaban enfoques más científicos de los problemas educacionales. Los trabajos iniciales fueron de dos tipos: los estudios y diagnósticos y los capítulos correspondientes al sector educación de los planes generales de desarrollo. Más tarde, hacia fines de la década de los años sesenta, surgirían planes sectoriales de educación.

El estudio muestra que los planes generados en la región son numerosos, pero su característica más común es la falta de 'implementación' de los mismos. Constituye su estructura típica presentar en primer lugar un diagnóstico, luego los objetivos y políticas, para terminar con el enunciado de los programas. Rara vez se presenta un detalle mayor, y aunque es común encontrar un capítulo que haga referencia al financiamiento, por lo general no queda claro cómo se establecieron los costos. Entre los rasgos más comunes de los planes se destaca, entre otros, su falta de coherencia interna, su globalidad y escasa consideración de los aspectos administrativos del sector.

Finalmente, se analizan aquí los principales aportes que se le reconocen al proceso de planificación educativa en la región, tales como su contribución para el logro de un enfoque más científico de los problemas educativos, la mayor difusión de los problemas que interesan al sector, la incorporación de profesionales de otras disciplinas, la influencia en los cambios administrativos de algunos sistemas educativos a los cuales se añadieron modalidades más racionales, la utilización de criterios más objetivos para cuantificar los fenómenos estudiados y obtener una visión más comprensiva y multidisciplinaria de la educación.

La inserción de los universitarios en la estructura ocupacional Argentina. DEALC, Fichas/2, Buenos Aires, 1977, 31 páginas.

Sin pretensiones teóricas, este documento intenta sistematizar la información estadística dispersa, y en ciertos casos inédita, sobre la inserción de los universitarios en la estructura ocupacional argentina.

La información proviene especialmente del Censo de Población de 1970, confirmada o ampliada, en algunos casos por datos provenientes de otras fuentes.

El trabajo se divide en dos partes; la primera referida a la evolución de la matrícula, y la segunda a la inserción ocupacional de los universitarios.

En la primera se pone de manifiesto el incremento progresivo de la matrícula universitaria (período 1920-1975) con notorias oscilaciones explicables por las cambiantes condiciones de la estructura sociopolítica. La mayor cobertura resulta del progresivo acceso a la universidad de estratos bajos y por la igualación creciente de ambos sexos manifestada en el aumento paulatino de la matrícula femenina.

A partir del decenio de 1960, la tasa de crecimiento anual de la matrícula universitaria argentina comienza a superar a la del resto de los países de América Latina. En el año 1973, la tasa de matriculados, con relación a la población de 20-24 años de edad, es del 20.6% sobrepasando así a la gran mayoría de los países europeos, salvo Italia y Suecia. No obstante este ostensible incremento, los egresos universitarios no están correlacionados con el aumento de la matrícula. Ahora bien, lamentablemente los datos existentes sólo permiten sugerir ciertas hipótesis sobre la retención del nivel universitario.

En la segunda parte, se muestra cómo los universitarios se incorporan masivamente a los sectores secundario y terciario en expansión. Durante el último período intercensal, la incorporación de los nuevos universitarios al mercado de trabajo llegó al 76.3% para comercio y servicios, lo que muestra el importante papel jugado por el sector terciario en la absorción de mano de obra con altos promedios de escolaridad formal.

Finalmente, se intenta un análisis de la ubicación ocupacional en la población económicamente activa de los universitarios completos e incompletos hallando, por un lado, que en algunas ocupaciones hay subutilización de capacidades y, por otro, que en ciertas ocupaciones se registra una fuerte competencia entre universitarios y no-universitarios, y entre universitarios completos e incompletos.

El tema de la enseñanza superior en América Latina (y en especial en países como Argentina, donde la distribución de los universitarios en la estructura ocupacional y las relaciones entre recursos humanos y papeles ocupacionales ofrecen un panorama tan complejo) requiere proseguir y ampliar investigaciones de este tipo.

Directorio del medio ambiente en América Latina y el Caribe. CEPAL/CLADES, Santiago de Chile, 1977, 576 páginas.

Cuando en 1976, el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social de la CEPAL (CLADES) publicó la versión preliminar del Directorio del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe estaba persuadido que el trabajo representaba sólo una primera aproximación para identificar las instituciones relacionadas con los problemas mesológicos de la región, y que por consiguiente era necesario completar la información entregada para convertirla en útil elemento de referencia.

Conscientes de que la falta de información constituye un serio impedimento para el máximo aprovechamiento de los recursos existentes en la región y que únicamente las propias instituciones podían proporcionar referencias confiables y actualizadas sobre sus capacidades y servicios, se les solicitó respondieran un breve formulario. Este procedimiento permitió obtener datos no sólo de las instituciones ya registradas sino también de otras nuevas, las que por iniciativa y gestión de los mismos países fueron incorporándose al inventario, hasta completar 470 instituciones establecidas en la región.

El Directorio se ha dividido en dos partes. La primera, constituida por las instituciones nacionales, presentadas en orden alfabético por país. La segunda, integrada por las organizaciones internacionales, tanto del Sistema de las Naciones Unidas, como otras de reconocida labor en la región; en esta parte se encuentran también los índices de descriptores —o recuperación temática—, instituciones y siglas.

Las instituciones nacionales e internacionales a su vez están ordenadas alfabéticamente por nombre de la institución. Cada una lleva, a la izquierda del nombre, un número de orden correlativo, cuyo objetivo es recuperar la información a través de los índices. Por ejemplo: si al usuario le interesa conocer las instituciones dedicadas al estudio de las zonas áridas, se remite a buscar en el texto los números correlativos indicados bajo ese descriptor.

A continuación, en un primer bloque de información, se entregan los datos pertinentes a la identificación básica de la institución: Autoridad responsable, Dirección física y postal, Dependencia Administrativa y la Indole de la misma. El siguiente bloque de información lo constituye la relación de los objetivos de la institución tras pasados textualmente de la rela-

ción descrita en los formularios recibidos. Los bloques siguientes están formados por las actividades que desarrolla y los temas que trata la institución. Toda información se presenta en el idioma original de los países encuestados: español, portugués, inglés o francés, y se emplea el español para su presentación.

CLADINDEX, resúmenes de documentos CEPAL/ILPES — 1970-1976, Santiago de Chile, 1977, Primera parte, vol. 1, Nº 1, 233 páginas.

El Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) inicia con esta publicación la tarea de analizar y procesar técnicamente la documentación generada por CEPAL e ILPES, utilizando el Sistema ISIS (*Integrated Set of Information Systems*). Su objetivo es difundir el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina mediante una publicación que permita contribuir a la transferencia e intercambio de información socioeconómica en la región, y constituir una base de datos de fácil acceso y consulta.

Este primer volumen corresponde al período 1970-1976 e incluye estudios, informes anuales, libros, textos, artículos, documentos de reuniones y borradores de trabajo (cuando la publicación definitiva aún no circula).

A medida que vayan apareciendo nuevos documentos serán incluidos en las próximas entregas de CLADINDEX, que procurará convertirse en una publicación permanente de periodicidad semestral; paralelamente se analizará la documentación publicada entre 1948 y 1969 cubriendo de esta manera, todo lo publicado por la CEPAL desde su creación.

El presente volumen contiene los resúmenes y un índice de descriptores que remite al número de acceso de cada documento. Cada ítem contiene los siguientes elementos: número de acceso, autor, autor institucional, título en español, y en español e inglés cuando la publicación tiene versiones en ambos idiomas, pie de imprenta, símbolo, serie, notas explicativas, resumen del contenido del documento e indicación del idioma de la publicación.

El resumen es indicativo integrado, y contiene los descriptores en el cuerpo del resumen que consta de dos partes. En la primera, se mencionan los principales conceptos contenidos en el documento y se agrega un asterisco a los

descriptores más relevantes. En la segunda, separada de lo anterior por un guión, se especifican con mayor precisión estos conceptos.

La indización se ha basado en el Macrote-sauro de la OCDE aunque ha sido necesario incluir algunos nuevos términos para exponer con mayor precisión la especificidad de los problemas regionales.

El Boletín de Planificación del ILPES

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ha realizado desde su creación en 1962 diversas y fructíferas labores vinculadas al mejoramiento y consolidación de la planificación en América Latina.

En el campo del *asesoramiento*, la tarea más importante ha consistido en el apoyo a los gobiernos para establecer y perfeccionar sus sistemas de planificación y en la organización de unidades situadas en diferentes niveles de la administración: central, sectorial, institucional, regional. Simultáneamente, ha cooperado en la elaboración de planes y programas con gran parte de los países y, en algunos casos, en la definición de estrategias de desarrollo a largo plazo que sirvieron de marco para precisar los propósitos fundamentales de los planes. También ha contribuido a su ejecución reforzando mecanismos nacionales de planificación, profundizando progresivamente aspectos sectoriales y regionales y perfeccionando herramientas básicas para darles mayor operatividad, tales como las técnicas de planificación a corto plazo, presupuestos por programas, proyectos de inversión, etc.

Las actividades de *capacitación* llevadas a cabo por el ILPES, constituyen el mayor esfuerzo hasta ahora hecho en América Latina para impartir conocimientos en el campo de la planificación del desarrollo. En cifras redondas son más de 6 000 los profesionales que han pasado por los distintos cursos del Instituto, el que ha organizado más de un centenar de ellos. El curso básico, los cursos especiales, los cursos intensivos nacionales, han abordado los problemas y técnicas de planificación y desarrollo, y los aspectos de la planificación industrial, agrí-

cola, análisis de proyectos, planes operativos; planificación regional y otros; todos ellos han contribuido, en alto grado, a la capacitación técnica de miles de profesionales latinoamericanos.

Las *investigaciones* del Instituto han sido básicamente de tres tipos: investigaciones sobre problemas y políticas del desarrollo de América Latina; estudios para completar y mejorar los instrumentos y metodologías para la planificación; investigaciones destinadas a elaborar textos y documentos utilizables para la formación profesional en materia de desarrollo y planificación.

Todas esas actividades dieron origen a diversas publicaciones, libros de texto, cuadernos y apuntes de clase. Los apuntes de clase se reprodujeron en varios miles de ejemplares; se publicaron hasta ahora 21 libros que, a través de numerosas reediciones alcanzaron a 188 000 ejemplares; los cuadernos, con más de 30 títulos, superan los 140 000 ejemplares y, entre ellos, figuran cinco títulos traducidos al portugués.

Coincidiendo con sus quince años de vida, los gobiernos le han asignado al ILPES la nueva función de apoyar el funcionamiento del Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, creado en 1977. Y este *Boletín*, de carácter cuatrimestral, es el órgano de expresión de ese Sistema y persigue el objetivo de servir de vehículo de comunicación entre todas las instituciones y personas que se ocupan de la planificación en América Latina.

En 1977 aparecieron dos números (septiembre y diciembre) dedicados en lo esencial a reproducir —en algunos casos en forma resumida— los documentos que sirvieron de base a la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación realizada en Caracas en abril de 1977. En el N° 1 se incluyen versiones de los trabajos presentados por Brasil, Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Venezuela, y en el N° 2 los de República Dominicana, Cuba y Haití. En ambos números, además, se incluyen otros artículos, informaciones, notas y comentarios de indudable interés para todas las personas interesadas en la planificación del desarrollo.

Otras Publicaciones

El CIFCA y sus cuadernos

La creciente toma de conciencia a lo largo de los últimos decenios sobre la gravedad de los problemas del medio ambiente, culminó en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en su decisión de convocar una conferencia mundial que se abocase a ellos. Reunida en Estocolmo en 1972, dicha conferencia consideró necesario establecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y desde 1973 —año en que se creó el organismo— han tomado gran impulso los esfuerzos nacionales e internacionales en materia medioambiental.

En los países económicamente más desarrollados existe gran preocupación por controlar el continuo deterioro del medio ambiente provocado por el acelerado proceso de industrialización y la gestión inadecuada de sus recursos naturales. Esa misma preocupación se da en los países en vías de desarrollo, donde la calidad de la vida va estando agudamente afectada por idénticas causas, con el agravante de que han de hacer frente a este problema desde su condición de naciones subdesarrolladas.

En estos últimos países —entre los que cuentan los de América Latina— se va haciendo cada vez más patente la posición de que no debe haber conflicto entre el desarrollo que necesitan y los problemas de medio ambiente que están padeciendo. Por ello, toda acción ambiental en esos países, lejos de desvirtuar el compromiso adquirido en favor del desarrollo, debe incorporar al proceso perspectivas, energías y recursos nuevos, junto con una nueva dimensión cualitativa. Así ha sido reconocido en distintos foros internacionales recientes en la región latinoamericana y muy especialmente —en el plano general— en las reuniones del Consejo de Administración del PNUMA.

El asedio a todos estos problemas ha puesto de manifiesto una cuestión verdaderamente crucial para resolverlos: la carencia de profesionales capacitados tanto en las administraciones del Estado como en las corporaciones provinciales y en las empresas privadas. De aquí que se hayan comenzado a establecer programas de

formación ambiental en diversas universidades y centros de investigación y estudio.

Desde su creación, el PNUMA ha prestado atención preferente a este tema, cuya importancia y urgencia a nadie se oculta, y el Consejo de Administración consideró a fondo la idea de fomentar el establecimiento de instituciones destinadas a satisfacer esa necesidad en diversas naciones del mundo, otorgándoles la cooperación técnica y financiera necesaria.

El Gobierno de España propuso oportunamente al Consejo la creación en Madrid de un centro internacional de capacitación en materia de medio ambiente destinado a los países de habla española y ofreció una importante contribución financiera y técnica para su establecimiento. El PNUMA acogió con gran beneplácito esta propuesta y, de común acuerdo con el Gobierno español, se diseñó un proyecto que estableció en octubre de 1975 el Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA).

Comenzadas sus actividades en mayo de 1976, el CIFCA ha organizado cursos y seminarios en su sede de Madrid, así como en distintas capitales latinoamericanas, en colaboración con otros organismos internacionales e instituciones nacionales. Dado que, por las características de sus programas, en estas actividades participan normalmente no más de treinta o cuarenta profesionales, la Dirección del CIFCA ha decidido iniciar la publicación de conferencias y otros materiales relacionados con sus cursos a fin de que el esfuerzo de capacitación que realiza tenga la mayor difusión posible y se puedan aprovechar sus resultados en los medios universitarios y de investigación de los países de habla española.

Se ha querido denominar *cuadernos* a estas primeras publicaciones del CIFCA por varias razones, a las que no es ajeno un sentido de modestia y de rigor científico. Aparte servir con más agilidad y prontitud los propósitos de divulgación y difusión que persiguen, los cuadernos pueden ir recogiendo sobre la marcha, casi con el mismo ritmo de los cursos, la labor realizada por el CIFCA. De otro lado, los cuadernos ponen de manifiesto por sí mismos el carácter experimental que todavía tienen los estudios medioambientales. Y las aproximaciones que a estos temas nuevos están haciendo los profesores y expertos del CIFCA se reflejan mejor y más sencillamente en las páginas de un cuaderno destinadas a recoger unos apuntes y notas de clase o una serie de conferencias, que

con la publicación más ambiciosa —y sin duda prematura todavía— de un libro, empresa que tiene siempre un carácter definitivo.

Así pues, estos cuadernos irán ofreciendo —en ocasiones hasta en forma provisional deliberada, por tratarse de anticipos de investigaciones todavía en marcha— los resultados de la labor de capacitación que lleva a cabo el CIFCA. Con todo, y señaladas ya sus características generales, los cuadernos aspiran a poner a disposición de los estudiantes y estudiosos del tema —y del público general que se asome a ellos— las aportaciones con que el CIFCA va contribuyendo a la dilucidación y el análisis de los problemas del medio ambiente, uno de los desafíos más apasionantes que tiene planteados el hombre de nuestros días en función del desarrollo y de la calidad de la vida.

En 1977 se han publicado los siguientes cuadernos:

El CIFCA y la formación ambiental, por la Secretaría del CIFCA con la colaboración del Profesor P.J. Newbould.

Las evaluaciones del impacto ambiental, por María-Teresa Estevan Bolen.

Evaluación económica del impacto ambiental, por José López de Sebastián y Gómez de Agüero.

Tres casos de impacto ambiental, por Hilario Domínguez Hernández (y otros).

Información adicional sobre estos cuadernos puede solicitarse a: Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales (CIFCA), Serrano 23, 1º, Madrid-1, España.

Integración Latinoamericana

N° 15 - 20

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Julio - Diciembre 1977

EDITORIAL

Revitalizar la ALALC
Tendencias del comercio exterior en 1977
Fronteras que unen
Las relaciones externas
Las lecciones de Jean Monnet
Balance de 1977

ESTUDIOS

Las preferencias arancelarias latinoamericanas, *Gustavo Magariños*
La inversión extranjera en cartera en América Latina, *Juan Carlos Casas*
Perspectivas de la ALALC dentro del sistema latinoamericano, *Carlos Ons Indart*
Instrumentos para arancelarios y adopción de un arancel externo común, *R. Armenta de la Peña*
Las zonas francas industriales y el comercio exterior, *Enrique Anchordoqui*
Problemática institucional de la integración fronteriza, *José Enrique Greño Velasco*
Reflexiones acerca de América Latina en la economía mundial, *Joseph Grunwald*
La economía mundial y América Latina, *Alejandro Vegh Villegas*
Hacia un esquema realista de integración económica en América Latina, *Carlos García Martínez*
Factores y modalidades de la cooperación económica en América Latina, *Alfredo Echegaray*
Las empresas conjuntas en la Comunidad del Caribe, *Carl W. Dundas*
Las exportaciones latinoamericanas: una alternativa para su financiamiento, *Miguel Enrique Crotto y Juan Alberto Schilling*
América Latina y el nuevo orden económico internacional, *Felipe Herrera*
El proceso de integración en Europa occidental, *Oto Agripino Maia*

NOTAS Y COMENTARIOS

América Latina y la comunidad económica internacional, *Elvio Baldinelli*
Inversiones extranjeras en América Latina: recomendaciones sobre cooperación técnica regional, *INTAL*
OLADE: Integración energética latinoamericana, reportaje a *Carlos Miranda Pacheco*
El BID como agente de cambio, *Mario Rietti M.*
Panorama actual de la integración económica en África, *Francisco J. Vendrell*
Empresarios nacionales y empresas conjuntas latinoamericanas, *Gabriel Poveda Ramos*
Documentación regional centroamericana, *Thomas Bloch*

- información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas
- actividades del intal • historia latinoamericana • bibliografía

Suscripción anual 1978: Argentina, \$a. 8.000; otros países, U\$S 20.

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. XLV (2)

México, abril - junio de 1978

Núm. 178

SUMARIO

ARTICULOS:

René Villarreal A. y Rocío R. de Villarreal, *Las empresas públicas como instrumento de política económica en México*

Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José P. Arellano, *Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza*

Simón Teitel, *Tecnología, empresa e información*

Manuel Gollás, *La estructura y causas de la concentración en México*

Fernando Pedrao, *Introducción a la problemática de la política económica regional*

Paulo R. Souza y Víctor E. Tokman, *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*

Antonio Yunez, *Una evaluación del modelo de crecimiento dual de Ranis y Fei*

Francisco R. Sagasti, *El financiamiento industrial como instrumento de política tecnológica.*

DOCUMENTOS

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

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, \$ 80.00; en el extranjero Dls. 8.00. 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

Helio Jaguaribe, *Norteamérica: Sistema Democrático y Relaciones con el Tercer Mundo*

Renzo Falién, *Los Sectores Sociales en la Construcción de los Sistemas Democráticos*

Vivián Trías, *Getulio Vargas, Juan Domingo Perón y Batlle Berres-Herrera. Tres Rostros del Populismo*

Santiago Maggi Cook, *Formación Democrática en América Latina: La Contribución Venezolana de Acción Democrática y COPEI*

José Luis Vega Carballo, *Opción por un Nuevo Modelo de Desarrollo? Elecciones en Costa Rica*

Alberto Fuentes Mohr, *Situación y Perspectivas Políticas en Guatemala*

Eliseo de Peña Durán, *Realidad Política en República Dominicana*

Rodrigo Borja, *El Ecuador y su Proceso de Constitucionalización*

Guillermo Bedregal, *Bolivia: La Apertura Democrática y los Partidos Políticos*

NOTICIAS DATOS INFORMES DOCUMENTOS LIBROS Y AUTORES

Suscripción Anual
Número Suelto

6 números US\$ 10, – para el año 1978
US\$ 2, – para el año 1978

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. – Edificio
Plaza Artillería. Piso 6 – Teléfono: 226269 –
Dirección Postal: Apartado 874 – San José, –
Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución:
Editorial Nueva Sociedad Ltda. – Edificio
Parsa - Piso 1 – Plaza la Castellana – Teléfono:
333741 – Telex: 25163 – ILDIS –
Apartado 61712 – Chacao – Caracas 106, –
Venezuela.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribidoras 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