

REVISTA
DE LA
CEPAL



NACIONES UNIDAS

SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1977

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)

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones
Renée Chassagne

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.77.II.G.5

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

NOTAS

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

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

SUMARIO

La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo <i>Fernando H. Cardoso</i>	7
Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones <i>Marshall Wolfe</i>	41
Política fiscal y desarrollo integrado <i>Federico J. Herschel</i>	69
Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales <i>José Medina Echavarría</i>	115
Comentario de John Durston	139
Comentario de Carlo Geneletti	142
Comentario de Eduardo Palma	145
Comentario de Gregorio Weinberg	147
Comentario de Marshall Wolfe	150
Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo' <i>Carlos Real de Azúa</i>	153
El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural? <i>Francisco Barreto y Roy T. Gilbert</i>	175
Sobre el artículo de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico"	
Comentario de Joseph Hodara	187
Comentario de Eugenio Kossarev	191
Comentario de Octavio Rodríguez	203
Comentario de Marshall Wolfe	217
Algunas publicaciones de la CEPAL	223

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.

JOSE MEDINA ECHAVARRIA

Momentos antes de entrar en prensa este número murió José Medina Echavarría, con cuya desaparición pierde la sociología hispanoamericana a uno de sus valores más firmes y fecundos, tanto por la profundidad de sus análisis como por la influencia que su pensamiento crítico y renovador ejerció en la formación de varias generaciones de intelectuales.

“Don José”, como con afecto y respeto lo llamaban sus amigos y colegas, nació en España el 25 de diciembre de 1903, y falleció en Santiago de Chile el 13 de noviembre de 1977. Sus estudios de filosofía y educación los realizó en las universidades de Valencia y Madrid, donde obtuvo el doctorado en jurisprudencia en 1925. Entre 1931 y 1932 fue profesor en la Universidad de Marburgo, y desde 1932 hasta 1936 se desempeñó como asesor jurídico del Parlamento español. Ejerció posteriormente la cátedra de Filosofía del Derecho en la Universidad de Murcia, y entre 1937 y 1939 fue encargado de negocios de la Legación de su país ante el gobierno de Polonia.

Al igual que otros representantes de una generación excepcional por muchos conceptos, Medina Echavarría llegó como exiliado a América Latina, por la derrota de su bando en la guerra civil española. Fue acogido en México en 1939, joven aún pero ya maduro por los golpes de la tragedia, con sus antecedentes como abogado, profesor de filosofía del derecho y su fuerte inclinación hacia la sociología.

En 1941 publicó *Sociología: Teoría y técnica*, obra que representó el fruto de sus largas investigaciones y ejemplar experiencia docente. A la producción escrita, José Medina Echavarría agregó entonces una acción no menos trascendente: la fundación de la Sección Sociología en el Fondo de Cultura Económica, y el impulso a la colección de cuadernos publicados por el Colegio de México bajo el título de “Jornadas”.

Aparecieron así por primera vez en español las obras de Max Weber, Mannheim, Tönnies, y muchas otras que ejercieron significativa influencia en la formación de las nuevas generaciones que, desde fines de la segunda guerra mundial, trataron de renovar la sociología latinoamericana.

Entre 1939 y 1944, Medina Echavarría fue profesor de sociología de la Universidad de México y ejerció funciones docentes en el Colegio de México; posteriormente, ocupó la cátedra de aquella especialidad en la Universidad de Puerto Rico.

En 1952 se incorporó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) donde inició una fecunda labor docente y de investigación en el campo del desarrollo social que se prolongó, a partir de la década de 1960, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). En época reciente, José Medina Echavarría se había dedicado fervorosamente a estudiar cuestiones vinculadas a los estilos de desarrollo, el cambio social y los problemas prospectivos del desarrollo latinoamericano.

Asimismo, José Medina Echavarría fue fundador y primer director de la Escuela de Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), por la que han transitado varias generaciones de científicos e intelectuales que posteriormente adquirirían renombre internacional. Su obra registra una abundante nómina de títulos, aparecidos en forma de libros y ensayos, cuyo análisis, siquiera somero,

excedería las posibilidades de esta apretada reseña. De su bibliografía esencial recordemos: *Panorama de la sociología contemporánea*; *Aspectos sociales del desarrollo económico*; *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*; *Filosofía, educación y desarrollo*; *Discurso sobre política y planeación*; algunos de estos notables aportes fueron varias veces reeditados.

En el acto del sepelio de José Medina Echavarría el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, dijo:

Me es sumamente penoso tener que hacer uso de la palabra en este momento de dolor para despedir los restos mortales de nuestro querido don José. Se van con ellos, la presencia física de un gran pensador, de un gran hombre, de un gran amigo.

No es éste el momento de recordar al gran intelectual que fue don José Medina Echavarría. Las Naciones Unidas y la CEPAL lo harán en otra ocasión más oportuna; y con nosotros lo hará toda una corriente de pensamiento social que tuvo en él un inspirador fecundo, y al que la historia irá haciendo justicia en forma cada vez más intensa. Sus largos años en las Naciones Unidas están representados no solamente en los textos que quedan de su mano. Lo están, tanto o más, en las inquietudes que suscitó, en los horizontes que abrió a otros, en su ininterrumpida búsqueda de nuevas perspectivas para el trabajo de esta Casa, que tanto le debe.

Recordemos sí la pérdida irreparable del hombre, que es lo que sentimos con fuerza y con el dolor que se agolpa en la garganta. Todos recogimos, en pequeña o gran medida, su bondad natural, su afabilidad cortés, su constante preocupación por ayudar a los demás, y por no ser nunca una carga para nadie. Era un caballero en el real significado de la palabra, y un humanista en el sentido más hondo de su dimensión personal e intelectual.

Es que su profundo respeto por la persona humana, toda su concepción de la vida, lo llevaba naturalmente, casi sin él mismo saberlo, y con una modestia conmovedora, a promover el diálogo, casi siempre más fructuoso para los demás que para él mismo. Su manera de ser estaba consubstanciada con su afán de ayudar a su interlocutor, de asistirlo intelectual y afectivamente.

Se nos ha ido un hombre excepcional. Fruto de una generación ejemplar, que hizo de su vida un ideal y de su entrega a los demás una razón de ser y de existir. Pasarán muchos años antes que esta Casa pueda tener alguien que llene una función con tanta dignidad, que enriquezca nuestros diálogos con tanta cultura, que inspire tanto respeto con su sola presencia.

Extrañarán nuestros corredores su presencia afable, y faltará en nuestros coloquios el silencio discreto de aquel hombre, sobre el que caían automáticamente todas las miradas, ansiosas y expectantes de su verbo elegante, para aportar su modesta sabiduría, su sensatez abrumadora, su inolvidable bondad.

Me toca, y esto es mucho más duro aún para mí, despedir al amigo a quien tanto respeté y a quien tuve el privilegio de apreciar.

Desde el primer día que me acerqué a esta Casa, hace ya muchos años, recibí de él el consejo, el calor de su apoyo moral, que se acrecentó en estos últimos años, tan fecundos en su producción intelectual, tan inolvidables para mí.

Don José: nos deja usted hoy físicamente. El ideal de su vida queda con nosotros. Su recuerdo bondadoso seguirá junto a todos sus amigos.

Descanse en paz, querido amigo.

La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo

*Fernando H. Cardoso **

Hacia fines de los años cuarenta y a principios de los cincuenta, se elaboraron en la CEPAL algunos documentos que tuvieron una profunda repercusión en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo. Este artículo esboza sus ideas centrales y las vincula con otras posiciones doctrinarias y académicas que también alcanzaron cierta resonancia en la región durante las últimas décadas. Así, pues, presenta las ideas convencionales sobre comercio internacional y desarrollo a las que ya inicialmente se contrapuso el 'pensamiento' de la CEPAL; las reacciones críticas que este último despertó entre liberales y marxistas; las teorías alternativas que elaboraron los 'ortodoxos' (como G. Haberler y J. Viner), los liberales 'heterodoxos' (G. Myrdal, R. Nurkse, A. Hirschman) y los marxistas (como P. Baran); expone también cómo las ideas de la CEPAL modelaron políticas de desarrollo y se adaptaron a situaciones nuevas. Por último, analiza la relación que la corriente 'cepalina' tuvo con otras aún más recientes; las referidas al estilo de desarrollo 'maligno', la dependencia estructural y el 'otro desarrollo'. El autor concluye que si bien el pensamiento de la CEPAL se transformó, al entrar en contacto con nuevas realidades y teorías, sigue conservando vivo y vigente su núcleo fundamental.

*Ex funcionario del ILPES y actual director del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Introducción*

Entre los críticos de la cultura en América Latina existe un debate intermitente, pero que no pierde su interés, acerca de los efectos de la dependencia sobre la producción de ideas. Algunos de los más penetrantes teóricos de la literatura brasileña (como Antônio Cândido de Mello e Souza y Roberto Schwarz¹) han procurado mostrar que una *misma* idea, una vez transferida desde los centros de producción internacional de cultura hacia la periferia, se vuelve *otra* cosa. El ejemplo clásico tal vez sea, como lo destacó otro historiador de las ideas, el Prof. João Cruz Costa,² la transferencia del positivismo de Comte a la América Latina. La nítida connotación conservadora del positivismo del siglo XIX europeo, atestiguada por el soberbio desprecio que siempre mostró dicha corriente, por ejemplo, ante la concepción marxista de la lucha de clases, se modificó bastante en América Latina. El inhóspito *hábitat* latinoamericano, salpicado de relaciones sociales y culturales producidas por sistemas de vida que, aun cuando se vinculaban a la dinámica de la

*Este trabajo no se habría escrito sin la ayuda de José Serra, quien me aconsejó acerca de la selección de textos e hizo la investigación bibliográfica indispensable para fundamentar el análisis, además de sugerir pistas para la interpretación. Agradezco, asimismo, la ayuda y críticas de Winston Faitsch.

¹ La obra esencial de A. C. Mello e Souza es *Formação da Literatura Brasileira*, Livraria Martins, San Paulo, 1959, 2 volúmenes. Otro importante sociólogo de las ideas, Roberto Schwarz, escribió, entre otros trabajos, "As Idéias fora do lugar", en *Estudos CEBRAP 3*, San Paulo, enero de 1973.

² João Cruz Costa, *Contribuição à História das Idéias no Brasil*, Livraria José Olympio Editora, Río de Janeiro, 1956; en especial los capítulos III y IV.

expansión capitalista internacional, resistían la racionalización creciente de la sociedad y de la economía, generó una simpática deformación del positivismo. Lo hizo transformarse en paladín de la idea del progreso. La diferencia de *hábitat* cultural no pudo cortar de raíz la otra idea de la filosofía política positivista, la del orden; sin embargo, mitigó por lo menos sus ímpetus uniformadores, debido a la variedad y al desorden constitutivos de un continente formado por el mestizaje de algunos modos de producción basados en principios básicos contradictorios, e hizo del positivismo una ideología más reformista que reaccionaria. Los 'políticos científicos' fueron partidarios de la república, contra la monarquía brasileña; fueron también los portavoces del México iluminado (si no iluminista) de don Porfirio, sepulturero, temporal es cierto, del Antiguo Régimen y precursor, a su pesar, de la Revolución Mexicana.

En este sentido, Roberto Schwarz escribió inteligentes páginas sobre lo que sucede con el consumo de las ideas importadas. Tomando uno de los mejores (si no el mejor) de los novelistas brasileños, Machado de Assis, Schwarz hace la crítica del proceso de absorción cultural del pensamiento europeo por parte de los 'nativos'. El liberalismo adoptado entraba en conflicto, por ejemplo, con una institución antiliberal que era sin embargo uno de los pilares de la sociedad brasileña de la época: la esclavitud. La grandeza de Machado le permitió hacer sutilmente la crítica implícita de este estado de cosas en su novelística, que se desarrolla en el mundo del 'como si'. Para caracterizar este tipo de 'aculturación pervertida' de ideas, Roberto Schwarz propone un criterio que llegó a conocerse como el de 'las ideas fuera de lugar'. Una especie de

ecología cultural, interesada por los efectos de los trasplantes de *hábitat* sobre los delicados brotes de la ideología.

Frente a este criterio, hubo, como es natural, una reacción. No faltaron 'puristas' y 'rigurosos' para criticar la idea del 'trasplante cultural', dado su posible mecanicismo y la indebida analogía entre el mundo social y el natural; en el primero las propias relaciones estructurales son fijadas y vueltas a fijar por la práctica de los hombres, y por lo tanto no serían recreadas, sino que de algún modo siempre serían *autóctonas*. Para los fines de este ensayo no interesa profundizar en la discusión, en especial por cuanto entre personas adiestradas en los juegos del espíritu, siempre queda sobreentendido que las tesis se proponen *cum grano salis*.

De cualquier modo, lo que quiero destacar aquí es que en el presente debate intentaremos discutir precisamente lo opuesto a la habitual temática de la historia de las ideas latinoamericanas: discutiremos *las ideas en su lugar*. De las intenciones y del agua bendita, dice un refrán, cada cual se sirve a voluntad. Aun así, es válida la afirmación de que por lo menos algunas ideas acerca del desarrollo económico son originales de América Latina.

Para evitar que este tono jacobino y algo narcisista lleve a pensar que esas afirmaciones jactanciosas sólo se hicieron para disfrazar el temor provocado por la recomendación a los autores de los trabajos ("*new summaries of known positions and re-warming of old ideas are worth nothing*"), conviene aclarar desde ahora que también me ocuparé por mostrar que incluso los pensamientos latinoamericanos más originales acerca del desarrollo económico tienen raíces extracontinentales. Con todo, no tomaré las ideas acerca del desarrollo como

meros 'reflejos' del resplandeciente sol del pensamiento occidental. Muchas veces, en materia de ideas, lo que es nuevo es precisamente el *re-warming*, siempre que al agua añadida se le agregue algún condi-

mento para evitar que las viejas ideas se resequen con el recalentamiento.

De otro modo, muy difícil sería escapar a la milenaria afirmación: *nil novi sub sole*.

I

La CEPAL y el desarrollismo

a) *Las ideas entonces vigentes sobre comercio internacional y desarrollo*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) canalizó y difundió un conjunto de tesis respecto de las causas, condiciones y obstáculos del desarrollo, asegurándose una especie de marca registrada del pensamiento económico latinoamericano.

Para mostrar en qué consistió la novedad de las formulaciones de la CEPAL, conviene, sin embargo, resumir primeramente las concepciones hasta entonces vigentes acerca del comercio internacional y su papel en el crecimiento de las economías.

El fundamento que justificaba la diversidad y la especialización de la producción en el plano mundial descansaba sobre ciertos supuestos.

El punto de partida de la teoría del intercambio internacional es la 'ley de las ventajas comparativas' formulada por Ricardo. En términos simples, Ricardo señala que el intercambio internacional llevará a la especialización de la producción por países de acuerdo con los costos relativamente menores del trabajo, y que de ello derivarán ganancias para todos los países. Así, según su clásico ejemplo, el costo unitario del trabajo para la producción vitivinícola y textil es más bajo en Portugal que en Inglaterra; sin embargo,

la ventaja comparativa de los costos del trabajo es mayor en la producción de vinos que en la de tejidos y, en consecuencia, para ambos países sería más ventajoso producir vino en Portugal y textiles en Inglaterra.

Posteriormente, los economistas neoclásicos rechazaron la teoría del valor propuesta por Ricardo, basada en los costos del trabajo. Y con respecto a la teoría del intercambio internacional, los economistas neoclásicos afirman que los costos comparativos no se limitarían a los costos del trabajo; otros costos de factores —los de capital, como asimismo los de los recursos naturales— constituyen también costos relativos dentro del cálculo de las ventajas comparativas entre países. Con esta nueva formulación, las teorías neoclásicas acerca del intercambio internacional mantuvieron la ley ricardiana de las 'ventajas comparativas'.

Posiblemente sea la de Bertil Ohlin la versión más completa de la teoría neoclásica pura acerca del intercambio internacional. Intenta explicar las ganancias del intercambio y analizar, al mismo tiempo, el efecto del intercambio internacional sobre la remuneración de los factores de la producción. Como corolario de las teorías de Ohlin acerca de la especialización de la producción y del aprovechamiento de los factores produc-

tivos de acuerdo con la dotación de recursos de un país, se desprende que, a consecuencias del intercambio, puede esperarse una tendencia a la *relativa* equiparación en la remuneración de factores de producción entre países.³

La anterior versión de la teoría del intercambio internacional suscitó, por razones obvias, un debate internacional: el intercambio se transformaba en un instrumento adecuado para disminuir las desigualdades entre naciones. Ahora bien, tal debate no fue promovido sólo por Ohlin, puesto que su hipótesis ampliaba otras formulaciones, especialmente los estudios de Heckscher sobre el tema.⁴ Desde entonces se han planteado algunas otras cuestiones: ¿la supuesta equiparación de la remuneración de los factores producida por el intercambio mundial sería relativa o absoluta, completa (es decir, se eliminarían totalmente las diferencias entre economías nacionales) o parcial?

Ohlin aceptaba sólo una tendencia a la equiparación *relativa* de la remuneración de factores, por cuanto la equiparación *completa* supondría la total movilidad de los factores. Esta última hipótesis no puede ser supuesta por la teoría internacional pura del intercambio, por cuanto implica la homogeneización del espacio económico, con lo cual destruye la razón fundamental del intercambio internacional: la especialización de la producción.⁵

³ Véase Bertil Ohlin, *International Trade*, Harvard University Press, Cambridge, 1933.

⁴ El libro de Ohlin elabora la teoría de Heckscher y le otorga mayor consistencia. Véase Eli Heckscher, "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income" en *American Economic Association, Readings in the Theory of International Trade*, Filadelfia, 1949.

⁵ Véase Ohlin, *op. cit.*, en especial p. 39, 3 f, "The gain from international trade".

Fue principalmente Samuelson quien dio un carácter extremo a la teoría neoclásica del intercambio internacional. Utilizando un razonamiento matemático formal comprobó que, si se sostuviese un conjunto de hipótesis acerca del intercambio internacional, se produciría una equiparación *completa y absoluta* de la remuneración de los factores.⁶ Las consecuencias ideológicas de dicha demostración formal son notables: admitido el raciocinio de Samuelson, sería posible afirmar que el intercambio internacional resuelve las desigualdades económicas entre las naciones (el subdesarrollo se reduciría *mediante* la especialización mundial de la producción).

En artículos posteriores, Samuelson no continuó sosteniendo las consecuencias últimas de su hipótesis. Sin embargo, su argumento inicial fue conservado por los más ardientes partidarios de las 'ventajas comparativas' y del intercambio libre como panacea para corregir desigualdades de los factores de producción y de la dotación de recursos entre los países.

Infortunadamente para los defensores de esta versión extrema de la teoría pura del intercambio internacional, algunos de los supuestos del modelo de Samuelson son tautológicos. Gottfried Haberler, defensor de los mecanismos del mercado libre, señaló que Samuelson incluyó, entre las condiciones de validez de su teoría, ciertos supuestos ajenos a la realidad, tales como la homogeneidad de las funciones de producción en todos los países que realizan intercambio (nivel similar de conocimiento tecnológico, de capacitación, de clima, de condiciones

⁶ Véase Paul Samuelson, "International Trade and the Equalization of Factor Prices", en *Economic Journal*, junio de 1948, en especial p. 67.

físicas y sociales, etc.) cuya inexistencia constituye la cuestión inicial de las disparidades entre países.

“Debemos entonces llegar a la conclusión de que la teoría Lerner-Samuelson, aunque formalmente correcta, se basa en restricciones y supuestos tan ajenos a la realidad, que difícilmente puede considerársela un aporte valioso a la teoría económica.”⁷

En síntesis: la aceptación de una tendencia hacia la absoluta equiparación de la remuneración de los factores mediante el intercambio internacional no procede de la teoría ricardiana del intercambio. Se puso de moda una vez generalizados en ciertos círculos académicos los supuestos más extremos (y débiles) de Samuelson acerca del intercambio internacional.

También los economistas de inspiración marxista creían en los efectos positivos del comercio internacional sobre la expansión del capitalismo hacia la periferia. Modificaron la perspectiva ricardiana, admitida más tarde por los marginalistas y los neoclásicos, poniendo mayor énfasis en el mecanismo mismo de expansión del capital y del sistema productivo, y no simplemente en el comercio internacional.

De hecho, la teoría marxista dio por supuesta la movilidad plena de los factores en el plano mundial. Marx no hizo análisis teóricos del ‘subdesarrollo’, concepto por lo demás inexistente en su

⁷ Gottfried Haberler, “A survey of the international trade theory”, edición revisada y ampliada, *Special Papers in International Economics*, N° 1, Princeton University, 1961. Haberler se refiere a A. Lerner debido a su aporte en líneas generales similar (véase A. Lerner, “Factor prices and international trade”, en *Economica*, febrero de 1952).

época. Cuando se refería a la India en algunos pasajes de sus artículos periodísticos,⁸ se mostraba confiado en que la expansión del capital desarrollaría la periferia. Rosa Luxemburgo, más de medio siglo después, siguió afirmando la inevitabilidad de la expansión capitalista a escala mundial y la consiguiente industrialización de los países que formaban la ‘retaguardia del capital’. Hilferding, contemporáneo de Rosa, creía que las tasas diferenciales de interés llevarían también a la exportación de capitales hacia la periferia, aunque hubiera dificultades para la generalización de la forma de trabajo asalariado como relación básica de explotación económica. Bujarin y Lenin no escaparon a la regla: la exportación de capitales era una condición inherente a la expansión imperialista.⁹

No obstante, el Lenin de 1920 ya había cambiado de posición: “las consecuencias progresistas del capitalismo, por el contrario, no se notan allí [en las colonias, a pesar de la infiltración del capital extranjero]. Cuando el imperialismo dominante necesita en las colonias un apoyo social, se une, antes que nada, con las clases dominantes del antiguo sistema precapitalista, los señores feudales de la burguesía comercial y usuraria, contra la mayoría del pueblo.”¹⁰

⁸ Véase Marx y Engels, *On Colonialism*, Foreign Languages Publishing House, Moscú, s.f.

⁹ Véase Paul Singer, “A divisão internacional do Trabalho e Empresas Multinacionais”, CEBRAP, 1976 (publicación mimeografiada). En interés de la brevedad, omití las citas de este ensayo, pp. 6-11. El estudio de Singer sitúa en una perspectiva histórica adecuada el pensamiento de dichos autores.

¹⁰ Lenin, Tesis de 1920, en *La guerra y la humanidad*, Ediciones Frente Cultural, México, 1939, *apud* Singer, *op. cit.*, p. 12.

b) *Las ideas de la CEPAL*

¿Cuáles fueron las principales ideas que acerca del desarrollo propuso la CEPAL? (¿y por qué provocaron tanto alboroto?)

El principal texto de la CEPAL sobre las relaciones entre centro y periferia, y por lo tanto, sobre desarrollo y subdesarrollo, es el *Estudio Económico de América Latina*, de 1949, publicado por las Naciones Unidas en 1951. Idéntica fundamentación teórica acerca del análisis del desarrollo latinoamericano aparece en un artículo publicado con anterioridad por el Dr. Raúl Prebisch —sin duda la gran figura entre los economistas de la CEPAL de aquella época— bajo el título “El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas”, de abril de 1950.¹¹

En estos textos, que sirven de fundamento a lo que dio en llamarse doctrina Prebisch-CEPAL, existen dos o tres ideas básicas y, dentro del marco en que se

¹¹ Los análisis de las páginas siguientes acerca del decenio de 1950 están basados en documentos de la CEPAL o de Prebisch. En los primeros, fue muy valiosa la colaboración de economistas como Celso Furtado, Juan Noyola, Regino Botti y otros; aunque es difícil aquilatar las contribuciones individuales, por cuanto no existen estudios al respecto. El ensayo de Prebisch (E/CN.12/89/Rev.1) fue reimpresso en el *Boletín Económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago de Chile, febrero de 1962, publicación que se citará de ahora en adelante. Albert Hirschman denominó a este ensayo ‘el manifiesto de la CEPAL’. Véase A. Hirschman, “Ideologies of Economic Development in Latin America”, en *A Bias for Hope. Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, 1971, pp. 280-281 (publicado originalmente en 1961). [Hay versión española: *Desarrollo económico y América Latina. Obstinación por la esperanza*, trad. de María Teresa Márquez y Manuel Sánchez Sarto, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.]

planteaba la discusión económica, *innovadoras*.

En oposición a la idea vigente en los medios liberales-ortodoxos que aceptaban la premisa fundamental de la teoría del mercado acerca de las ventajas comparativas de la división internacional del trabajo, Prebisch afirma que las relaciones económicas entre el centro y la periferia tienden a reproducir las condiciones de subdesarrollo y a aumentar la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados. La mano invisible del mercado aparecía, para Prebisch, como madrastra: en vez de corregir las desigualdades, las acentuaba.

¿Por qué? Porque los países centrales se apropiaban de la mayor parte de los frutos del progreso técnico. ¿Cómo? Prebisch, a partir de evidencias presentadas en documentos de Naciones Unidas que mostraban una tendencia al deterioro de los términos de intercambio entre los bienes primarios y los manufacturados enumera los factores causales de esta estructura condicionadora de diferencias crecientes:

- la tasa de crecimiento de la productividad en la producción manufacturera es más alta que en la producción de bienes agrícolas;
- el aumento de la productividad debería trasladarse a los precios de los productos industriales a través del menor valor agregado a cada unidad producida;
- sin embargo, como en los países industrializados existe presión sindical para mantener el nivel de los salarios,¹² y la producción industrial se

¹² ¿Por qué crecen los ingresos en el centro, en forma aparentemente contradictoria, con mayor rapidez que en la periferia? “Durante la creciente, una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y

organiza en forma tal que los oligopolios defienden su tasa de ganancias, los precios no bajan proporcionalmente al aumento de la productividad.¹²

En otras palabras, lo que Prebisch llamó agentes de producción —obreros y empresarios— de los países industrializados bloquean, mediante su fuerza *político-organizativa*, el funcionamiento del mercado, y producen un efecto específico sobre el comercio internacional: el constante deterioro de la relación de precios del intercambio (*terms of trade*), impidiendo la difusión del progreso técnico a nivel internacional. Esto explica por qué el precio de los productos básicos tiende a disminuir como proporción del precio de los productos manufacturados.¹³

La síntesis anterior demuestra que Prebisch partió de un supuesto clásico

la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia con mayor fuerza que la naturalmente ejercible de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia." R. Prebisch, "El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *op. cit.*, p. 7.

¹³ "... It follows that the exchange values of manufactured articles, compared with the products of agriculture and of mines, have, as population and industry advance, a certain and decided tendency to fall" ("... de ello se desprende que los valores de intercambio de los artículos manufacturados, comparados con los productos de la agricultura y de las minas, tienen una tendencia decidida y cierta a bajar a medida que aumentan la población y la industria"). J.S. Mill, *Principles of Political Economy* (Edición Ashley), p. 703.

fundamental. Este predecía una baja relativa en los precios internacionales de los productos manufacturados, en comparación con los de los productos básicos; si se producía tal disminución relativa, podría esperarse que tuviera como resultado una tendencia hacia una equiparación internacional de recursos (dado que los principales países productores de bienes básicos tienen ingresos menores). Es en este punto (y no en relación con las opiniones contemporáneas neoclásicas acerca del intercambio mundial) donde el análisis de Prebisch contrasta con la reinterpretación de las teorías de Heckscher y Ohlin realizada por Samuelson. Sin embargo, es útil recordar que los aportes de Prebisch no tomaron como punto de partida la teoría neoclásica del intercambio.

Es clara la posición de la CEPAL sobre las consecuencias de la tendencia a la disminución de los precios de los productos primarios en condiciones de oferta amplia de mano de obra y de bajo incremento de productividad, en comparación con los países desarrollados. Esto ocasiona una *menor capacidad de acumulación en la periferia*, —ya que para Prebisch el ahorro depende, primordialmente, del aumento de productividad— abriendo, por lo tanto, el debate en torno de la necesidad de una política específica de industrialización para promover la acumulación y el desarrollo.

En el razonamiento de la CEPAL y de Prebisch puede cuestionarse la falta de un mayor desarrollo del análisis del mecanismo de explotación de la periferia por parte del centro, pero no puede decirse que descuida el papel fundamental de la acumulación en las economías de mercado, ni que carece de referencias a las condiciones histórico-sociales específicas que en los países capitalistas subyacen a la acumulación:

la mayor capacidad de lucha por sus intereses de clase de los sindicatos de los países industrializados y la fuerza político-organizativa de las grandes empresas capitalistas, que, para impedir la baja de la tasa de ganancia, bloquean el automatismo de la transferencia de los aumentos de productividad admitidos por la teoría del comercio internacional.

Los supuestos políticos y estructurales del análisis hecho por la CEPAL pueden ser discutibles en términos de un análisis económico que otorgue mayor peso a la 'lógica del capital', como está de moda decir en Europa en los círculos económicos de izquierda. Sin embargo, sería inadecuado sostener abstractamente esto último, sin pensar en las condiciones concretas de la explotación social, y me parece incorrecto pensar que la CEPAL incurrió, bien o mal, en el equívoco de creer que la explotación se da, en el mercado internacional, a través de desigualdades en la relación de precios del intercambio, como si éstas supusieran una explotación meramente —o principalmente— comercial.

c) *Reacciones críticas*

Las tesis de la CEPAL acerca del comercio internacional y el desarrollo no fueron pacíficamente aceptadas; muy por el contrario. Los sectores de pensamiento económico más ortodoxo (tanto liberales como marxistas) criticaron siempre, aunque desde ángulos opuestos, lo que llegó a llamarse 'el pensamiento de la CEPAL'. Para los defensores apasionados de que la 'lógica del mercado' constituye el mejor mecanismo para impulsar el *verdadero* desarrollo, la CEPAL siempre representó el caballo de Troya del izquierdismo. Detrás de las prudentes recomendaciones acerca de la necesidad de la intervención correctora

del Estado, de la defensa de políticas proteccionistas, de la insistencia en el carácter estructural de la inflación latinoamericana, etc., los liberales ortodoxos vieron siempre el riesgo de un socialismo burocrático.

Más tarde, y con no menos ardor, la ultraizquierda teórica también 'desenmascaró' el carácter clasista de las formulaciones de la CEPAL, por cuanto éstas no muestran al desnudo los mecanismos de explotación social y económica que mantienen la subordinación de los trabajadores a la burguesía y de ésta a los centros imperialistas. En un momento dado —una vez que la política de ciertos partidos comunistas y populistas se hizo eco de los clamores de la CEPAL en favor de la industrialización y del fortalecimiento de los centros internos de decisión, sin criticar más a fondo el carácter de dominación de clase de estos últimos— la ultraizquierda llegó casi a creer que, sin la CEPAL, sin los partidos comunistas y sin el populismo, la ansiada Revolución ya habría liberado a los pueblos del yugo de clase y de las cadenas del imperialismo. De este modo, hicieron de la visión de la CEPAL una especie de visera (o de anteojera) que adormecía la conciencia de los pueblos, ofreciéndoles la avenida de un futuro próspero a través de la industrialización y del fortalecimiento del Estado.

¿Qué peso tiene esta crítica?

La teoría Prebisch-CEPAL sostiene, como vimos, que el progreso técnico, sumado a *condiciones sociales específicas*, produce consecuencias diferentes en el centro y en la periferia; no parece correcto, por lo tanto, acusarla de simplismo en este aspecto. El sistema explicativo, sin embargo, no responde ciertos puntos: ¿por qué los empresarios de la periferia no retienen las ganancias ocasionadas por el aumento de la producti-

vidad del sector agrícola, apropiándose ellos mismos de las ganancias producidas por las diferencias relativas entre el abaratamiento de los costos de la producción y la baja capacidad de presión (nivel poco desarrollado de la lucha de clases) de los trabajadores de la periferia?

En el mecanismo de transferencia de ganancias de la periferia al centro, existe un hiato explicativo, y dicho hiato se hace más y no menos difícil de explicar cuando se apela a la noción de 'insuficiencia dinámica' del capitalismo periférico. A pesar de los intentos de la CEPAL para elaborar un cuerpo adecuado de hipótesis que explique la situación económica internacional prevaleciente en los años cincuenta, carece de un análisis de las relaciones internacionales de explotación —del colonialismo y del imperialismo— que haga más consistente y transparente su posición crítica inicial.

A partir del análisis de la CEPAL se deriva que las diferencias en el avance de las fuerzas productivas y la capacidad de lucha de los trabajadores del centro producen una menor capacidad de acumulación en la periferia. En estas condiciones la incapacidad de competencia empresarial de los productores locales frente a los capitalistas extranjeros que efectúan la comercialización internacional, y la 'propensión al consumismo' de las élites locales debilitan aún más el proceso local de acumulación de capital. Esta explicación es débil, aunque comprensible en vista de la pequeña base de acumulación de que disponían en ese entonces las economías periféricas. El consumo personal tiene muy escasa importancia proporcional en la explicación de las reinversiones de las empresas, las cuales se dieron durante la fase de esfuerzo concentrado de industrialización, después de la segunda guerra hasta

los años sesenta, gracias a la constante reinversión de ganancias. Ello muestra que el consumo personal juega un papel bastante limitado en la explicación del desarrollo capitalista.

Esta deficiencia de la teoría de la CEPAL fue blanco de distorsiones y de críticas; desde el punto de vista de la explicación de la relación entre desarrollo y subdesarrollo, éstas tienen validez, como señalaré más adelante. Sin embargo, en tanto afirman la existencia de una lógica inherente en el proceso del comercio internacional que resulta en términos de intercambio desventajosos para la periferia, las tesis de la CEPAL son suficientemente sólidas como para descalificar las teorías hasta entonces vigentes.

¿Por qué se mantuvieron las tesis de la CEPAL acerca del comercio internacional? Porque, aun sin suponer que la relación de intercambio *se hubiese deteriorado* habría habido 'explotación' debido a la distribución desigual de ganancias en el comercio internacional.

Las estadísticas de las Naciones Unidas muestran que, hasta 1946-47, y partiendo de 1876-1880, hubo una tendencia constante al deterioro de la relación de precios de intercambio. Para apoyar su argumento, Prebisch reprodujo en su artículo "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", los datos de un documento de las Naciones Unidas de 1949 acerca de las relaciones de precios de postguerra del comercio internacional. Con menor elaboración explicativa que los documentos de la CEPAL y que el artículo de Prebisch, Hans Singer ya había llamado la atención sobre la misma tendencia.¹⁴

¹⁴ Hans Singer, "The distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries" en

La base estadística del argumento fue considerada insuficiente por Haberler y otros. El documento de las Naciones Unidas se refería al intercambio del Reino Unido, y la falta de comparabilidad entre los productos industriales del Reino Unido y los de Alemania, Japón, Estados Unidos y otras economías podría haber distorsionado los resultados. Perdura hasta ahora una constante controversia acerca de los datos sobre la relación de precios del intercambio; sin embargo, y aun admitiendo que durante

algún tiempo los precios del Reino Unido estuvieron afectados por la baja productividad y por la sobrevaloración de la libra esterlina, la capacidad permanente para exportar productos depende de la capacidad para mantener sus precios aproximadamente dentro de los márgenes de los precios exógenos internacionales dados. En casos como éstos, la ley de un solo precio en el mercado mundial debe mantenerse, por lo menos aproximadamente, para productos homogéneos.

II

Críticas y teorías alternativas a las teorías de la CEPAL

a) *Los 'ortodoxos'*

Sin embargo, la respuesta de los 'ortodoxos' frente a las formulaciones de la CEPAL no se hizo esperar. El prof. Gottfried Haberler, de Harvard, negó categóricamente que los economistas estuviesen en posesión "de ley alguna que les permita predecir las tendencias de los precios en favor o en contra de los produc-

tores de materias primas".¹⁵ Reconoció la validez de una burda generalización acerca de las variaciones de corta duración en perjuicio de los países subdesarrollados, puesto que durante las fases de depresión económica mundial los precios relativos de los productos

podía superarse por la industrialización, por cuanto ésta aumentaría la migración rural, disminuyendo el peso del exceso de fuerza laboral agrícola, facilitando la tecnificación de la agricultura y afectando los costos de la fuerza laboral mediante el aumento de los niveles salariales. En conjunto, estos factores significan altos precios para los productos básicos y mejores oportunidades de transferir el progreso tecnológico desde el centro hacia la periferia.

American Economic Review, mayo de 1959, pp. 472-499. La controversia acerca de relación de precios del intercambio ("*terms of trade*") continuó durante un tiempo. Existen, por supuesto, variaciones cíclicas que afectan esta relación. En su *Estudio Económico* de 1949, la CEPAL publicó datos que mostraban detalladamente las consecuencias de la tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio. Conviene decir que la idea de un deterioro permanente de la relación de precios del intercambio no desempeña un papel esencial en las consideraciones más fundamentales de la CEPAL acerca del bloqueo de la transferencia de los frutos del progreso técnico. La CEPAL sugirió que la situación de subdesarrollo sólo

¹⁵ Como ya he afirmado, Prebisch no predijo ninguna ley acerca de un empeoramiento necesario de los términos del intercambio. El sólo trató de explicar ciertos hallazgos empíricos proponiendo una hipótesis de interpretación y sugirió algunas medidas prácticas para enfrentar la difícil situación económica en los países periféricos. Haberler interpretó mal las ideas de Prebisch desde el comienzo mismo de su crítica.

primarios tienden a empeorar. Negó, sin embargo, que pudiera preverse una tendencia constante hacia la declinación. Haberler creía que se había exagerado la magnitud de la relación de precios del intercambio desfavorable a los países exportadores de productos primarios. Aconsejó a los países subdesarrollados convivir con sus amarguras, consolados por la expectativa de que los ricos también tienen las suyas...¹⁶

No obstante la parcialidad de las conclusiones de Haberler, este economista presenta un argumento pertinente, aunque por vías equivocadas, cuando aborda un punto significativo —y discutible— de la teoría de la CEPAL: la inevitabilidad de la brecha entre centro y periferia. En efecto, Haberler argumenta que el empeoramiento en la relación de precios del intercambio de un país con respecto al comercio internacional en un determinado período, *no significa* que este país, al término de dicho período, vea afectado desfavorablemente su desarrollo económico (p. 326). Para de-

¹⁶ Una de las críticas más consistentes contra la existencia de tal tendencia —dejando de lado las interminables objeciones metodológicas respecto de cuestiones tales como *años-base*, países de referencia, confiabilidad de los datos, etc., fue la de Gottfried Haberler, en “Los términos de intercambio y el desarrollo económico” en H. S. Ellis, *El desarrollo económico y América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. de Carlos Fernández Ortiz, 1957, pp. 325-351; la cita anterior aparece en la p. 349. Su argumento básico consiste en sostener que la relación entre los precios de las mercancías no es un indicador adecuado para medir la relación de precios del intercambio. Mejor sería analizar los términos de intercambio ‘factorial simple’, aislando los efectos de alteraciones de productividad en una mercancía de exportación sobre el precio internacional del producto; podría haber una *baja* de precios relativos menor que la reducción de costos inducida por el cambio tecnológico.

mostrar su argumento, juega con la idea de ‘relación de precios del intercambio factorial simple’, en vez de tomar como base de análisis el valor de intercambio entre mercancías. Con esto —sin desmentir la tesis Prebisch/CEPAL— alerta sobre el dinamismo necesario para entender los procesos de desarrollo económico. O dicho de otra manera: puede haber una distribución desigual de ganancias en favor del centro, por medio del comercio exterior, y *al mismo tiempo*, gracias al aumento de productividad, puede haber, en teoría, crecimiento económico y aun aumento del nivel de vida en la periferia. Así, puede aumentar la brecha entre países desarrollados y en desarrollo, y el nivel de vida de estos últimos también podría incrementarse, en algunos casos.

Haberler intentó también socavar los fundamentos de la explicación de la CEPAL y *negar* la validez de la idea de que defendiendo los salarios y las ganancias de los países industrializados se bloquean las transferencias de las ventajas del progreso técnico. Argumentó que la competencia entre capitalistas y la quiebra del monopolio del progreso técnico ejercido por Inglaterra invalidaría el argumento de la CEPAL. Según Haberler, los productores de materias primas saben muy bien cómo defenderse; quienes sufren son los sectores de rentas fijas de los países desarrollados (!).¹⁷ De igual modo, criticó las interpretaciones

¹⁷ El argumento de Haberler —aunque especioso en lo que se refiere a las víctimas de la explotación (los sectores de rentas fijas)— presenta similitudes con el argumento utilizado por Bettelheim para criticar a Emmanuel. De hecho, Bettelheim rechaza la idea de que la ‘tasa de explotación’ sea mayor en los países pobres. Por definición (si se considera la relación entre la masa de ganancias generada y capital variable) el desarrollo de las fuerzas productivas trae consigo una *mayor* tasa de explotación. Sin embargo, el modelo teórico propuesto por estos

de los efectos esperados de la Ley de Engel sobre el comercio internacional, más enfatizadas por Singer que por la CEPAL. Según opina, esta ley podría afectar a los productores de alimentos; sin embargo, no sería correcto generalizar sus consecuencias para abarcar el conjunto de los productos primarios ya que, por ejemplo, no afectaría a la producción de minerales.

A pesar de sus fundamentos conservadores, y de la interpretación engañosa de los puntos de vista de Prebisch, los argumentos de Haberler apuntan también a una importante laguna en los trabajos iniciales de la CEPAL: la falta de un análisis más detallado del papel y de la naturaleza de los ciclos económicos y su distingo frente a las tendencias al deterioro constante. Más tarde, en los escritos de los epígonos, los efectos de las recesiones fueron considerados como expresión de tendencias irreversibles. A partir de esta concepción se supuso un empeoramiento continuo y creciente, no sólo de la relación entre países desarrollados y países en desarrollo, sino de la situación misma del subdesarrollo.

En cierto modo, la perspectiva 'catastrofista', que más tarde llevó a la formulación de las teorías del 'desarrollo del subdesarrollo', estaba inserta en la misma explicación de la CEPAL. Sin embargo, sería incorrecto suponer que el énfasis que dio la argumentación de la CEPAL a las deficiencias del mecanismo del mercado internacional hubiera llevado a formulaciones predominantemente estáticas o catastrofistas. Tales conceptos estaban contenidos en algunas formulaciones de

autores no es suficiente para discutir la cuestión de la *pobreza*, puesto que puede haber *mayor explotación con un nivel de vida más elevado*, en forma simultánea. La falta de claridad acerca de los términos del debate muchas veces confunde la discusión sobre dichas cuestiones.

la CEPAL, pero no al pie de la letra, sino virtualmente; habrían aparecido sólo en el caso de desarrollar al máximo el campo teórico donde ellas se situaban. El *Estudio* de 1949 incorporaba la idea de ciclos y afirmaba que durante la recesión los precios de los productos industriales bajarían *menos* que los de los productos primarios, mientras que, al finalizar los períodos de auge, los productos primarios subirían más rápidamente; el *resultado* final sería negativo para los productos primarios. Por ello, sería inadecuado pensar que el diagnóstico de la CEPAL se basaba —como lo dio a entender Haberler— en una concepción puramente estática de las relaciones entre centro y periferia.

En su *política económica* incluso, Prebisch se hizo vigoroso defensor de la creación de condiciones que permitiesen disminuir la brecha entre centro y periferia. Sin embargo, el argumento teórico podía dar margen a interpretaciones ambiguas, y de ellas se valió Haberler. Otros economistas hicieron lo mismo que Haberler: dieron un paso atrás en el debate; entre éstos se destacó el profesor Jacob Viner.¹⁸

En sus mismas palabras: "Todo lo que puedo ver en los estudios de Prebisch y en las otras publicaciones de carácter similar provenientes de las Naciones Unidas y de otras fuentes no es sino la dogmática identificación entre agricultura y pobreza, y la explicación de la pobreza de la agricultura mediante leyes

¹⁸ Véase en este sentido la serie de conferencias pronunciadas en Río de Janeiro, en julio y agosto de 1950, por Jacob Viner, de la Universidad de Princeton, a invitación de la Fundación Getulio Vargas. En junio de 1951 las publicó en portugués la *Revista Brasileira de Economia*, Año 5, N° 2. En inglés, véase *International Trade and Economic Development*, Free Press, Nueva York, 1952.

inherentes a la naturaleza y a la historia en virtud de las cuales los productos agropecuarios tienden a entrar en relaciones de intercambio en permanente deterioro si se comparan con las industrias manufactureras, y las poblaciones agrícolas no se benefician del progreso tecnológico ni aun como compradores del mismo, por cuanto los precios de los productos manufacturados no bajan al disminuir sus costos reales.”¹⁹

Y añade el profesor: “Esto no es ni más ni menos que confundir una simple coyuntura con leyes de tendencias inexistentes”.²⁰

Puesto que no advirtió en el raciocinio de Prebisch sino lo recién expuesto (como si en sí mismo ello no exigiera mayor atención, en vista de los datos de las Naciones Unidas, ni tampoco llevara a una reconsideración más completa de la teoría del intercambio internacional), Viner pasó a ‘demostrar’ que el problema real no era la *agricultura* como tal, ni

¹⁹ “All that I find in Prebisch’s studies and in the other literature along similar lines emanating from the United Nations and elsewhere is the dogmatic identification of agriculture with poverty, and the explanation of agriculture poverty by inherent natural historical laws by virtue of which agricultural products tend to exchange on ever-deteriorating terms for manufactures, technological progress tends to confine its blessings to manufacturing industries, and agricultural populations do not get the benefit of technological progress in manufactures even as purchasers, because the prices of manufactured products do not fall with the decline in their real costs”. Viner, *op. cit.*, p. 44.

²⁰ “This is no more nor less than mistaking a simple conjuncture for non-existent tendential laws”. Es difícil comprender la afirmación de Viner según la cual un período de más de 70 años —como el considerado en las estadísticas de las Naciones Unidas sobre el intercambio— puede ser “un período de corto plazo”.

tampoco la *industrialización* como tal, sino ‘la pobreza y el atraso’. ¿Cómo podría presentarse, sin cometer una tautología, a la pobreza y el atraso como causas de sí mismos? De todos modos, se equivocaba en la presentación del raciocinio de Prebisch, ya que éste se fundaba en las tasas diferenciales de aumentos de la *productividad* (o del desarrollo de las fuerzas productivas) en países desarrollados y subdesarrollados. El ejemplo de la agricultura se ofrecía para destacar el hecho de que, en general, en América Latina la productividad agrícola era baja en comparación con la del sector urbano industrial, y que *por lo tanto* la pobreza era mayor en el campo. Y como no podía dejar de apreciarlo cualquier conocedor de la economía argentina, Prebisch siempre sostuvo que una mayor productividad agrícola constituía un buen instrumento para aumentar los niveles de vida.

En un terreno puramente teórico, sin embargo, el último signo indicador de que Viner no comprendió el sentido del principal argumento de Prebisch lo constituye la siguiente aseveración: “También se afirma que existe una ley histórica de que el progreso tecnológico es más rápido en la manufactura que en la agricultura. Si así fuera, y si dicha ley se expresara por una disminución relativa del costo real de la producción de manufacturas, esto contribuiría a producir un movimiento favorable, y no desfavorable, en relación con los precios de los productos agrícolas.”²¹

²¹ “It is claimed also that there is a historical ‘law’ of more rapid technological progress in manufacturing than in agriculture. If this were true, and manifested itself in a relative decline in real cost of production of manufacture, it would tend to result in a favourable and not in an unfavourable movement in relation to prices for agricultural products.” *International*

Como antes se ha visto, Prebisch había formulado su crítica precisamente porque el intercambio internacional impedía el funcionamiento de este mecanismo clásico.

b) *Los liberales 'heterodoxos'*

Para comprender parte de las críticas a la CEPAL, es útil destacar la separación entre un posible sesgo teórico de las formulaciones iniciales de la CEPAL (que contenían algo de una visión estática relativa a la naturaleza de la brecha entre centro y periferia) y las proposiciones de acción práctica destinadas a disminuir dicha brecha.

Conviene tener presente que (aparte del análisis marxista) las formulaciones económicas entonces admitidas acerca de cómo quebrar el círculo de hierro del subdesarrollo destacaban sobre todo la formación de capital, concebido como un 'factor' que dependía de dos mecanismos:

- la inversión extranjera
- las exportaciones que generaban 'excedentes'.

Nótese que, respecto de las exportaciones e importaciones, se subrayaba que aun sin industrialización, la periferia podría beneficiarse de los progresos del centro porque existían en el comercio internacional mecanismos equiparadores. En cuanto a las inversiones extranjeras, incluso los más ortodoxos defensores de sus ventajas reconocían su tendencia a concentrarse en los sectores colonial-exportadores, y también la estrechez del mercado interno como obstáculo para atraer inversiones industriales hacia los países en desarrollo.

Así, de alguna manera, las teorías vigentes acerca del desarrollo o se basa-

Trade and Economic Development, op. cit., p. 144.

ban en las ventajas del comercio internacional, o bien, de un modo u otro, terminaban por aceptar el círculo vicioso de la pobreza como elemento limitativo fundamental de las economías periféricas.

La formulación crítico-liberal más prestigiosa acerca del subdesarrollo provino, a comienzos de los años cincuenta, de un discípulo de Wicksell que rompió con la ortodoxia: Gunnar Myrdal. Con una visión crítica ejercitada en su magistral obra acerca de los negros americanos, Myrdal, desde *An American Dilemma*, incorporaba a sus preocupaciones una perspectiva 'estructural'. Sus análisis fueron aumentando en densidad política, como lo pone de manifiesto *The Political Element in the Development of Economic Theory*, publicado en Londres en 1953. Sin embargo, cuando Myrdal desarrolló su hipótesis acerca de la 'causación circular y acumulativa' —que proporcionó a la vieja idea del círculo vicioso de la pobreza bases teóricas más refinadas y le agrega elementos críticos de teoría política— estaba subrayando obstáculos más que posibilidades de desarrollo.²²

En el debate latinoamericano —que versaba sobre una región más urbanizada y menos esencial para el desarrollo capitalista del Centro— el gran argumento académico era el de la circularidad de la pobreza, debida a la limitación de los mercados. El peso de los factores extra-económicos era menos visible, y tuvo un

²² Para los fines de nuestro análisis, la formulación más completa de la teoría de la causación circular y acumulativa se encuentra en Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, trad. de Ernesto Cuesta y Oscar Soberón, Fondo de Cultura Económica, México, 1962 (2ª edición en español), especialmente en los capítulos 2 y 11. (La edición original es de 1956, y se basa sobre conferencias dictadas en 1955.)

efecto menor sobre la teoría económica.

En conferencias pronunciadas en Río en julio y agosto de 1951, Nurkse planteó claramente la cuestión: la limitada magnitud del mercado interno era el principal obstáculo para el desarrollo.²³

¿Cómo romper esta barrera?

La respuesta de Nurkse también es clara. En situaciones signadas por el círculo vicioso de la pobreza, no se puede confiar en el automatismo de la ley de Say: es preciso que ella se aplique de tal modo que produzca un efecto en cadena. Comentando un artículo anterior de Rosenstein-Rodan acerca de la industrialización del este y del sudeste de Europa, que mostraba las limitaciones de la concepción de una oferta *necesariamente* complementaria entre los sectores productivos, Nurkse diagnostica:

- sólo el aumento de la productividad crea realmente la expansión del mercado (por lo tanto, la afluencia monetaria sólo crea inflación, y la exportación no resuelve por sí misma el círculo vicioso, sino que lo reproduce);
- sin embargo, no basta un aumento aislado de productividad: sólo el encadenamiento y la complementariedad básica provocada por ‘una ola de inversiones de capital en varias industrias’ puede romper dicho círculo;
- Schumpeter, con su teoría del empresario innovador y de las sucesivas olas de actuación empresarial, proporcionaría apoyo sociológico-económico a la teoría del primer impulso.

Se presentaba así una elegante formulación de la llamada ‘teoría del crecimiento equilibrado’, basada en la ampliación de la magnitud global del mercado y

²³ Nurkse, *op. cit.*, cap. I.

en el aumento de los estímulos a la inversión industrial en general.²⁴

A comienzos de los años cincuenta, se registró una intensa discusión acerca de qué significa ‘amplitud de mercado’ con relación al tamaño de la población y al espacio geográfico; aunque no es del caso reseñar en este trabajo sus diversas instancias.²⁵ Y no todos los economistas de los países desarrollados estuvieron de acuerdo con Nurkse; aunque éste, como veremos más adelante, destacó la necesidad de capital extranjero por sobre el ahorro interno como medio para aumentar la productividad por habitante y romper así el círculo de hierro del atraso, elaboró a través de la teoría del ‘desarrollo equilibrado’, un pensamiento *favorable* a la industrialización.

²⁴ Varios autores adoptaron la orientación de la teoría del ‘desarrollo equilibrado’. Rosenstein-Rodan, por ejemplo, tras rechazar las ventajas del desarrollo nacional autárquico y proponer un estilo de desarrollo basado en fuertes inversiones y empréstitos internacionales, defenderá también una estrategia de crecimiento a través de industrias diferentes y complementarias, planificadas en gran escala. Mediante este mecanismo, la industrialización de la periferia tendría la ventaja de absorber las poblaciones rurales, en vez de impulsarlas a la emigración para aumentar el caudal de capital de los países ya desarrollados. Véase el artículo “Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, de 1943, en A. N. Agarwala y P. S. Singh, *The Economics of Underdevelopment*, Oxford University Press, Nueva York, 1963, pp. 245-255 (versión española, *La economía del subdesarrollo*, trad. de Juan Gerona Peña, Ed. Tecnos, Madrid, 1963, pp. 207-215). En otro trabajo redefine este punto de vista para defender las ventajas de la concentración de esfuerzos y para dar un ‘gran impulso’ a las economías atrasadas a través de grandes inversiones. Véase Rosenstein-Rodan, “Notas sobre la teoría del ‘gran impulso’”, en Ellis, *op. cit.*, pp. 67-93.

²⁵ Una interesante derivación de esta discusión aparece en un autor contrario a las ideas de la CEPAL: Alexandro Kafka. Véase su artículo

Albert Hirschman, con su característica sensibilidad, y consciente siempre de la dialéctica de lo inesperado, en una conferencia dictada en 1954, comenzó por proponer una estrategia de desarrollo diferente. En vez de admitir la hipótesis del 'crecimiento equilibrado', con su evidente preocupación por la necesidad de capital, Hirschman señaló que los desequilibrios a veces fomentan reacciones correctivas. Por otra parte, sugirió que una cadena de exigencias tecnológicas podría requerir nuevas inversiones; de modo que es importante considerar los eslabones que preceden y que siguen a las inversiones. Más adelante, en 1958, Hirschman publicó *Strategies of Economic Development*, lo que dio consistencia teórica a sus opiniones y amplió sus hipótesis acerca de los eslabones anteriores y posteriores como elementos importantes en el proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, en el libro se recordaban ciertas posibilidades importantes e inadvertidas para el desarrollo y las innovaciones en América Latina.

Albert Hirschman no fue un adversario de las afirmaciones de la CEPAL acerca de la industrialización, sino más bien un partidario con sentido crítico. Mostró que en el proceso de acumulación de

"Algunas reflexiones sobre la interpretación teórica del desarrollo económico de América Latina", en H. S. Ellis, *op. cit.*, pp. 3-35. Kafka discute la magnitud del mercado, tanto en términos del tamaño de los países como de sus recursos naturales, pero no subestima los efectos del comercio internacional sobre el desarrollo, a condición de que exista 'capacidad empresarial' para aprovecharlo. Aunque en este sentido está cerca de Nurkse, lo interesante en el argumento de Kafka es que muestra las *ventajas* que tiene el desequilibrio en cuanto proporciona un impulso de desarrollo, incluso de aquellos desequilibrios derivados de la concentración de los ingresos. Este tipo de pensamiento tuvo decisiva influencia sobre las teorías de 'crecimiento acelerado' de los años 1965-1975.

capital, resulta más importante para las estrategias de desarrollo el esfuerzo creativo interno que la permanente lamentación acerca de la escasez de capital. Como su obra fue escrita durante la segunda mitad del decenio de 1950, Hirschman puede considerarse entre los economistas no latinoamericanos, un 'pionero' en la defensa de las ventajas de la planificación y de la intervención pública en la economía. Algunas de sus explicaciones, como las referentes a la inflación y los problemas de balance de pagos, se aproximan a las consideraciones estructuralistas de la CEPAL, aunque fueron propuestas independientemente de ellas.

De todas maneras, ni Nurkse ni Hirschman se interesaron tanto en los efectos 'automáticos' de la teoría de las ventajas comparativas, como por los problemas reales de desarrollo: cómo acumular o utilizar mejor el excedente para romper, mediante la industrialización, el atraso y el subdesarrollo.

c) *Los marxistas*

Los economistas marxistas contemporáneos a las formulaciones iniciales de la CEPAL propusieron sus esquemas a partir de la segunda versión leninista acerca de los efectos del imperialismo. Dobb utiliza el raciocinio marxista clásico: la expansión de capitales se producirá en la periferia porque la elevación de la composición orgánica de capitales en los países industrializados acelera la tendencia a la disminución de la tasa de ganancias, por ello, los países coloniales, con trabajo abundante y barato, y una más baja composición orgánica del capital, atraerían a los inversionistas externos.²⁶ Baran, que publicó en 1952 un

²⁶ Maurice Dobb, *Economía política y capitalismo*, trad. de Emigdio Martínez Adame,

artículo titulado "An Interpretation of Economic Backwardness", recoge la herencia de la segunda versión de Lenin acerca de las relaciones centro-periferia, sin prestar demasiada atención a la tradición marxista ortodoxa (retomada en parte por Dobb) que veía en la industrialización de la periferia una consecuencia natural de la expansión capitalista mundial.

En efecto, Baran acepta la tesis de la estrechez del mercado como factor limitante del desarrollo: "la escasez de fondos invertibles y la carencia de oportunidades de inversión representan dos aspectos del mismo problema. Un gran número de proyectos de inversión que no son provechosos en las condiciones prevalentes, podría ser más prometedor en un ambiente general de expansión económica".²⁷ En consecuencia, se vuelve 'industrialista' con el mismo argumento de que es preciso aumentar la productividad y de que la agricultura desarrollada exige la industrialización. Analiza, haciéndolos suyos, los programas proteccionistas, de reformas fiscales, etc., pero los condiciona al análisis político de las estructuras de poder vigentes. Sin modificaciones radicales de estas últimas, el programa de reformas se transforma en una ilusión:

"Para que los países atrasados entren en la vía del crecimiento económico y del progreso social tiene que remozarse drásticamente la estructura po-

Fondo de Cultura Económica, México, 1945, cap. VII (edición inglesa de 1937). Paul Singer llama la atención acerca del desarrollo contradictorio del pensamiento de Dobb, quien, después de mostrar que habría inversiones en la periferia para evitar la tendencia a la disminución de la tasa de ganancias, dice que la producción industrial en las colonias será un complemento y no un rival de la metrópoli (*op. cit.*, p. 16).

²⁷ Paul Baran, "Sobre la economía política del atraso" en Agarwala y Singh, *op. cit.*, (versión española), p. 77.

lítica de su existencia. Tiene que romperse la alianza entre señores feudales, industriales conservadores y clases medias capitalistas." (p. 83)

Más tarde, en un libro publicado en 1957, Baran reformula su punto de vista. Mantiene la crítica a las condiciones políticas negativas para el desarrollo, pero critica a Nurkse y a Hans Singer, sustituye la idea de la inexistencia de capitales (estrechez del mercado) por la de utilización inadecuada del 'excedente económico' en los países en desarrollo, y limita también el alcance de las hipótesis acerca del deterioro de la relación de precios del intercambio, por cuanto ella no afectaría a todos los países subdesarrollados de la misma manera, y porque la necesidad de divisas en muchos de ellos sería pequeña.²⁸

Baran introduce la idea del 'excedente económico', muestra que existe una utilización socialmente irracional del mismo y que, en cualquier circunstancia, su adecuada aplicación solucionaría la supuesta escasez de capitales. Las inversiones extranjeras no resuelven las distorsiones en el uso del excedente, sino que las agravan.

Curiosamente, sin embargo, Baran no soluciona una contradicción perceptible en su propia exposición:

— admite y desarrolla la creencia marxista en el dinamismo del capitalismo y en el papel de la industrialización para llevar adelante el desarrollo (y niega la validez de la explicación me-

²⁸ El libro de Baran, *The Political Economy of Growth*, Monthly Review Press, Nueva York, 1957, resulta curioso respecto de la posición de la corriente neomarxista americana frente a las cuestiones del desarrollo. Baran hace la crítica sistemática de la solución propuesta por Nurkse y aceptada, con limitaciones, por Prebisch, acerca del papel de las inversiones extranjeras; véanse los capítulos VI y VII.

- cánica de que son las inversiones extranjeras aisladas —en vías de comunicación y energía, por ejemplo— las que *provocan* el desarrollo, ya que, para Baran, el proceso de industrialización comienza con inversiones locales);
- en consecuencia, acepta la teoría del ‘efecto acumulativo de las inversiones’ al estilo de Rosenstein-Rodan (véase la p. 201 de la 7ª ed. española de *Economía política del crecimiento*);
 - rehace el argumento para destacar la inversión *interna* y el proceso de división social del trabajo;
 - sin embargo, no destaca suficientemente el desarrollo de las fuerzas productivas (progreso técnico).

Por esta última razón, minimiza la importancia de restricciones en el balance de pagos y del deterioro de la relación de precios del intercambio en el proceso de industrialización. El enunciado explícito de su argumento, para resultar coherente, llevaría a imaginar una tecnología autóctona, lo que no hace; o bien a tomar más en serio los efectos del deterioro de la relación de precios del intercambio sobre las posibilidades de desarrollo industrial. Pero no lo hace, y concentra la crítica en la tendencia al consumismo de las clases altas, el que va en detrimento de las *inversiones reales* (expansión de los medios de producción). Baran observó algo muy importante en la estructura del subdesarrollo: que en el país se gasta una parte pequeña de las inversiones industriales, por cuanto la adquisición de máquinas y de patentes en el extranjero consume el grueso de las inversiones; sin embargo, *no* otorga a este argumento el peso debido. Presentó así una teoría que admite que la “inversión tiende a convertirse en autogeneradora, y su carencia en un autoestancamiento” (p. 201), y que

ve en el uso irracional del excedente un factor que *impide* el desarrollo. Esto llevaría a los países periféricos al estancamiento económico, del cual sólo saldrían por vías políticas.

Así, aunque la inspiración marxista más clásica diverge del análisis de la CEPAL porque *no veía* un problema de falta de capitales, la tradición más política de análisis de Lenin, aceptada *ipso facto* por Baran, percibía la existencia de un problema que aparecería como de mercado y de insuficiencia dinámica de capitales; pero, al revés de Prebisch, no creía que las reformas, el aumento de la productividad o del capital extranjero pudieran alterar drásticamente las condiciones de subdesarrollo vigentes. Sólo una revolución socialista liberaría las fuerzas productivas y permitiría elevar el nivel de vida de las masas mediante la mejor utilización del excedente disponible.

Más recientemente, hubo una reevaluación de las tesis de la CEPAL por parte de economistas marxistas. Arghiri Emmanuel, veinte años después de Prebisch, propone una teoría del ‘intercambio desigual’. Sólo que, en vez de explicar la desigualdad al nivel del sistema productivo y de las peculiaridades de la organización de las empresas y de la lucha de clases —como lo hace la CEPAL— Emmanuel destaca las desigualdades en el nivel de intercambio.

A partir de aquí se produjo toda una derivación del debate académico marxista reciente acerca de la ‘explotación’ en el comercio internacional y las tasas diferenciales de composición orgánica del capital entre el centro y la periferia. Charles Bettelheim critica —a mi juicio, con razón en este punto— las proposiciones de Emmanuel, mostrando que en la teoría marxista ‘explotación’ se refiere a relaciones *entre* clases (el mismo capital,

en dicha concepción, *es una relación social de explotación*) y que no debe olvidarse que la desigualdad de las tasas de composición orgánica del capital (es decir, la proporción entre el capital constante, máquinas y materias primas, y el capital variable: salarios) entre ramas de la economía o entre economías nacionales constituye un efecto de la desigual-

dad del *desarrollo de las fuerzas productivas*. Estas, a su vez, dependen de la desigualdad de las condiciones sociales y materiales de la producción. Por eso, parece inadecuado hablar en términos de explotación al nivel del comercio mundial sin especificar los mecanismos de explotación de clase que la hacen posible.²⁹

III

Las ideas en la práctica

Es interesante observar que, aunque el razonamiento de Prebisch y de la CEPAL se basa en la necesidad imperiosa de aumentar la productividad por habitante y obtener, simultáneamente, acumulación de capitales para elevar el bienestar de la masa de la población, este punto fue sumamente criticado tanto por la izquierda como por la derecha. La izquierda lo criticó porque, una vez más, faltó el enunciado *explícito* de los mecanismos mediante los cuales se compatibilizarían ambas metas (la acumulación de capital y el mejoramiento del nivel de vida popular); la derecha, porque en el Manifiesto Latinoamericano (como Hirschman llamó al documento de 1950) no vio otra cosa que una acusación contra los países ricos y un afán de redistribución internacional que no tomaba en serio la necesidad de formar capitales y de aumentar la productividad.

Sin embargo, Prebisch fue explícito. Mostró que:

- el comercio internacional debería asumir un papel activo, a fin de ayudar al crecimiento de América Latina (véase el estudio sobre “El desarrollo económico de América Latina y algu-

- nos de sus principales problemas”);
- el aumento de la productividad era indispensable;
- sin acumulación no habría desarrollo;
- con todo, insistió en que este proceso no debería producirse apelando a la disminución del consumo popular, ya bajísimo.

Cito textualmente partes del artículo mencionado:

“Para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo” (p. 3). Aún más: “Si con el progreso

²⁹ Más recientemente, economistas africanos y europeos desarrollaron una teoría denominada de *‘échange inégal’*; considerando los efectos del desarrollo del capitalismo a escala mundial (como Samir Amin) propusieron un esquema del mismo tipo, pero ordenando formalmente de modo *opuesto* las causas de la desigualdad. Parten del hecho que, *por ser monopolistas las industrias del centro*, los precios no bajan, y por *ello* los trabajadores pueden conseguir mayores salarios. Cfr. Samir Amin, *Le développement inégal*, Editions de Minuit, París, 1973. El fundamento teórico de Amin aparece en su libro *L’accumulation à l’échelle*

técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social van elevando el nivel del salario real, por otro, se podrá ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia, sin desmedro de esa actividad económica esencial (la exportación primaria)” (pp. 3-4). Prebisch llega a poner límites a la industrialización (y en consecuencia al proteccionismo) en función de aquellos objetivos: “Si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presente los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad” (p. 3).

a) Las políticas de desarrollo

Más que en el debate teórico, las proposiciones de la CEPAL se expusieron a la crítica cuando pasaron a sustentar determinadas políticas.³⁰ En primer

mondiale, Editions Anthropos, París, 1970. Haciendo una vez más la crítica a la teoría de la división internacional del trabajo, algunos otros economistas, además de Amin, retomaron el tema propuesto por la CEPAL (aunque no todos ellos conocían los textos escritos veinte años antes por Prebisch, Furtado y otros). Véase A. Emmanuel, *L'échange inégal*, François Maspero, París, 1969. Como reacción ante todas estas corrientes, desde las de la CEPAL hasta las del ‘intercambio desigual’, Christian Palloix las critica por no haber advertido el desarrollo interno de las fuerzas productivas de la periferia. Sin embargo, olvida las ‘teorías de la dependencia’ y no establece la articulación entre la reproducción interna y la expansión del capital monetario internacional. Véase Christian Palloix, *L'économie mondiale capitaliste*, François Maspero, París, 1971.

³⁰ La mejor discusión acerca de la CEPAL y su estrategia de desarrollo se encuentra en Albert Hirschman, “Ideologies of Economic

lugar, porque destacaron los desequilibrios estructurales, y los economistas más preocupados por el corto plazo y por los aspectos monetarios del desarrollo vieron en ellas el riesgo de una retórica anticapitalista. La discusión acerca de la inflación (en la cual no entraré) es un ejemplo notable de este diálogo de sordos.

En el plano de las metas básicas y de los instrumentos de política económica necesarios para alcanzarlas, la posición de la CEPAL tuvo pocas variaciones durante los años cincuenta:

- industrialización y proteccionismo ‘sano’;
- política adecuada de asignación de recursos externos;
- programación de la sustitución de importaciones;
- especial atención para que no disminuyan todavía más los salarios durante el proceso de industrialización, y evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas.

Las cuestiones eran a todas luces candentes. Hasta fines del decenio de 1950, la CEPAL fue cuidadosa en la proposición de medidas social y políticamente espinosas, como la reforma agraria y las políticas que promueven la igualdad social. Aun así, hablar de controles cambiarios y de *programación* de las inversiones constituía, para los conservadores, una herejía.

Además de las declaraciones acerca del nivel de vida de las masas —en documentos como los antes mencionados— la CEPAL destacaba en sus políticas la necesidad de una industrialización ‘progra-

Development in Latin America”, en *A Bias for Hope*, *op. cit.* Este ensayo, y otro del mismo libro, “The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America” resultan básicos para la comprensión de la historia de las ideas y del proceso de desarrollo.

mada', con los indispensables mecanismos de controles cambiarios. La realización de estas políticas suponía, sin embargo, defender la necesidad de desplazar los centros de decisión hacia la periferia, y, en consecuencia, fortalecer la capacidad de decisión y de regulación del Estado. Por ello no es difícil entender la reacción liberal-conservadora frente a la CEPAL. Aun sin exacerbar la 'cuestión social', sus ideas resultaban inquietantes.

En este aspecto, resulta curioso que, en un plano puramente ideológico, y en la medida en que los formuladores de soluciones inspiradas en el pensamiento marxista criticaban también la supuesta existencia de una alianza 'feudal-imperialista', había cierta coincidencia entre ellos y alguna de las posiciones de la CEPAL. El lenguaje era diferente, como también los fundamentos de la explicación; sin embargo, ambas vertientes veían *en el exterior* el principal enemigo, y ambas coincidían en que sin esfuerzo interno para eliminar 'obstáculos para el desarrollo' —los sectores tradicionales— no habría mejoramiento del nivel de vida de las masas. Estas coincidencias dieron un leve tinte rosado al pensamiento de la CEPAL.

Prebisch y la CEPAL —así como los representantes de este pensamiento en los países, cuyo ejemplo más brillante fue el de Furtado con la SUDENE— se mantuvieron firmes acerca de la necesidad de industrializar y de programar. Y mantuvieron el objetivo de aumentar el bienestar de las masas.³¹ Sin embargo,

³¹ A este respecto, es significativa la conferencia de Prebisch acerca de "La planificación económica", publicada en *Panorama Económico*, N° 231, de Santiago, donde afirma: "Mediante el planeamiento, queremos redistribuir el ingreso después de haber aumentado en favor de las masas populares el ingreso que se ha de distribuir" (p. 149).

no diseñaban políticas específicas para tal fin. Tampoco puede pensarse, por otro lado, que defendieran a toda costa el proteccionismo; Prebisch siempre sostuvo la necesidad de cierta competencia. Su desconfianza frente al estatismo de tipo soviético llegaba al punto de hacerle preguntar si los innegables éxitos de la economía soviética —que lo deslumbraban— no se debían en mayor grado a la ampliación del sistema educacional y a la movilidad de la sociedad soviética que a la excesiva centralización.³²

Más tarde, a fines del decenio, la CEPAL incorporó a su lucha por la industrialización y por la programación económica la idea de integración entre países. Pasó a proponer y a colaborar en la formación de 'mercados comunes' latinoamericanos: la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. No es difícil percibir que tras estos esfuerzos se mantiene la misma idea de la estrechez del mercado —la búsqueda de la ansiada escala para las inversiones— y la noción política de que a través de 'bloques' tal vez fuese más fácil contraponerse a los intereses del centro.

En los documentos iniciales de la CEPAL se dio por supuesta la dependencia tecnológica como una característica del subdesarrollo. No obstante, existe una gran zona de indecisión en el pensamiento inicial de la CEPAL acerca del desarrollo: la política relativa a los capitales extranjeros y la explicación de la naturaleza de la acumulación propuesta.

Una vez admitida la tesis de que el desarrollo capitalista depende del desarrollo de las fuerzas productivas (del progreso técnico, no en abstracto, sino *incorporado* a la producción social); y que éste depende, y a su vez altera, tanto la división social (e internacional) del

³² *Ibidem*, p. 150.

trabajo, como el modo en que se da la explotación (la acumulación), ciertas cuestiones se tornan ineludibles:³³

- cómo ‘incorporar’ el progreso técnico: mediante la importación de tecnología, mediante el desarrollo tecnológico autóctono o bien por intermedio de alguna forma de combinación entre ambos;³⁴
- cómo asegurar un proceso de división interna del trabajo favorable a la acumulación;
- cómo justificar la pauta propuesta de acumulación dado el reconocimiento de la existencia de dificultades para acumular en un contexto de pobreza. Existía la necesidad por algunas políticas *explícitas* de distribución del ingreso y de inversiones extranjeras para facilitar el proceso de formación de capital;
- cómo expandir la participación del Estado en la economía —directamente y a través de impuestos— para aumentar las probabilidades de la industrialización.

Como dije, la última cuestión permaneció en la penumbra en los principales textos, manteniéndose vigente como

³³ Prebisch nunca aceptó las teorías ‘populistas’ sobre los males del progreso técnico. De todos modos, alertaba desde 1952 acerca del problema de la ocupación y de la necesidad de adaptar la tecnología a las condiciones socio-económicas locales. Su trabajo acerca de “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico” de septiembre de 1952, reimpresso por la CEPAL en 1973, es extremadamente agudo y actual en este aspecto. Véanse en especial pp. 9 y 10 de la citada reimpresión.

³⁴ Sin embargo, conviene repetir que desde el trabajo de 1949 Prebisch tiene presente que, para alterar la relación centro-periferia, sería preciso transferir tecnología, aunque sin descuidar su adaptación debido a los problemas de desempleo, y que sería conveniente industrializar, pero *sin proponerse la autarquía*.

meta, pero sin que se expusiera en forma explícita —por razones obvias para un organismo de las Naciones Unidas, dependiente muchas veces de gobiernos poco progresistas— la forma de alcanzarla.

Sin embargo, algunas de las otras cuestiones implicaban una discusión acerca del papel del capital extranjero, la que se realizó, hasta fines del decenio de 1950, sin llegar a conclusiones firmes.

En el artículo de Prebisch de 1950, la recomendación acerca de cómo acumular es la siguiente:

“Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras *bien encaminadas* [el subrayado es mío] podría contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejora inicial, una parte importante del incremento del producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro” (p. 3).³⁵

El realismo de Prebisch lo llevó a ver con cautela el aporte del capital extranjero; en las formulaciones iniciales de su doctrina, éste aparece como un recurso de carácter transitorio: es necesario aumentar la formación interna de capital para elevar la productividad, y el Estado es el agente de aceleración de este proceso; como hay, sin embargo, distorsiones (inflación, alta propensión al consumo, etc.), se recurre al capital extranjero. En 1952, Prebisch ya advertía acerca de una tendencia cuyas consecuencias sólo fueron retomadas en los años sesenta: estaba

³⁵ R. Prebisch, *op. cit.*, p. 3.

en formación un nuevo mercado de bienes producidos mediante inversiones extranjeras, y era *interno*.³⁶ Criticaba, sin embargo, al capital extranjero por no haber acelerado este proceso. Con este ánimo, destaca el papel del capital extranjero en la transferencia de tecnología:

“Hace falta estimular estas inversiones, no sólo por el capital que aportan, sino también por la ayuda técnica que traen consigo, por la propagación del saber hacer, de que tanto se necesita en estos países”.³⁷

En otros términos, sin expresar claramente en qué consiste la división *interna* del trabajo que podría propiciar la acumulación; manteniendo, por un lado, la fidelidad al imperativo de aumento de la productividad, y buscando, por otro, no disminuir los salarios reales de la masa de trabajadores, la salida para obtener el impulso inicial sería:

³⁶ Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op. cit., p. 7: “Ahora las inversiones extranjeras son llamadas preferentemente al desarrollo de actividades internas”. En el ensayo escrito por Faletto y por mí en 1966-1967 acerca de la dependencia, destacábamos precisamente las consecuencias de este proceso. Baran lo percibió apenas en forma tangencial. Los análisis acerca del imperialismo insistían mucho más sobre los aspectos ligados al colonialismo y a la explotación tipo enclave o de productos primarios que sobre la industrialización con miras al mercado interno. Aun más recientemente, algunos autores *siguieron* pensando en la relación entre centro y periferia a la luz de las viejas relaciones imperialistas-exportadoras.

³⁷ Prebisch, *Problemas teóricos . . .*, p. 8. Nótese, sin embargo, que en el mismo texto Prebisch muestra que los países periféricos deben hacer un esfuerzo por capitalizar la producción primaria para poder mejorar el nivel de vida de la población, y que “la inversión extranjera, que antes era el elemento principal [en la producción primaria] pasa a ser ahora elemento suplementario, si bien de considerable importancia” (p. 3).

- control y redistribución de los recursos obtenidos por las exportaciones;
- desvío de recursos, desde los bienes de consumo corriente hacia el sector de bienes de capital;
- recurso adicional —pero importante— al capital extranjero, para acelerar tanto la formación de capitales como el progreso técnico.

La trayectoria posterior de Prebisch —tema que escapa a los objetivos de este trabajo— fue consecuente con esta visión: tratados multilaterales de comercio internacional para defender el precio de los productos primarios —UNCTAD—, y proposiciones para dar carácter multilateral a la ayuda externa y aumentarla, a fin de obtener aquel mínimo de capital y de técnica adicionales necesario para asegurar un gran salto hacia adelante en términos de industrialización y de desarrollo.

b) *Adaptaciones del pensamiento de la CEPAL a situaciones nuevas*

En líneas generales, las páginas anteriores resumen el pensamiento de la CEPAL³⁸ en su edad de oro. Al comparar tal pensamiento con las concepciones de la época se comprueban la originalidad de las propuestas de la CEPAL, sus fuentes y sus limitaciones. Sin embargo, no hay duda que la argumentación teórica y las soluciones propuestas —aunque no he analizado en detalle estas últimas—

³⁸ Para una antología que contiene los textos principales, véase *América Latina: El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969. Para apreciar en qué forma se transmitían las ‘enseñanzas de la CEPAL’ a mediados de 1960, véanse los apuntes de la cátedra de desarrollo económico, de Osvaldo Sunkel y sus colaboradores (la obra de Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970, incorpora además otras manifestaciones del pensamiento latinoamericano).

revelan cierta capacidad de reformular temas y soluciones en función de una situación histórica dada. En este sentido no parece exagerado decir que existe un pensamiento económico latinoamericano. Sería ingenuo pensar que éste no se inspiró en los modelos clásicos y en sus derivaciones. Sin embargo, reavivó el legado teórico recibido haciéndolo más flexible y capaz de explicar las situaciones nuevas que surgieron.

Aproximadamente a partir de mediados de los años cincuenta cambiaron el ritmo y la forma del movimiento internacional de capitales y la propia organización de las empresas capitalistas internacionales. Estas transformaciones modificaron la forma de las relaciones entre el centro y la periferia. En esta oportunidad, ni siquiera haré una síntesis de este proceso, sino que me limitaré a señalar que aumentaron considerablemente las actividades de las que se denominarían empresas transnacionales. Más aún, estas empresas —algunos antiguos *trusts* transformados en conglomerados y diversificando sus inversiones a escala mundial o nuevas organizaciones de esta naturaleza que surgieron— intensificaron las *inversiones industriales en la periferia*.

Así, pues, con posterioridad a la segunda guerra mundial, parecería justificado el 'optimismo' de los teóricos marxistas acerca de los efectos que tendría la expansión del capital para la industrialización de la periferia. Si bien hasta mediados de los años cincuenta la lucha en favor de la industrialización de la periferia era *al mismo tiempo* una lucha antimperialista, porque los *trusts* invertían poco en el sector secundario de la periferia, a partir de esta fecha y en algunos países de ésta la industrialización *pasó a ser* un objetivo del capital extranjero.³⁹ Las relaciones entre las políticas públicas, las empresas estatales y el capi-

tal externo se hicieron cada vez más intensas y complejas.

Sin embargo, desde el punto de vista intelectual, América Latina llegó a percibir este proceso tardíamente. La política del gobierno norteamericano, particularmente en la época de Kennedy y de la Alianza para el Progreso, aceptó en parte la crítica contenida implícitamente en los análisis de la CEPAL, pero *cambió el énfasis* de éstos. Llevó al primer plano las discusiones sobre los 'obstáculos internos' al desarrollo —los obstáculos sociales y políticos—, y patrocinó expresamente formas más activas de cooperación internacional a través de la creación del Banco Interamericano de Desarrollo destinado a financiar proyectos de salud, reforma agraria, carreteras, etc.

En cierto modo la CEPAL se vio intimidada por esta política en la que casi se hundió, tanto teórica como ideológicamente. La reunión de la OEA que tuvo lugar en Punta del Este en 1961 representa el punto culminante del celo reformista político-social de los Estados Unidos en su encuentro con la crítica de la CEPAL. Se validaron temas que antes se consideraban peligrosos, tales como la reforma agraria, la reforma tributaria, la

³⁹ Con relación a este cambio en las relaciones entre el centro y la periferia escribí algunos trabajos. Una síntesis de estos temas, en inglés, puede encontrarse en "Dependency Revisited", Austin, Hecket Memorial Lecture, Universidad de Texas, 1973; "The Consumption of Dependency Theory in U.S.A.", *Latin American Research Review* (en prensa), [del cual hay versión española: "El consumo de la teoría sobre la dependencia en los Estados Unidos" en *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (1), N° 173, enero - marzo, 1977]; "Dependent Capitalist Development in Latin America", *New Left Review* (80): 83-95; y "Current Thesis on Latin American Development and Dependency: a Critique", Ibero-American Language and Area Center, Universidad de Nueva York, Occasional Papers N° 20, 1976.

planificación, etc.; pero también se pasaron momentáneamente por alto cuestiones estructurales básicas como la relación de precios del intercambio, las diferencias de progreso técnico y de niveles de salarios reales entre el centro y la periferia, etc. A tal punto, que parece justificado afirmar que por entonces el pensamiento de la CEPAL entró en una fase de relativa decadencia. En los textos de la CEPAL la coherencia y sencillez del momento de auge cedió paso a un período de creciente vaguedad e imprecisión teóricas.

Al mismo tiempo que cambiaba la forma de relación entre el centro y la periferia por la inversión de capital productivo en esta última⁴⁰ y por su forma oligopólica, el pensamiento económico latinoamericano señalaba en algunas economías de la región una 'tendencia al estancamiento estructural', confundiendo el ciclo de recesión que se inició a comienzos del decenio de los sesenta con una ley relativa a la dificultad, si no a la imposibilidad, de lograr el desarrollo de la periferia.

Retornaba así, y esta vez con fuerza, una derivación del análisis teórico inicial que antes había quedado relegada al segundo plano debido a la acertada preocupación por el dinamismo del sistema capitalista, que había orientado los mejores textos de la CEPAL.

Ya me he referido a la posibilidad de que se produjese esta derivación a partir de algunas de las líneas analíticas de la CEPAL. Sin embargo, ésta no fue sino hasta mediados de los años cincuenta la corriente principal del pensamiento cepalino. Al parecer, la persistente crítica de la izquierda (recuérdense las tesis

de Baran, de 1957) y el fracaso de las políticas de industrialización destinadas a mejorar el nivel de vida de la población y absorber la población económicamente activa —dados el crecimiento demográfico, las migraciones del campo a la ciudad y el efecto inicial del estilo de industrialización basado en la utilización de un alto coeficiente de capital— acabaron por debilitar algunas de las convicciones bien arraigadas de la CEPAL, y que indiscutiblemente derivaban del pensamiento económico clásico (tanto liberal como marxista). El *empeoramiento* del balance de pagos externo al comienzo de los años sesenta oscureció aún más los sombríos colores de los pronósticos de la época.

Sin embargo, no debe pensarse que esta corriente de pensamiento desplazó por completo el pensamiento anterior; las tesis centrales se mantuvieron, e incluso se volvió a hablar de la naturaleza *transitoria* de la necesidad de recursos externos. No obstante, en el *documento* que resume el pensamiento de la CEPAL en los primeros años del decenio de los sesenta,⁴¹ por primera vez los aspectos sociales se desarrollaron explícitamente y se introdujeron en el modelo explicativo. Paradójicamente, lo que podría haber sido un *mejoramiento* de la teoría, fue un factor de perturbación en lo referente al análisis de la acumulación y del desarrollo.

¿A qué se debe esto? Quizás el hecho de que fuese indirecta la referencia a la explotación de clases, que en el análisis original quedaba relegada al segundo plano, reveló sus inconvenientes en la versión nueva. Se procedió a criticar el 'consumismo de las clases altas', la falta de movilidad social para renovar el lide-

⁴⁰ Véase el estudio de la CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1964.

⁴¹ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

razgo económico y la mala distribución del ingreso de las sociedades subdesarrolladas, como si todos ellos acarreasen 'distorsiones' y obstáculos insuperables al desarrollo *capitalista*.⁴² El mercado de altos ingresos, la inmutabilidad de la situación agraria, el consumo suntuario, etc., limitarían la propia utilización de la capacidad industrial ya instalada. La estructura monopólica de las empresas, acentuada por un régimen proteccionista, agravaría estas distorsiones.

Las estadísticas indicaban que al comenzar los años sesenta *disminuyó* el valor *per cápita* en dólares de las exportaciones, se acentuó el deterioro de la relación de intercambio, y disminuyeron las exportaciones agrícolas porque, como suponía el documento de 1963 —*Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*— en los países ricos habría disminuido la demanda internacional de este sector (ley de Engel), sin que se redujesen las necesidades en materia de importaciones industriales de la periferia.

Indudablemente estos fenómenos eran reales. Sin embargo, su vinculación para explicar el movimiento expansivo del capitalismo condujo a interpretaciones menos felices, de acuerdo con las cuales no existía una dinámica capitalista *real* y era difícil obtener efectos *reales* de desarrollo.

En aquella época se popularizó la distinción —de fondo ético— entre 'crecimiento' y 'desarrollo'. Este último proceso sólo tendría lugar si mejoraba la distribución del ingreso y de la propiedad, permitiendo un desarrollo más completo

⁴² Debe señalarse que Prebisch tomó en cuenta la posibilidad, y probablemente la necesidad, de realizar esfuerzos internos de acumulación de capital que implicaban restricciones en el nivel de consumo de las clases altas. Pero él no presentó el argumento de una manera 'estancacionista'.

del hombre. Como es natural, esta versión nunca contó con el apoyo oficial de la CEPAL, pero fue comúnmente adoptada por el pensamiento crítico latinoamericano. La debilidad de esta posición radica en que confunde la *crítica socialista* del capitalismo con la falta de viabilidad de éste. Entretanto, en esa misma época, las empresas multinacionales precisamente habían desencadenado un vigoroso proceso de acumulación capitalista en la periferia, *a través* de formas de explotación que contenían todos los elementos antes criticados. La tónica de los escritos de la época fue el pesimismo. No obstante, en el decenio comprendido entre 1965 y 1975 no sólo el comercio mundial fue sumamente dinámico sino que, la relación de intercambio, en algunos años, llegó a ser *favorable* a los productos agrícolas y minerales.

De esta manera, la historia preparó una trampa a la corriente pesimista. Esta provenía de la confusión entre los ideales reformistas —que se fueron dando a conocer en los documentos de la CEPAL— y el análisis específico del desarrollo del capitalismo. La incompatibilidad entre éste y las reformas deseadas provocaba frustración; sin embargo, pese a las 'distorsiones' el producto nacional de los países industrializados no dejaba de crecer y el progreso técnico se acentuaba.

Pese a ello, se elaboraron hipótesis específicamente 'estancacionistas', que tenían un tono algo 'sofisticado'.⁴³ Algu-

⁴³ Celso Furtado, *Subdesenvolvimento e Estagnação da América Latina*, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1966, trató de demostrar que la producción industrial, en el caso de Brasil, se concentraba en torno a los artículos suntuarios, que utilizaba un alto coeficiente de capital por trabajador con relación a la densidad promedio de la economía, lo que llevaría a un descenso de la relación producto/capital y a una mayor concentración funcional del ingreso. La caída de la relación producto/

nos estudios de la CEPAL que no llegaron a proponer hipótesis 'estancacionistas' no dejan de señalar —al menos para el caso brasileño— las consecuencias que acarrea para el estilo de desarrollo una caída de la relación producto/capital.⁴⁴ El hecho de que, desde entonces, algunos

países latinoamericanos se vieran sometidos a regímenes políticos autoritarios dio pábulo para que muchos economistas críticos subrayaran los obstáculos al desarrollo y las consecuencias desastrosas de las políticas económicas impuestas en estos países.

IV

¿Una vez más ideas innovadoras?

a) *El estilo de desarrollo 'maligno'**

Entretanto, la crisis teórica que afectó a la interpretación de la CEPAL y los inconvenientes que presentaba para comprender las transformaciones que ocurrieron en la economía mundial no fue sólo negativa. Sin olvidar que durante este lapso la CEPAL como institución siguió elaborando informes de peso,⁴⁵

capital haría descender la tasa de ganancia, desestimularía la inversión y reduciría el ahorro. Cuando hay abundante oferta de mano de obra y una alta relación capital/trabajo, el ingreso se concentra y el esquema se perpetúa. Sin embargo, es muy valiosa e instructiva la caracterización que hace este autor de las contradicciones típicas que afectan el desarrollo capitalista (deuda externa, inflación, falta de capacidad de consumo por las masas, etc.).

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el estudio de Conceição Tavares "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en el *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, N° 1, Santiago, marzo de 1964.

*'Perverso' en el original portugués (N. del E.).

⁴⁵ Además de los informes anuales y circunscribiéndome al análisis económico, cito dos trabajos importantes:

a) *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.6, noviembre de 1963; y

fue también en esta época cuando se produjo una revalorización de la crítica social. Los estudios sobre la distribución del ingreso, que siguieron constituyendo preocupación de la institución, y los análisis acerca de la relación entre el progreso técnico y el bienestar social se hicieron dominantes. La contribución más creadora en esta línea de pensamiento fue la de Aníbal Pinto,⁴⁶ quien insistió en la desigualdad *interna* de la distribución de las ventajas logradas por el aumento de la productividad. Pinto explica en qué consiste para él la 'heterogeneidad estructural' de las economías latinoamericanas como algo diferente de las concepciones dualistas. Tal hetero-

b) *El proceso de industrialización de América Latina*, Naciones Unidas, N° de venta 66.G.4, diciembre de 1965.

⁴⁶ Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *Trimestre Económico* N° 25, enero-marzo de 1965; y "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", en José Serra (ed.), *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, (versión en portugués: Paz e Terra, Río de Janeiro, 1976). La introducción de Serra, "La problemática del subdesarrollo latinoamericano", constituye una excelente guía para analizar el período.

geneidad resultaría de la marginalización social y de un estilo de desarrollo basado en polos de modernización que provoca “una triple concentración de los frutos de progreso técnico, en el plano social, de los ‘estratos’ económicos y en el plano regional”.

Sin dejar de reconocer que hubo un resurgimiento de la inversión extranjera, Aníbal Pinto reafirma que el motor del desarrollo seguía siendo el mercado interno. Algunos ‘dependentistas’ ya habían demostrado que ya no existía tal contradicción entre la inversión extranjera y la demanda interna —a no ser la común a cualquier desarrollo capitalista— puesto que las multinacionales que invertían en los sectores de bienes de consumo duradero dependen del mercado interno. Aníbal Pinto reconoce, sin hacerlo explícito, que no existe estancamiento a partir de este modelo,⁴⁷ cuyo dinamismo no se basa ya en los sectores ‘tradicionales’ de la economía, ni en los ‘básicos’, sino en la producción de bienes de consumo duraderos, como automóviles, heladeras, televisores, etc.

Pero sí hace explícito que existe un ‘estilo maligno’ de desarrollo, para utilizar la expresión de Ignacy Sachs, que no *supone* en el plano nacional la efectividad de las consecuencias del derrame (“*trickle down*”) provocadas por las inversiones y por el crecimiento económico. El estilo de desarrollo latinoamericano sería ‘concentrador y excluyente’.

Este punto de vista, reconocido empíricamente y proclamado antes por sociólogos y economistas críticos, susci-

⁴⁷ La crítica general a la hipótesis del estancamiento se encuentra en María C. Tavares y José Serra, “Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil”, en J. Serra, *op. cit.* La versión inicial del trabajo es de 1970; y que yo sepa, no hay una crítica teórica expresa anterior a ésta.

tó numerosos estudios y análisis que enfatizaron sobre la falta de capacidad para absorber la mano de obra dado el carácter del desarrollo industrial dominante y las consecuencias de tal clase de desarrollo en la concentración del ingreso.

En su informe de 1968, la CEPAL reconoció la existencia de la controversia y sintetizó las interpretaciones corrientes. Pedro Vuskovic⁴⁸ se unió a la línea teórico-crítica de Aníbal Pinto añadiéndole connotaciones más bien catastrofistas por lo que respecta a la capacidad de empleo generada por este estilo de desarrollo y a la capacidad de inversión de las economías latinoamericanas.

No corresponde a este trabajo hacer una reseña detallada de las derivaciones del pensamiento de la CEPAL después que se planteó la idea de que predominaba un estilo de desarrollo ‘maligno’.⁴⁹ Lo que parece conveniente subrayar es que si el diagnóstico de los primeros años fue brillante comparado con las primeras revisiones de principios del decenio de los sesenta y con el pesimismo mal orientado de la misma época, *desde el punto de vista de una crítica más radical* al propio desarrollo capitalista, los errores del ‘estancacionismo’ y el pesimismo (que, según lo demostraron las situaciones de mayor dinamismo, como la del Brasil de 1968 a 1975, no tenían mucha base empírica) hicieron surgir dudas e

⁴⁸ Véase Pedro Vuskovic, “Concentración y marginalización en el desarrollo latinoamericano”, 1969; y “Distribución del ingreso y opciones de desarrollo” en Serra, *op. cit.*, publicado originalmente en 1970.

⁴⁹ Vilmar Faria analiza bien y con detalle estas derivaciones. Véase su disertación para el doctorado “Occupational Marginality, Employment and Poverty in Urban Brazil”, Harvard, 1976, en especial pp. 41 a 49. Para una reseña de los puntos de vista ‘estancacionistas’ en la CEPAL, véanse pp. 37 a 40 de la tesis de Faria.

inquietudes que permitieron —desde la segunda mitad de los años sesenta en adelante—, ampliar el horizonte cognoscitivo acerca de la naturaleza social y de los efectos del desarrollo capitalista. Los textos de Aníbal Pinto y Pedro Vuskovic, citados como ejemplo, indican la orientación que adoptaría a partir de esa época el pensamiento latinoamericano de inspiración cepalina.

b) *La dependencia estructural*

Hacia mediados del decenio de 1960, tanto dentro como fuera de la CEPAL comenzó a desarrollarse otra línea de interpretación —más sociológica y política— que, si bien no se incorporó de inmediato al pensamiento de la institución aparecería posteriormente en los textos de Vuskovic, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y otros. Esta línea pasó a conocerse como ‘la teoría de la dependencia’.⁵⁰

Hubo varias versiones en torno al mismo tema. Como se indica en otro trabajo,⁵¹ las versiones iniciales elaboradas en la misma CEPAL entre 1965 y 1966 procuraron retomar la cuestión de porqué no se registraron algunas de las consecuencias de la industrialización periférica en lo tocante al curso del desarrollo y en cambio sí se acentuaron algunos factores que habrían contribuido a ello:

- el primero se refiere a que las inversiones extranjeras se hicieron (como

⁵⁰ El primer informe de un estudio sobre dependencia en relación al desarrollo lo presentó en el ILPES en 1965. Después de este informe Faletto y yo publicamos *Dependencia y desarrollo*, Siglo XXI, México, 1969, cuya primera versión completa mimeografiada data de 1967.

⁵¹ Véase F.H. Cardoso, “El consumo de la teoría sobre la dependencia en los Estados Unidos”, *op. cit.*

se vio) en el sector de producción de bienes de consumo duradero haciendo que el ciclo de acumulación tuviese que completarse a escala mundial; y a que, mantener el ritmo de crecimiento económico, implica expandir la importación de bienes de capital;

- especificando este proceso, ello quiere significar que las economías periféricas se industrializaron, pese a que el sector de producción de bienes de capital (sector principal para el lenguaje marxista) siguió funcionando en el centro. Por lo tanto, el dinamismo derivado de las inversiones en el mercado interno se propaga *hacia el centro* a fin de completar el ciclo de expansión del capital. No hay razón obvia alguna para creer que éste sea un obstáculo rígido que no puede ser superado, pero, hasta ahora, sólo los países industrializados han logrado los avances tecnológicos cruciales y el apoyo financiero que se requiere para ello;
- esto significa que las economías centrales y periféricas son ‘interdependientes’, pero a través de una asimetría específica que *replantea* la cuestión de un posible deterioro de la relación de precios del intercambio siempre que en los sectores industriales hubiese diferencia de salarios y de productividad reales entre el centro y la periferia.

Las consecuencias inmediatas de esta comprobación son, en síntesis, las siguientes:

- hay dinamismo en la forma de expansión capitalista que he llamado de desarrollo ‘dependiente y asociado’;
- sin embargo, este dinamismo es parcial y *replantea* tanto los problemas de balance de pagos como la asimetría internacionales, que se basan en el

desarrollo desigual de las fuerzas productivas y en tasas de ganancia o de salarios (y en consecuencia de explotación) diferentes;

- así, pues, no subsisten las tesis de ‘desarrollo del subdesarrollo’ o de superexplotación ‘estancacionista’;
- sin embargo, es difícil aceptar hipótesis que sugieren que una expansión con efectos similares a lo que ocurre en el centro se dará en la periferia, como sostenían tanto algunos marxistas que confiaban en la fuerza revolucionaria del desarrollo capitalista, como algunos analistas orientados por las llamadas teorías de la modernización. Ya he presentado los supuestos de una versión de la ‘dependencia’ que no

fue la única, y quizá ni siquiera la más influyente. Hubo también otras, tanto o más ‘estancacionistas’ y catastrofistas que algunas hipótesis ya criticadas de la CEPAL. Asimismo, hubo interpretaciones más en función de la ‘dependencia nacional’ y de las dificultades de la ‘dependencia externa’, que la versión de la ‘dependencia estructural’ que en líneas muy generales se esbozó más arriba.⁵²

Entretanto, bien o mal, estos estudios procuraron profundizar algunos elementos ya contenidos en las explicaciones de la CEPAL y explicar tanto la cuestión del capital extranjero como la del fundamento de clases del desarrollo capitalista.

V

El otro desarrollo

Finalmente, en esta ya larga exposición acerca de algunas contribuciones al pensamiento latinoamericano y de las dificultades que plantea, conviene decir algo más sobre la ‘crítica de la crítica’.

La insatisfacción que provocó el ‘estilo maligno’ de desarrollo también permitió realizar un análisis, pero sociológico, de los efectos de la expansión capitalista. Desde los primeros trabajos de Medina Echavarría, la CEPAL procuró ir más allá del contenido de racionalidad formal con que se contentaban los análisis del desarrollo. Marshall Wolfe y sus colaboradores adhirieron a este estilo de interpretación del desarrollo⁵³ y se mostraron contrarios a los análisis del

‘desarrollo unificado’ que se pusieron de moda en las Naciones Unidas.

En vez de aceptar la nueva versión de un patrón de desarrollo necesariamente equilibrado, tal como fue propuesta en algunos documentos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Wolfe y otros sociólogos de CEPAL sostienen que el progreso de desarrollo capitalista es contradictorio por naturaleza. La controversia anterior, entre las teorías

⁵² El desarrollo de estas ideas se encuentra en F.H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, op. cit.

⁵³ Véase Marshall Wolfe, *Desenvolvimento: para que e para quem?* Paz e Terra, Río de Janeiro, 1976, que reúne sus principales trabajos de los últimos 15 años; el citado trabajo es una versión de “Enfoque del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?” en *Revista de la CEPAL*, Nº 1, 1976. Véase también Jorge Graciarena, “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, en *Revista de la CEPAL*, Nº 1, 1976.

basadas en la idea de equilibrio y aquellas —como la de Hirschman— que subrayan los efectos desequilibradores del desarrollo, reaparece en la discusión sociológica.

Siguiendo la misma orientación, algunos informes de CEPAL presentaron una opinión crítica en cuanto a la posibilidad de que existan vías no-contradictorias hacia el desarrollo, como las sostenidas por los proponentes de un 'nuevo orden económico internacional' y un estilo de desarrollo basado en el esfuerzo propio, —igualitario, y no deslumbrado por el desarrollo tecnológico, además de respetuoso de los límites ecológicos de la humanidad—, que fueron recibidos con cierto escepticismo por los expertos de la CEPAL.⁵⁴

No se trata de que la generosidad de quienes proponen 'otro estilo de desarrollo' sea incompatible con las creencias humanistas de algunos sectores del pensamiento crítico latinoamericano. Sin embargo, como este pensamiento es heredero, en un sentido amplio, de la escuela clásica (liberal y marxista, con todas las contradicciones propias) por muy contaminado que esté por las contribuciones heterodoxas que enriquecieron (y confundieron) los aportes cepalinos, resulta difícil aceptar el utopismo libertario del que se nutren los nuevos críticos. Entre perplejo y desconfiado, el 'occidentalismo' cepalista no comienza a trabajar con conceptos y valores que aún le son profundamente extraños.

En uno de sus textos más eclécticos (*Transformación y Desarrollo: la gran tarea de América Latina*, de 1970)

⁵⁴ Véase el estimulante trabajo de José Medina Echavarría, "Las propuestas de un nuevo orden internacional en perspectiva", CEPAL, noviembre de 1976 (documento mimeografiado).

Prebisch logró aceptar varias modas: el problema del exceso de población y su crecimiento acelerado, los 'maleficios' provocados por una tecnología que utiliza un elevado coeficiente de capital, la dependencia, las deformaciones del empleo, etc. Sin embargo, en el trabajo publicado últimamente "Crítica al capitalismo periférico"⁵⁵ rehace su trayectoria teórica en una especie de reafirmación del manifiesto de 1949, *enriquecido* con los temas pertinentes: dependencia, desigual distribución de los frutos del progreso técnico, democratización. El texto prácticamente no rompe la línea —'clásica', me atrevería a decir— de la CEPAL. En este sentido no defiende temas ni explicaciones apenas *ad hoc*. En el documento no se advierte la incorporación de las cuestiones relativas al 'otro estilo de desarrollo'.

Quizá ello exprese el inconveniente de un pragmatismo racionalista. Sin embargo, bien puede ser la lección aprendida de una escuela de pensamiento que, después de haber procurado producir ideas en el marco de una situación históricamente dada, para encontrarle una salida a los problemas estructurales insolubles, ya no quiere seguir confundiendo lo accidental con lo fundamental, el ciclo con tendencias inexorables en una sola dirección, la moda y la retórica con problemas centrales de la sociedad y del conocimiento.

Esto no convierte al pensamiento de la CEPAL en un estandarte revolucionario, pero al menos le asegura cierta coherencia y permite criticarlo a partir de puntos de vista más radicales. No es posible, por lo tanto, hacer con él lo que Marx rehusó hacer con el pensamiento de Hegel: considerarlo como un cadáver.

⁵⁵ Véase la ya citada *Revista de la CEPAL* N° 1, pp. 7 a 74.

Conclusión

Al comparar los análisis realizados por la CEPAL acerca del comercio internacional y el desarrollo, y las concepciones que predominaban en el mundo académico de la época (decenio de 1950) se comprueba que las formulaciones cepalinas fueron originales. Las críticas posteriores no obstante reconocer en general el avance de la CEPAL frente a las teorías neoclásicas y marginalistas, procuraron limitar la novedad del pensamiento latinoamericano demostrando que sus formulaciones teóricas no llegaron a la altura de lo que Marx había dicho un siglo antes. Es posible que el argumento sea efectivo en lo que respecta a la teoría de la acumulación, pero carece de perspectiva histórica cuando se refiere a los problemas creados por la industrialización de la periferia y los obstáculos que la teoría vigente sobre el comercio internacional imponían a aquélla. Los planteamientos cepalinos tienen obvias raíces en el pensamiento económico clásico y en el marxismo, y están empapados en un lenguaje keynesiano. Esta ambigüedad hace difícil determinar el cuadro teórico en que se mueve el análisis.

De otro lado, la originalidad del pensamiento cepalino no consistió simplemente en acentuar una tendencia a reproducir las desigualdades entre las naciones a través del comercio internacional, y de haberla explicado por la existencia de diferentes tasas de salarios y distintos grados de progreso técnico entre el centro y la periferia. Esto por sí solo ya constituye una perspectiva de análisis más amplia que la contenida

implícitamente en las interpretaciones optativas a la sazón vigentes. Además, la originalidad de la CEPAL radica también en el esfuerzo por transformar esta interpretación en el modelo de un conjunto de políticas favorables a la industrialización. En este sentido, el pensamiento de la CEPAL generó *ideologías* y dio lugar a la acción, abriéndose a la práctica política. Por esto mismo, se hicieron más visibles las deficiencias de un análisis que apunta a las causas de la desigualdad, pero limita las críticas a los umbrales del tema, sin revelar el contenido de clase de la explotación económica entre el centro y la periferia y en la periferia.⁵⁶

En el plano propiamente teórico, la originalidad de la versión cepalina de la teoría del desarrollo quedó más implícita que explícita. En el mismo decenio en que fue formulada, algunos economistas en Cambridge, se dedicaron a criticar desde el punto de vista teórico la noción de 'función de producción' y a reexaminar las teorías de la acumulación. En 1960, Piero Sraffa publicó la obra *Production of Commodities by Means of Commodities* destinada a provocar una nueva 'vuelta a los clásicos'. En estos trabajos, particularmente el de Sraffa, se comprueba cómo sería posible encarar de manera estricta algunos problemas relacionados con la teoría del valor y los precios relativos —problemas implícitos

⁵⁶ A mi entender, la crítica más desafiante fue la de Francisco de Oliveira, "A economia brasileira: crítica à razão dualista" en *Estudos Cebrap*, (2), San Pablo, octubre de 1972, pp. 3-82.

en el análisis de la CEPAL—, haciendo una crítica cabal de las teorías marginalistas.

En realidad, Sraffa vuelve a Ricardo y deja de lado las críticas formuladas a éste por Marx. También deja de lado la teoría de la explotación y sus consecuencias sobre la lucha de clases, para concentrarse en demostrar las relaciones entre valores y precios y los problemas de elección de tecnologías. Pero la consecuencia fundamental del trabajo de Sraffa consistió en su crítica radical de los planteamientos neoclásicos sobre la función agregada de producción.

Brindó una solución teórica al problema de lograr una medida común del valor y formuló una crítica demoledora a la teoría neoclásica sobre la 'función agregada de producción'.⁵⁷

A pesar de la inexistencia de interacción intelectual hay puntos de contacto entre la crítica de la 'escuela de Cambridge' a las teorías neoclásicas y la crítica cepalina a la teoría de los factores de producción y de la optimización de las utilidades a través de los precios relativos en el plano del comercio internacional. Los supuestos teóricos de Cambridge no comprenden el análisis de la distribución

⁵⁷ No corresponde entrar aquí en mayores detalles sobre el tema que, por lo demás, escapa a la competencia de un sociólogo. Lo que demuestra Sraffa es la debilidad del supuesto neoclásico sobre la posibilidad de medir la relación entre producto por persona y capital por persona para la economía en su conjunto, sin tomar en cuenta el valor, puesto que los bienes físicos medidos son heterogéneos. Por lo tanto, hay que conocer los *precios relativos*, los que, a largo plazo, *dependen* de las condiciones técnicas vigentes, de la relación entre bienes de consumo y de producción, y de la distribución del producto entre capital y trabajo. No es posible, pues, 'optimizar' los 'factores de producción' como si capital, salarios y tecnologías estuviesen dados, y fuesen 'rentables' de acuerdo con una relación técnica entre ellos.

del ingreso en el mercado internacional, pero si se redefinieran podrían explicar mejor las repercusiones teóricas de la crítica cepalina a las teorías neoclásicas del crecimiento económico. Si bien los textos de la CEPAL son más amplios que los de la escuela de Cambridge en lo que respecta a interpretar la razón de las desigualdades —ya que incluyen las luchas sindicales y los factores político-institucionales en la determinación del salario e, implícitamente, la explotación de clases— están muy por debajo de sus propias posibilidades teóricas en lo que se refiere al análisis de las relaciones entre crecimiento capitalista y distribución del ingreso y del comercio internacional con los factores de producción. En lugar de orientar su interés hacia problemas teóricos los economistas cepalinos se limitaron a los problemas prácticos.

En los análisis de la CEPAL coexisten simultáneamente, sin integrarse (y el lenguaje así lo indica), explicaciones clásicas, marxistas, keynesianas, neoclásicas y propiamente marginalistas, sobre los mecanismos de los precios de mercado y del crecimiento económico. La escasa atención que se presta a la teoría económica —explicable por el contexto histórico e institucional, pero no justificable— hizo más difícil para el mundo académico internacional reconocer la originalidad de la versión cepalina sobre el subdesarrollo y la desigualdad internacional. Ha llegado el momento de reexaminar las evaluaciones realizadas y reconocer que aun sin hacer explícitos teóricamente sus hallazgos, la escuela de la CEPAL formuló críticas irrefutables a la teoría neoclásica sobre el comercio internacional. Reformularlas bajo la inspiración de las herramientas teóricas de Sraffa es una tarea tentadora para los economistas que desean utilizar modelos antiguos para expresar cosas originales.

Lejos de ser un proceso meramente repetitivo, el replanteamiento de ideas dentro de marcos nuevos entraña un enriquecimiento. Si hay un mundo que resulta inútil comparar con un movimiento continuo es el del pensamiento: el devenir de la 'misma' idea en otro universo histórico cultural la convierte en algo diferente. Estimo que en este sentido los planteamientos cepalinos constituyen un buen ejemplo de originalidad: se refirieron a temas que se antepusieron al pensamiento para enfrentar los problemas que surgieron en la práctica económica y, aunque se basaron en instrumentos de análisis elaborados en otros marcos, tuvieron que rehacerlos para tratar de explicar una situación de desigualdad en el comercio internacional y justificar políticas favorables a la industrialización de la periferia. Si no se hizo nada más fue porque, como subrayé, el radicalismo crítico de la CEPAL estaba limitado por su posición político-institucional —al fin y al cabo se trata de una organización intergubernamental— y porque le faltó el impulso intelectual para plantear los temas abordados dentro de la perspectiva de una teoría económica del proceso de acumulación. Si mencioné desarrollos recientes de la 'escuela de Cambridge' fue sólo para señalar que aun dentro de los estrechos límites político-institucionales de la CEPAL, sin tomar como punto de parti-

da la crítica marxista, se podría haber avanzado más y más rigurosamente en la crítica a la economía académica convencional entonces (como hoy) predominante.

Entretanto, afirmar que una perspectiva de análisis intelectual podría haber ido más allá no entraña negar los avances logrados por ella. Por el contrario, estimo que es propio de una buena teoría dejar al lector con el gusto en la boca. Sólo los dogmáticos se preocupan por cerrar el círculo del conocimiento y elaboran sistemas que crean la ilusión de que son como la vieja esfinge que decía "descíframe o morirás". En la ciencia, el espíritu creador se mide por el ansia de superarla que despierta una teoría entre sus seguidores y, al hacerlo, tener que decir: sin este atajo no habría podido abrir la brecha que me permitió ver más allá. La CEPAL produjo ideas que, en su época, ayudaron a comprender algunos de los problemas centrales de la acumulación capitalista en la periferia y algunos de los obstáculos que se le anteponen. Por lo tanto, no hay que redactar lápidas para sus ideas. Ellas se transformaron y, al cambiar de plumaje, como a menudo ocurre con las ideas seminales, siguieron vivas, a veces dentro de otras instituciones o con otros colores, dejando en el camino las partes muertas, como suele suceder con todas las interpretaciones científicas.

Para 'otro desarrollo': Requisitos y proposiciones

Marshall Wolfe *

En trabajos anteriores, el autor afirmó que las declaraciones generales de los organismos internacionales —que sugieren qué debe hacerse sin mencionar quien lo hará, cómo y cuándo—, la difusión de 'técnicas prácticas' y la realización de 'proyectos pilotos' han sido de muy escasa utilidad para orientar a nuestros países, sea por su excesiva generalidad o parcialidad, por su inadecuación a la realidad técnico-económica, por su inviabilidad política, etc. Con el objeto de evitar esos errores no presenta sus propuestas como panaceas universales sino como criterios, ideas u orientaciones acerca de algunas cuestiones medulares que nuestras sociedades deberán enfrentar si, como es plausible pensar, su escenario futuro se mostrará pleno de complejas mutaciones.

Establecidas estas precondiciones, subdivide sus propuestas en cuatro áreas. En principio, considera prioritarias las cuestiones relativas a la satisfacción de necesidades básicas, o sea, la producción, distribución y consumo a escala nacional de bienes y servicios considerados como tales; a continuación, plantea algunas tesis en relación al empleo y, en especial, subraya que no debe ser entendido sólo como recurso productivo y fuente de ingreso sino también en su amplia significación psicosocial, en tanto es base de posibles 'actividades significativas'. Luego penetra en el tema de la participación y la distribución del poder a nivel nacional y culmina con una discusión de los problemas de relaciones internacionales vinculados a la idea de autoconfianza (*self-reliance*).

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

1.

¿Hacia dónde?

Este trabajo es la continuación de otros que han señalado contradicciones en las imágenes del futuro humano propuestas por las declaraciones recientes acerca del desarrollo, y han reflexionado acerca del porqué de tales contradicciones; que han descrito aquellas 'simientes de cambio' que en los diferentes tipos de sociedades nacionales, tienen relación con la probabilidad de una respuesta coherente a las inquietudes que dichas declaraciones revelan; y que han analizado los argumentos en favor de considerar la 'pobreza crítica' como punto central de políticas para 'otro desarrollo'.¹

Hasta ahora, el autor ha evitado el desafío que significa proponer un foco más adecuado para políticas de desarrollo capaces de realizar las esperanzas cifradas en 'otro desarrollo'. Los trabajos anteriores han puesto de manifiesto su incapacidad de mirar sin escepticismo las recetas extendidas a la humanidad en general, o a los gobiernos en conjunto, por las organizaciones internacionales burocráticas y académicas que continuamente crean reuniones, informes y misiones en torno al esquivo concepto del 'desarrollo'. El problema más espinoso no lo constituye la formulación de mejores estrategias para un desarrollo cuyo objetivo sea el hombre. La labor de concienzudos pensadores de los últimos dos siglos parece haber revelado todas las

¹"Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy" (CEPAL/Borrador/DS/134, marzo de 1976) y "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo" (CEPAL/Borrador/DS/133, mayo de 1976). La expresión 'otro desarrollo' se ha tomado de *¿Qué hacer? Otro desarrollo*, Informe Dag Hammarskjöld 1975 sobre el desarrollo y la cooperación internacional, Upsala, Suecia, 1975.

soluciones concebibles; algunas de dichas soluciones han sido puestas a prueba en la práctica; y unas cuantas de ellas han contribuido a cambiar el curso de la historia. En la actualidad, la prolongación institucionalizada de tales labores redescubre continuamente sin reconocerlo e incluso sin saberlo, ideas vigentes entre los socialistas utópicos de comienzos del siglo XIX o entre los populistas rusos de fines del mismo siglo. La realidad demuestra que los procesos de cambio social no son tan manejables como creen los aspirantes al papel de arquitectos de sociedades ideales, y que las consecuencias de dichos procesos son muy ambiguas. Aunque dichas ideas han tenido gran influencia y han sufrido sorprendentes metamorfosis, no han podido identificar y 'concientizar' fuerzas sociales con capacidad y disposición para aplicar estrategias orientadas hacia el bienestar humano en forma coherente, realista y flexible a largo plazo.

Un estudio comprensivo de las experiencias de líderes políticos y planificadores que intentaron la aplicación de estrategias coherentes en su propia situación nacional provoca humildad, e incluso sugiere que lo último que necesitan es mayor cantidad de consejos generalizados —expresados en consignas tales como 'enfoque unificado de desarrollo'—, acerca de lo que deberían hacer en el caso de que contaran con un consenso social ideal y con una capacidad ideal de adquirir y asimilar información.² El

² Actualmente se encuentra disponible un buen número de estudios acerca de las vicisitudes reales de la formulación de políticas de desarrollo, algunos de ellos escritos por participantes activos en dicho proceso. Son especialmente pertinentes dos libros publicados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en 1972 (Carlos Matus, *Estrategia y plan*, y Sergio Molina, *El proceso de cambio en Chile*, ambos de la Editorial Uni-

'experto de alto nivel' que pontifica acerca de *qué* debe hacerse y elude las preguntas acerca del *quién* y el *cómo* se está transformando —y con justicia— en objeto de mofa. En el otro extremo, los informes internacionales que proporcionan listas de técnicas 'prácticas' y de 'proyectos piloto', en el supuesto de que los formuladores de políticas pueden escoger entre ellos valiéndose de someras descripciones de lo que supuestamente tuvo éxito en otras partes, están llegando también a un callejón sin salida por su inutilidad. La situación de los verdaderos participantes en la formulación de políticas no se parece a la de las entidades poderosas, benevolentes y faltas de imaginación a quienes parecen dirigirse las recetas de desarrollo: en general, está más cerca de la situación de Alicia en su juego de croquet en el País de las Maravillas.³

Algunas de las proposiciones que actualmente intentan acaparar la atención en las utopías de comité parecen más prometedoras que otras, no como recetas prefabricadas sino como criterios de valoración de políticas, como ideas con cierta capacidad de actuar sobre la opinión pública y contribuir a modificar los valores dominantes, y

versitaria, Santiago de Chile, 1972) así como los trabajos más recientes del ILPES sobre Estado y planificación.

³ "Alicia pensó que nunca había visto un campo de croquet más raro: estaba ondulado de surcos y crestas, unos erizos vivos hacían de bolas de croquet, y los mazos eran unos pájaros flamencos, igualmente vivos, y los soldados formaban los arcos curvando sus cuerpos de naípe a cuatro patas . . . Así, pues, Alicia llegó pronto a la conclusión de que se trataba de un juego ciertamente muy difícil. Todos los jugadores jugaban a la vez, sin esperar su turno, discutiendo todo el tiempo y peleándose por los erizos . . ." (Lewis Carroll, *Alicia en el país de las maravillas*, trad. de Jaime de Ojeda, Alianza Editorial, Madrid, 1972.)

como señales hacia vías que las sociedades nacionales tal vez no podrían evitar, *en el caso que* el futuro evolucione según ciertas líneas aparentemente tan plausibles —por lo menos— como sus alternativas.

Este último punto merece destacarse. Si el orden económico internacional recupera su anterior dinamismo; si los actuales centros mantienen su hegemonía y la utilizan para los mismos propósitos que hasta ahora; si siguen siendo manejables de una manera u otra las contradicciones creadas por los actuales estilos de desarrollo en sociedades periféricas semidesarrolladas como son las latinoamericanas, tales proposiciones pueden, en el mejor de los casos, ser acogidas por las fuerzas dominantes en calidad de 'ingredientes que faltan' y que deben incorporarse al estilo de desarrollo a fin de hacerlo funcionar mejor o evitar críticas a su falta de equidad. Dicha incorporación probablemente traería consigo el surgimiento de contradicciones secundarias y de anomalías de funcionamiento. Si el futuro a mediano plazo trajera una ruptura catastrófica del orden internacional, no seríamos capaces de ofrecer a las sociedades pautas racionales sobre cómo enfrentarlas; ni siquiera hay manera de predecir qué fuerzas sociales llegarían a dominar en tales sociedades.

Las páginas siguientes analizarán la pertinencia de ciertas proposiciones partiendo del supuesto de un futuro de mediano plazo que traerá consigo crisis frecuentes y cambiantes, pero no catastróficas, así como estímulos contradictorios de los centros mundiales y menor capacidad hegemónica de éstos, y desafíos para los cuales no están preparadas ni las fuerzas que actualmente controlan los gobiernos ni las contraélites. A corto plazo, se pueden esperar oleadas sucesivas de frenética urgencia de acción, que

amainen hasta la complacencia cuando se dé cualquier signo del retorno a lo 'normal'. Las medidas parciales para enfrentar las desventajas de los estilos de desarrollo cambiarán acumulativamente —bien o mal— el carácter de dichos estilos.

El Estado intervendrá más ampliamente en la sociedad, pero no por eso sus intervenciones serán necesariamente más coherentes, ellas chocarán con las cambiantes demandas y los valores de las fuerzas sociales y con diversas formas de alienación frente al Estado y de resistencia al mismo.

En los actuales estudios sobre 'otro desarrollo' existen ciertas proposiciones que podrían alcanzar viabilidad política. Esto sucedería si las lecciones de la experiencia las señalan como necesarias para la supervivencia humana, si hay cambios en los valores, las relaciones sociales y las estructuras de poder que les otorguen efectiva prioridad sobre exigencias sociales incompatibles.⁴

⁴ El futuro en que se piensa corresponde al escenario de la 'distensión competitiva' descrita por José Medina Echavarría en "América Latina en los escenarios posibles de la distensión" (*Revista de la CEPAL*, N° 2, segundo semestre de 1976), pero supone por razones internas y externas, una disminución del control ejercido por los dos poderes hegemónicos, así como mayor libertad de acción de las sociedades periféricas. Esto no significa, sin embargo, el surgimiento de "un nuevo orden económico internacional" coherente. El concepto de 'mutación' en vez de 'crisis' propuesto por Alain Touraine en un artículo reciente, contribuye a aclarar el criterio expuesto aquí. "... Un estudio concebido en términos de crisis lleva a recurrir a un plan de salvamento del planeta considerado como un vasto sistema social, en cuyo centro una autoridad central, o, más simplemente, una voluntad coherente, podría proponer soluciones razonables, es decir, a la vez buenas para el conjunto de la humanidad y técnicamente realizables. Cuando se grita 'fuego', quiere decir que se espera la llegada de los bomberos. ... En cambio, hablar de mutación es destacar las transfor-

Las proposiciones consideradas se refieren a la atención de necesidades humanas básicas, a la confianza en el esfuerzo propio, a la participación, y a un tema reiterado en los estudios acerca del 'otro desarrollo', aun cuando todavía no tenga una denominación uniforme: en este texto se llamará 'actividad humana significativa', esto es dotada de sentido tanto desde el punto de vista del individuo como del de la evolución de la sociedad hacia 'otro desarrollo'. Todas estas proposiciones podrían considerarse 'ingredientes que faltan' en los actuales estilos de desarrollo; sin embargo, en el caso que el futuro tomase aproximadamente la forma sugerida más arriba, se harán más evidentes la inevitabilidad de dichas proposiciones por una parte, y su incompatibilidad con otros objetivos y con los estilos de vida vigentes, por otra. En un trabajo anterior, el análisis de las 'simientes de cambio' sugirió algunas de las formas en que esto comienza a manifestarse. Para entonces, el futuro puede depender de la medida en que las fuerzas emergentes en las sociedades humanas puedan —en forma realista y racional—, desarrollar nuevos estilos de vida resumidos en las cuatro proposiciones ya expuestas, aceptando los sacrificios, utili-

zando creativamente las oportunidades que traen consigo, y controlando impulsos incompatibles con una evolución de este tipo. Es posible que las sociedades humanas estén demasiado ligadas a sus actuales estilos de vida, y prefieran perecer antes de emprender su transformación. Lamentablemente, también es posible que el 'otro desarrollo' —como los estilos de desarrollo actualmente vigentes— no satisfaga las esperanzas que en él se han cifrado; las sociedades humanas —por dispuestas que estén al cambio— pueden ser incapaces de encontrar medios que eviten los altos costos de la experimentación fallida, de sustituir los logros aparentes y rituales por verdaderos adelantos, de evitar el conflicto crónico y el sabotaje mutuo entre grupos que desean imponer su propia voluntad, y de prevenir la regimentación y la manipulación del consenso. Un argumento en favor de las cuatro proposiciones antes señaladas es que, en su conjunto, apuntan a recomendar la precaución en el manejo de la sociedad. Incluso si una parte de una sociedad nacional alcanzara el poder necesario como para poner a toda la sociedad en un lecho de Procusto, ejercer ese poder no constituiría la forma más promisoría de lograr 'otro desarrollo'.

2.

Prioridad para la atención de las necesidades humanas básicas

Esta proposición tiene la virtud de destacar igualmente la producción, el consumo (como principal razón legítima para querer mayor producción) y la distri-

—
maciones de la cultura y de las relaciones sociales, en particular las relaciones de poder, lo cual no tiene sentido sino dentro de sistemas sociales reales, es decir, definidos por instituciones

bución (en cuanto provisión de los bienes y servicios 'básicos' necesarios para todos). Apunta a la eliminación de la pobreza crítica sin colocar a los pobres en la categoría de quienes deben ser

—
sociales y por poderes." (Alain Touraine, "Crise ou mutation?" en *Au-delà de la crise*, Editions du Seuil, París, 1976, pp. 24-25.

'ayudados'. Si se considera aisladamente, tiene la desventaja de ser desoladoramente utilitaria. Como imagen de la sociedad futura, no parece capaz de motivar el enorme esfuerzo —incluso el de dominio de sí mismo y de disciplina social— que sería necesario; tampoco el 'consumismo' parece lograrlo a pesar de sus incitaciones más elaboradas. No sólo de pan vive el hombre. Los síntomas de crisis o de colapso en la mayor parte de las sociedades nacionales actuales encuentran su causa no sólo en la incapacidad para atender necesidades básicas de bienes y de servicios, sino igualmente en la incapacidad de brindar oportunidades de participar en actividades significativas.

Para los propósitos de este texto, el elemento esencial para definir 'necesidades básicas' es su referencia a bienes y servicios que pueden producirse y distribuirse a toda una población nacional, según expectativas realistas, sin que ello dependa del logro de un orden mundial más equitativo. Esto no significa autarquía a nivel nacional; todas las sociedades nacionales deberán atender una parte de sus necesidades básicas mediante el intercambio de productos que para ellas presentan ventajas comparativas, y cuanto más reducida sea la población nacional tanto mayor será dicha parte. Sin embargo, una estrategia de necesidades básicas daría presumiblemente al comercio internacional un papel menos importante que el que tiene actualmente.

La definición nacional debe responder a un criterio objetivo de necesidades 'básicas' (es decir, aquellas que atienden necesidades fisiológicas mínimas) y también al criterio subjetivo de las personas de cuyas necesidades básicas se trata. Importa evitar la trampa, la de considerar como un fin en sí mismo la definición y medición de las necesidades básicas; se debe asimismo resistir la tentación de

considerar 'necesidades básicas' toda la gama de las aspiraciones reconocidas internacionalmente como 'derechos humanos'. Un 'derecho' sólo tiene sentido en la medida en que una sociedad nacional es capaz de garantizarlo para todos sus miembros. De otro modo, insistir en los derechos se vuelve inevitablemente una táctica de protección y extensión de los privilegios de las minorías. Esto último tiene especial importancia en sociedades tales como las latinoamericanas, donde diversos estratos de la población nacional tienen normas muy diferentes acerca de las necesidades básicas, y en las cuales los estratos con normas relativamente refinadas tienen mayor poder que los demás para hacer predominar sus concepciones en las políticas públicas.

Más aún, no puede darse como un hecho de que los bienes y servicios convencionales, junto con los sistemas convencionales para proporcionarlos, constituyan el medio único o más eficiente para atender las necesidades básicas a las cuales están destinados. Este problema se manifiesta en forma diferente en relación con cada necesidad, y exige el examen de la más amplia gama posible de opciones. La fijación previa de metas cuantitativas (como puede ser un número de años de educación sistemática) puede entorpecer la búsqueda de opciones más ventajosas. En el caso de la educación, por ejemplo, actualmente parece probable que, en sociedades cuyas prioridades globales pueden resumirse en las de 'otro desarrollo', la concentración en los objetivos sociales de la educación puede disminuir fuertemente la aplicabilidad de las normas convencionales, las cuales podrían cumplirse apiñando a todos los niños, durante un determinado número de días y años, en edificios llamados 'escuelas'. En el caso del transporte, y dentro de los patrones urbanos actuales, una expansión considerable del

transporte público barato es una necesidad real básica que debe preferirse a la proliferación de los automóviles privados; pero una transformación de los patrones urbanos podría limitar grandemente dichas necesidades al aproximar el lugar de trabajo al hogar, de modo que se pueda caminar entre uno y otro.⁵ El cambio de prioridades nacionales y de expectativas populares implícito en una auténtica estrategia de necesidades básicas es tan amplio, y potencialmente tan traumático para los sectores 'modernizados' de la población, que dicho cuestionamiento de las soluciones convencionales y la búsqueda de opciones podría reducir las dificultades políticas en lugar de intensificarlas. Ampliaría las posibilidades de participación popular y daría pie a un elemento creativo que podría contrarrestar la gris uniformidad que de otro modo caracterizaría dicho criterio. En un plano ideal, haría más manejables los costos económicos, y al mismo tiempo permitiría una concepción más generosa y de más vuelo acerca de las necesidades básicas. Al mismo tiempo, inevitablemente complicaría los problemas de planificación y administración; la apertura de opciones es una perspectiva capaz de asustar a las instituciones burocráticas muy ligadas a procedimientos normativos, y todavía es una incógnita la capacidad del público para adoptar nuevas formas de pensamiento acerca de sus necesidades.⁶ Estas consideraciones re-

⁵Ivan Illich y el Centro Intercultural de Documentación (CIDOC) de Cuernavaca, México, han realizado algunos de los estudios más estimulantes acerca de opciones, aunque las que proponen sean a veces simplistas. Véase Ivan Illich, *Deschooling Society*, Harper & Row, Nueva York, 1973; *Energía y equidad*, Barral Editores, Barcelona, 1974; y *Tools for Conviviality*, Harper & Row, Nueva York, 1973.

⁶Win Crowther, en un trabajo preliminar sobre "The search for relevance: political ideolo-

miten nuevamente a las funciones esenciales y complementarias de la actividad dotada de sentido, la participación, la confianza en el esfuerzo propio, que serán analizadas más adelante.

El concepto de 'necesidades básicas' aquí propuesto depende de las condiciones nacionales y no de normas universales; por ello, en ciertas sociedades nacionales las normas pertinentes para el corto plazo podrán ser sumamente magras. En América Latina, sin embargo, la norma puede estar bastante por encima del "nivel mínimo de existencia física" al que se refería el Informe Dag Hammarskjöld de 1975.⁷ En estas circunstancias, una estrategia de necesidades básicas no exige una distribución estrictamente igualitaria: sus costos políticos y económicos —si pudieran cubrirse— excederían sus beneficios, y la consiguiente regimentación constituiría en sí misma una importante desventaja. En cambio, tal estrategia sí exige que la política pública, en la medida en que controle los factores importantes y haya lo-

gy, culture and political choice as factors of technological development and dependence in Latin America" expuso estimulantes proposiciones acerca de la necesidad y la factibilidad de reemplazar la rutina por una forma creativa de resolver problemas.

⁷Al reproducir una sugerencia hecha para la India, que fijaba una meta inicial de ingreso diario por trabajador adulto equivalente a tres kilos de cereales en zonas rurales y 4.5 kilos en zonas urbanas. (*¿Qué hacer? Otro desarrollo*, op. cit., p. 43.) El informe reciente del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema Mundial* (OIT, Ginebra, 1976), presenta una clasificación aceptable de necesidades básicas y destaca, en primer lugar, que "las necesidades básicas constituyen naturalmente el objetivo mínimo de la sociedad y no todas las condiciones deseables"; y segundo, que "las necesidades básicas pueden ser relativas o absolutas" (pp. 35-36).

grado suficiente comprensión y apoyo, restrinja la satisfacción de ciertas demandas no fundamentales que entren en conflicto con la atención de necesidades básicas definidas en el plano nacional y con el *tipo* así como la cantidad de acumulación de capital necesarios para aumentar la futura atención de necesidades. Entre los instrumentos de política pertinentes estaría una política diferenciada de impuestos, destinada a desalentar ciertas formas de consumo, subvencionar otras, restringir las importaciones no indispensables, controlar la publicidad comercial, y otras que fácilmente pueden imaginarse. La efectividad de tales instrumentos —a muchos de los cuales ya se ha recurrido, por una u otra razón, incluso dentro de los estilos de desarrollo 'consumistas' vigentes— dependería de cambios simultáneos en los valores, expectativas y capacidad de participación de los diversos estratos sociales, probablemente bajo los efectos de crisis que demuestren la inviabilidad de las anteriores expectativas.

En una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, la proporción del ingreso nacional que se dedica a la inversión, puede ser o no ser más elevada que antes. No puede lógicamente negarse la prioridad de la atención de las necesidades básicas haciendo un llamado *generalizado* en favor de mayores tasas de acumulación, por cuanto los destinos que se daban a una gran parte de la anterior inversión 'productiva', como asimismo a la inversión infraestructural e incluso social, podrían resultar improcedentes o aun contraproducentes. Es innecesario decir que la necesidad de acumulación permanecerá, y que durante años justificará la austeridad en la definición de las necesidades básicas. Sin embargo, las fuerzas dominantes en las sociedades nacionales pueden justificar sus llamados

de austeridad principalmente en la medida en que logren demostrar que por sobre otros objetivos, la acumulación aumentaría efectivamente la capacidad para atender necesidades básicas.

Si el resto de las condiciones fueran las mismas, podría suponerse que la transformación de la proposición general sobre necesidades básicas en una estrategia viable, tanto política como económicamente, se haría más factible en la medida que:

- a) La capacidad productiva nacional existente sea suficiente, y los principales productos sean de tal naturaleza que todos puedan lograr un nivel de vida no demasiado bajo; si éste es muy reducido, la población lo soportará sólo en la medida en que no pueda hacer otra cosa, y que es lo que ocurre con los que actualmente sufren de 'pobreza crítica'.
- b) Los mecanismos nacionales de planificación y de administración hayan alcanzado un desarrollo suficiente, y el Estado tenga suficiente legitimidad como para que Estado y sociedad puedan encontrar medios prácticos de garantizar la prioridad para las necesidades básicas.
- c) La población presente una homogeneidad suficiente en materia de estilos de vida y de expectativas, de modo que mínimos básicos realistas para toda la población no entren en conflicto inmanejable con las exigencias de fuertes minorías con distintas concepciones acerca de sus propias necesidades básicas.

Hasta ahora, los procesos reales de crecimiento económico dependiente y de cambio social en el Tercer Mundo hacen que sea una ingenuidad pensar que en cualquier sociedad nacional se darán las tres condiciones favorables para una estrategia de necesidades básicas. En la

medida en que exista la capacidad productiva y administrativa adecuada, y en que el Estado sea ampliamente reconocido como legítimo formulador de los objetivos nacionales, la diferenciación social de la población aumenta, y los grupos que a corto plazo podrían ser perjudicados por una estrategia de necesidades básicas se hacen más grandes y más capaces de expresarse. Los bajos niveles de ingreso por habitante no eliminan la posibilidad de una estrategia de necesidades básicas si existe la solidaridad social y el Estado tiene cierta capacidad para movilizar a los ciudadanos. China ha demostrado cuánto puede hacerse en dichas circunstancias, pero también el carácter traumático que pueden alcanzar los procesos históricos que posibilitan dicha acción. Sri Lanka, que ha aplicado casi ininterrumpidamente desde 1940, un sistema nacional de distribución subvencionada o gratuita del arroz, y que cuenta también con servicios relativamente bien desarrollados en materia educacional y en otros aspectos sociales, ha demostrado también la factibilidad de una estrategia de necesidades básicas en un país cuyo producto interno bruto está muy por debajo del de cualquier país latinoamericano.⁸ La política de Sri Lanka parece haber llegado a una crisis, pero no por falta de capacidad para costear la distribución de arroz y los servicios sociales, sino por no haber logrado integrar estas medidas en un estilo alternativo de desarrollo coherente que otorgue incentivos a la productividad y que brinde actividades dotadas de sentido a la juventud instruida.⁹

⁸ Según el *World Bank Atlas, 1974* el producto interno bruto por habitante de Sri Lanka fue de 120 dólares en 1973; en América Latina, durante ese mismo año, sólo dos países tuvieron un ingreso inferior a 300 dólares, y la mayoría tuvo ingresos mucho más altos.

Una estrategia de necesidades básicas se haría más factible en la medida en que la producción previa consista en gran parte de alimentos básicos, vestuario, materiales simples de construcción y otros bienes de consumo masivo, y en que los servicios se dediquen preferentemente a la educación primaria y a la atención básica de la salud, con bajos costos unitarios. Si la producción consiste principalmente en minerales o en productos agrícolas de exportación, y si el Estado puede captar una parte importante de las utilidades, tal situación también puede favorecer una estrategia de necesidades básicas, según el carácter que tengan las fuerzas dominantes en el Estado. Sin embargo, el sesgo hacia el 'asistencia-lismo' sería mayor como parece haber sucedido en Sri Lanka. La situación inicial menos favorable sería la de una estructura económica orientada hacia la producción de bienes de consumo duraderos, para el mercado nacional o para la exportación, controlada por las empresas transnacionales y con permanente necesidad de importar bienes de capital, insumos de producción, tecnología e innovaciones promocionales.

Esta última situación, combinada con una fuerte inversión en la construcción urbana de lujo, tanto residencial como comercial, ha llegado a predominar en los últimos años en algunos de los países latinoamericanos de mayor tamaño, y ejerce considerable influencia en casi todos ellos. Como lo han destacado anteriores trabajos de esta serie, el consi-

⁹ "... El conjunto de políticas de bienestar tenía un carácter contrario al crecimiento y al desarrollo, no porque competía con el programa de desarrollo por el *escaso capital*, sino porque eliminaba los *incentivos para el crecimiento y el desarrollo* en los mismos sectores en los cuales se estaba invirtiendo." UNRISD, "Case Study: Sri Lanka (Ceylon)", por el Instituto Marga, octubre de 1972.

guiente semidesarrollo dependiente aumenta *en apariencia* la capacidad material para llevar a la práctica una estrategia de necesidades básicas, pero en realidad disminuye la probabilidad de que haya voluntad política para hacerlo. Más aún, es en parte ilusoria la ventaja material en relación con países más pobres y más rurales. La dotación de capital productivo, los patrones de modernización de las técnicas productivas, las relativamente grandes infraestructuras de energía, transportes y comunicaciones, la urbanización concentrada, como así las elaboradas y burocratizadas estructuras educacionales, sanitarias, habitacionales y previsionales, resultan tener una función ambivalente. Son en gran parte compatibles con tasas relativamente altas de aumento del producto interno bruto, y con una distribución del ingreso ya sea muy concentrada y elitista o bien menos concentrada, 'mesocrática'¹⁰; posiblemente sean compatibles con un sistema combinado de asistencia y de represión para mitigar la pobreza crítica; sin embargo, no son compatibles con una estrategia que otorgue prioridad permanente a la atención de necesidades básicas y a la acumulación de capital en aquellos niveles que las economías deberían en principio poder mantener.

El tipo de bienes de capital y de tecnologías adoptado constituye evidentemente gran parte del problema: un automóvil no puede dividirse en veinte partes para atender las necesidades básicas de transporte masivo, las técnicas de construcción que convienen a los modernos edificios de departamentos y de oficinas no pueden adaptarse con facilidad

¹⁰ Véase Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No 2, segundo semestre de 1976.

a la vivienda 'básica', y la manufactura de bienes duraderos tampoco puede volver a tecnologías simples que signifiquen mayor cantidad de empleos. Un obstáculo aún más formidable lo constituyen las actitudes de los grupos sociales clave que se benefician o esperan beneficiarse con el estilo de desarrollo vigente. Los intelectuales y planificadores con educación universitaria, aun cuando hagan suya una estrategia que otorga prioridad a la atención de necesidades básicas, probablemente resistirían las consecuencias que acarrearía para ellos mismos y para sus hijos. Otro tanto sucedería con los jefes de las fuerzas armadas que deberían tolerar dicha estrategia, limitar sus propios deseos en materia de innovaciones onerosas en el equipo militar, y mostrarse sordos ante los llamamientos de grupos cuyas expectativas estén amenazadas.

Aun cuando se suponga que las continuas crisis del orden internacional, los estímulos cambiantes de los centros mundiales y la crónica incapacidad de los sistemas nacionales para satisfacer expectativas creadas, pondrán en todos los países periódicamente sobre el tapete el problema de las 'necesidades básicas', no resulta en absoluto inevitable que las respuestas sean las adecuadas. Las fuerzas sociales preparadas para enfrentar el problema no pueden esperar que la transición sea suave, que cuente con la aprobación general y que esté racionalmente planificada. Sin embargo, deben luchar para evitar que dicha transformación caiga en extremos tales como soluciones doctrinarias impuestas con ligereza a una población que no las comprende; promesas y gestos para atender las concepciones de 'necesidades básicas' que tenga cada uno de los sectores de opinión; distorsión de la estrategia para servir a los intereses de la tecnoburocracia, y sustitución de la recalcitrante realidad por la propaganda.

3.

El empleo y la actividad significativa

Hasta el momento, la atención de las necesidades básicas ha sido, en el mejor de los casos, un subproducto de sistemas económicos y políticos que han funcionado de acuerdo con sus propias leyes. Para que el sistema capitalista, aunque sea en forma caprichosa e intermitente, sirva a las personas, éstas han debido servirlo, aun cuando los servicios exigidos y la producción resultante puedan carecer de sentido para ellos, o aun constituir una amenaza para su propio bienestar. Si la política pública intenta que el sistema funcione muy directamente en pro del bienestar humano, limitando el derroche y las actividades potencialmente destructivas, el sistema no funciona bien y el bienestar humano se ve afectado. Si la política pública elimina un componente intolerable pero esencial del sistema, como es el desempleo, el sistema responde mediante la inflación. Los trabajadores que sirven al sistema llegan a desear la contaminación de su medio ambiente e insisten en aumentar la producción de armamentos, incluso cuando puede demostrarse que estos últimos están obsoletos como medios de defensa o que aumentan el riesgo de la mutua exterminación masiva. A partir del siglo XIX, se han diagnosticado exhaustivamente los rasgos paradójicos que presenta el funcionamiento del capitalismo. A pesar de que las políticas públicas han logrado atender las necesidades humanas básicas en una medida que no podría haberse previsto en etapas anteriores, los medios han seguido siendo indirectos, dispendiosos y llenos de efectos secundarios no deseados ni esperados.¹¹ Los sistemas socialistas se han acercado más a

una distribución igualitaria de los bienes y servicios básicos, pero también en ellos las exigencias de acumulación y defensa propias del sistema, así como la mayor capacidad de la planificación centralizada para cumplir ciertos objetivos y no otros, han hecho de los hombres servidores del sistema; la atención de sus necesidades básicas siguió siendo, no una finalidad, sino más bien un medio para hacerlos participar en la producción.

Las proposiciones de estrategias de 'necesidades básicas' comúnmente han

¹¹ "Keynes no *deseó* que nadie cavara hoyos y volviera a llenarlos. Gozó de un bello ensueño: vio un mundo en el cual, una vez estabilizada la inversión en un nivel de pleno empleo durante alrededor de treinta años, todas las necesidades de instalaciones de capital habrían quedado satisfechas, los ingresos de la propiedad habrían sido abolidos, la pobreza habría desaparecido y comenzaría la vida civilizada. Pero los economistas tomaron el raciocinio en el punto donde se había detenido antes de la guerra. Cuando existe el desempleo y las utilidades son bajas, el gobierno debe gastar en una u otra cosa; no importa en qué. Ahora bien, como sabemos, durante veinticinco años se evitaron serias recesiones mediante este sistema. Lo más conveniente para un gobierno es gastar en armas; el complejo industrial-militar se hizo cargo del problema. No creo que sea admisible suponer que la guerra fría y varias guerras 'calientes' se inventaron sólo para resolver el problema del empleo; pero ciertamente han producido ese efecto. El sistema no sólo era apoyado por las empresas que por su intermedio obtenían utilidades y por los trabajadores que obtenían empleo, sino también por los economistas que recomendaban el gasto y los préstamos de gobierno como medida profiláctica contra el estancamiento. De este modo, el agradable sueño de Keynes se transformó en una pesadilla terrorífica." (Joan Robinson, "The Second Crisis of Economic Theory", *The American Economic Review*, mayo de 1972.)

aceptado que dichas necesidades deben atenderse mejorando el funcionamiento del sistema económico, con importantes reformas, por supuesto, pero manteniendo la expansión del empleo con adecuados ingresos como mecanismo central para lograr el propósito humano del desarrollo. Esto es legítimo hasta cierto punto. Sin embargo, desde el punto de vista de este trabajo, es indispensable distinguir claramente las diferentes razones por las cuales se espera que la expansión del empleo produzca una mejor atención de las necesidades básicas; preguntarse si la expansión deber ser necesariamente 'maximización', y considerar luego si otro concepto de 'actividad humana significativa', no se haría necesario como medio para corregir la sujeción de los seres humanos a sistemas que exigen un precio tan alto por su caprichosa e insatisfactoria respuesta ante sus necesidades. *Lo que hacen* las personas, así como su satisfacción con lo que hacen, tiene tanta importancia como *aquello que reciben* y su satisfacción con lo que reciben.

No se puede proponer con ligereza una revolución en la ética del trabajo (*work ethic*) como motor del desarrollo. Las exploraciones en este sentido corren el peligro de intoxicarse con sueños de abundancia tecnológica y del parto sin dolor de un hombre nuevo, creativo y altruista. Sin embargo, para bien o para mal, comienzan a desacreditarse la zanañoria y la vara tradicionales de los sistemas económicos; aun en las sociedades semidesarrolladas, los actuales niveles de capacidad productiva e innovadora pueden hacer posible el comienzo de una separación entre la obligación de trabajar en ocupaciones 'lucrativas' y el derecho a satisfacer las necesidades básicas. En América Latina, las tasas excepcionalmente bajas de participación en la fuerza laboral, el carácter improductivo y preca-

rio de gran parte del empleo existente, la perspectiva de mayores presiones sobre el sistema por parte de las mujeres y de la juventud instruida que no pueden encontrar oportunidades satisfactorias, hacen que sea improbable el logro del 'pleno empleo' —tal como se define convencionalmente—¹² y otorga particular urgencia a la búsqueda de soluciones originales que presten la consideración debida a todas las funciones sociales del empleo.

Las principales funciones del empleo pueden resumirse como sigue:

- a) Producir bienes y servicios, y cumplir las funciones sociales valoradas por la sociedad.
- b) Dar a las personas y a las familias acceso a ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades y aspiraciones.
- c) Permitir a la persona entrar en relación con el orden social, interpretar sus intereses en su conservación o transformación, vincularse a una clase o a un grupo de referencia, y adquirir lazos organizativos.
- d) Permitir a la persona satisfacer necesidades psicológicas de actividades significativas, realización personal, creatividad y la calidad de sostén de una familia.

Inevitablemente, no es pareja la medida en la cual una determinada situación de empleo cumple con dichas funciones, sea desde el punto de vista del individuo o desde el de la sociedad. La desproporción tiene que verse acentuada por las rigideces y la falta de continuidad del mercado laboral existente en América Latina. Algunas ocupaciones (como

¹²Veáse Charles Rollins, "Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación", *Revista de la CEPAL*, N° 3, primer semestre de 1977.

por ejemplo los trabajadores de plantaciones) pueden ser suficientemente productivos pero pésimamente pagadas, y no ofrecer al trabajador ninguna oportunidad de participar activamente en la sociedad, ni tampoco de hacerle sentir que su actividad es significativa. Otras actividades (así como las de los publicistas o las de ciertos trabajadores burocráticos) pueden recibir salarios altos y contribuir a una activa identificación con la sociedad, pero aportar poco en el sentido de su realización personal; en cuanto a la atención de necesidades básicas, carecen de importancia o bien son negativas. Sin dificultad se pueden seguir imaginando otros ejemplos de incongruencias en el cumplimiento de las funciones básicas del empleo.

Desde el punto de vista de las políticas, el estilo y el nivel del desarrollo modifican la importancia relativa de dichas funciones, así como la posibilidad de tomarlas en cuenta como objetivos. En el nivel más primitivo, puede tener importancia máxima el que todas las personas aptas para el trabajo entreguen su aporte a la producción de alimentos. En el otro extremo —una sociedad muy productiva, automatizada, igualitaria y post-industrial— la principal preocupación de la política puede ser el cumplimiento de la cuarta función. Es de suponer que cualquier sociedad con cierto grado de diversificación económica y con un aparato estatal moderno necesitará prestar atención a las cuatro funciones y en cierta medida podrá hacerlo. La producción de bienes básicos —o de productos que puedan intercambiarse por ellos— así como la distribución del ingreso mediante el empleo, deberán seguir constituyendo motivaciones centrales para la política de casi todos los países latinoamericanos dentro de un futuro previsible; sin embargo, concentrarse exclusiva-

mente en dichas funciones no se justifica, y podría resultar contraproducente.

Hasta este momento y en todas las sociedades modernas, para la mayor parte de la población el empleo remunerado ha sido el principal medio de cumplir con las dos primeras funciones; además, es generalmente el medio más importante para cumplir con las últimas dos, en la medida en que efectivamente se cumplen. Sin embargo, nunca es el medio único. Mientras más alto sea el nivel de productividad, tanto más amplia será la gama de opciones fuera y dentro del empleo remunerado para el cumplimiento de dichas funciones; pero, incluso en sociedades cuyo nivel de ingreso es muy bajo, otros medios también pueden adquirir importancia. La producción de bienes y servicios valiosos para un grupo local, o para el Estado, puede ser emprendida mediante el uso parcial de trabajo voluntario, cuyas utilidades las recibe por toda la comunidad y no sólo los participantes directos; también pueden las autoridades obligar a la fuerza de trabajo a participar en obras públicas. A medida que avanza el crecimiento económico, aumenta la posibilidad de sustituir el trabajo por el capital y la tecnología, hasta el punto que, en un sistema automatizado de producción, el número de trabajadores puede influir poco en el volumen de la producción. En toda sociedad que esté por sobre el nivel de subsistencia, parte del ingreso generado por el empleo se redistribuye mediante mecanismos de solidaridad familiar y comunitaria. A medida que aumenta el nivel de productividad, se amplía la factibilidad de la redistribución por medio de instituciones públicas (seguro social, servicios sociales, asistencia social) y dicha redistribución pasa a ser considerada tanto un derecho humano como una necesidad política. En un nivel suficien-

temente elevado de ingreso por habitante es posible hacer que la subsistencia familiar llegue casi a independizarse del empleo lucrativo, mediante políticas de ingreso anual garantizado o mediante un 'impuesto negativo' a la renta. En cuanto a los objetivos de integración en el orden social y realización personal, es evidentemente amplia la gama de alternativas ajenas al empleo remunerado, aun en las sociedades más pobres. En la medida en que los objetivos de producción y de distribución del ingreso exigen que la mayor parte de la población destine gran parte de su vida a las ocupaciones lucrativas, dichas ocupaciones suscitan naturalmente la expectativa de participación social y de realización personal: constituye una falla grave del sistema social si la mayor parte de las ocupaciones no apuntan a dichas finalidades. Al aumentar el tiempo libre y disminuir la proporción de tiempo dedicado al empleo durante un ciclo vital normal, debe desplazarse la principal responsabilidad del cumplimiento de estas dos finalidades. Sin embargo, ninguna sociedad ha encontrado todavía opciones satisfactorias. Es bien conocido en los países de elevados ingresos, el malestar que proviene de esta deficiencia, especialmente en lo que se refiere a la población senescente jubilada.

El cumplimiento óptimo de los cuatro objetivos del empleo antes señalados no requiere, en ninguna sociedad, la maximización del tiempo que la población capaz de trabajar dedica a sus ocupaciones, ni exige tampoco una máxima intensidad de esfuerzo. En las sociedades agrícolas de bajo nivel tecnológico y con amplias extensiones de tierras cultivables, puede ser esencial que toda la población, incluso niños y ancianos, contribuya al esfuerzo productivo; pero la intensidad de dicho esfuerzo presenta importantes variaciones estacionales e incluye

tareas que no son en absoluto pesadas. Las primeras etapas de la industrialización con técnicas productivas relativamente simples también significaron días de trabajo extremadamente largos y amplio uso de la fuerza de trabajo infantil, pero estas características parecen haber dependido de los patrones de propiedad de los medios de producción y de la competencia de los sectores manufactureros para reducir sus costos, y no de que sean indispensables para alcanzar un máximo de producción.

En todo caso, a medida que avanza el crecimiento económico y la innovación tecnológica y aumentan las exigencias de capacitación en casi todos los sectores ocupacionales, se torna indispensable, incluso en interés de la eficiencia de la producción que una parte de la fuerza laboral potencial sea excluida del empleo o ayudada a escaparse de él, y que el tiempo que la población ocupada dedica a su trabajo sea bastante menor que el límite de su resistencia física. En todas las sociedades que se modernizan aparecen varios mecanismos mediante los cuales la edad de la población económicamente activa se limita por ambos extremos, y aumenta la proporción del tiempo libre para quienes están en edad de trabajar. Esto sucede primero en las ocupaciones urbanas y, más tarde, también en las rurales, a medida que estas últimas pierden importancia relativa y sufren cambios tecnológicos y organizativos. La actividad económica de la mujer muestra tendencias diferentes; disminuye con la baja de las actividades agrícolas y artesanales realizadas por la familia como unidad económica, y aumenta con los cambios en el tamaño de la familia y con las oportunidades ocupacionales de la ciudad moderna. Sin embargo, en casi todas las sociedades abarca un tiempo menor que la ocupación lucrativa mascu-

lina, así como un menor porcentaje de los respectivos grupos de edad.

En una situación ideal, la edad promedio para comenzar a trabajar debería aumentar principalmente debido al alargamiento del período de educación, lo cual tendría como resultado una juventud con mejor preparación para su desempeño ocupacional futuro. La edad promedio en la cual se deja de trabajar debería disminuir, porque la sociedad tiene mayor capacidad para absorber los costos de las jubilaciones y para ofrecer actividades significativas a las personas cuyo aporte a la producción ya no es necesario. Durante el lapso de trabajo activo, el tiempo dedicado al trabajo debería reducirse, de acuerdo con niveles tecnológicos que permitan una adecuada producción y un adecuado ingreso sin una labor interminable y monótona. Resulta evidente que, incluso en las sociedades más homogéneas y más dedicadas al bienestar de sus miembros, los cambios en la estructura ocupacional no han respondido con facilidad a estos ideales. Y en las sociedades más grandes e internamente más heterogéneas, los cambios han sido tan conflictivos y decepcionantes que han hecho tambalear la confianza en el futuro del sistema; éste parece exigir intensa actividad de una parte de la fuerza laboral, a fin de que obtenga ingresos que a su vez creen mercados para sus productos; por otra parte, vuelve superfluas otras partes de la fuerza laboral potencial, otorgándoles, mediante los mecanismos redistributivos del Estado, una subsistencia que cubre sus 'necesidades básicas' pero no los deseos de consumo insistentemente fomentados por el mismo sistema. El sistema ofrece oportunidad para realizar actividades significativas y ajenas al empleo; en la práctica, sin embargo, dichas actividades sólo son accesibles a las minorías.

Asimilar una mayor proporción de la población en edad de trabajar a las ocupaciones lucrativas no constituye en sí mismo una finalidad legítima, aunque es comprensible que el Estado no pueda evitar el proponérsela, por cuanto es incapaz de compatibilizar las diversas razones por las cuales se desea un empleo, y cuenta con pocos medios efectivos para hacer funcionar el sistema económico en pro de finalidades humanas. La expansión del empleo es en realidad un medio de alcanzar diversas finalidades, y puede al mismo tiempo estorbar el cumplimiento de otros objetivos socialmente valorados. En América Latina, la definición de objetivos e instrumentos realistas para el empleo se complica debido a la existencia de niveles tecnológicos, formas de organización de la producción y modos de vida muy diferentes, en estrecho contacto y permanente interrelación, sujetos todos a influencias y restricciones externas cada vez más extendidas y en perpetuo cambio. Podría ser apropiada la existencia de políticas de empleo completamente diferentes para distintos estratos de la población y diversos sectores de la producción y de los servicios; sin embargo, la imposibilidad de aislar los diversos estratos y sectores entre sí o de las influencias externas hace prácticamente imposible la aplicación de políticas de este tipo.¹³

¹³ El empleo de la mujer muestra un ejemplo especialmente interesante de la complejidad de la participación óptima en la fuerza de trabajo. En circunstancias ideales, la mayor participación femenina debería aumentar la producción, facilitar el desempeño de funciones socialmente valiosas como la enseñanza y la atención a los enfermos, contribuir al ingreso familiar, aumentar la capacidad femenina para participar en condiciones de igualdad en las actividades sociales y políticas, y abrir a las mujeres mayores oportunidades de realización personal y de creatividad. Sin embargo, en las actuales condicio-

Para quienes proponen que el gobierno utilice los instrumentos de política de que dispone a fin de apoyar técnicas que requieran mucha mano de obra, o técnicas 'intermedias', la función principal del empleo, por sobre la producción, es la distribución del ingreso. Por lo general se supone que las técnicas de uso intensivo de la mano de obra son más apropiadas para la producción de bienes destinados a atender necesidades básicas, y que una estrategia de producción para dichas necesidades automáticamente extendería el empleo; sin embargo, esto parece ser sólo parcialmente cierto. Quienes formulan las políticas en América Latina han mostrado una reacción casi instintiva en contra de este tipo de recomendaciones, como si significaran el retraso tecnológico y la renuncia a una eventual paridad con los centros mundiales como sociedades industriales. El presente trabajo llega a una conclusión similar, aunque desde un punto de vista diferente; rechaza el supuesto de que la maximización de la oferta de las ocupaciones lucrativas, tecnológicamente avanzadas o no, constituye el camino más promisorio hacia un futuro mejor.

En el plano de las ideas generales, la solución consiste en la complementación entre objetivos de empleo y objetivos de actividades humanas significativas. Esto quiere decir que el orden social debería garantizar a todos los adultos, y a la juventud el derecho de dedicarse a activi-

nes del mercado laboral y del orden social, la mayor participación de la mujer podría significar competencia con bajos sueldos para los puestos de trabajo actualmente ocupados por los hombres, aumentando así el desempleo visible y disminuyendo los ingresos familiares de los sectores más pobres, fuera de recargar de trabajo a mujeres que no pueden evitar las labores del hogar; esto provocaría rupturas de la organización familiar y disminuiría la atención prestada a los niños.

dades que tengan sentido para ellos mismos y para la sociedad, y *también* a la atención de sus necesidades básicas, dentro de límites fijados para la productividad de la economía, sea cual sea su situación en relación con las actividades lucrativas. La producción se realizaría utilizando las técnicas más eficientes de las que se pueda disponer, tomando en cuenta la escasez relativa del capital, del trabajo y de los talentos técnico-administrativos, con un esfuerzo permanente para disminuir el trabajo rutinario y aumentar las oportunidades de creatividad y satisfacción en el trabajo. Toda la población adulta se enfrentaría a combinaciones optativas de actividades correspondientes a sus intereses y su capacitación, actividades destinadas a aumentar dicha capacitación mientras se atiende a las necesidades sociales y se mantiene la libertad de elección: por ejemplo, trabajo voluntario combinado con educación, el cual puede ser desde labores de medicina preventiva, cuidado de niños, servicios a los lisiados y ancianos o actividades culturales, hasta trabajos de cosecha, reparaciones en la infraestructura urbana o rural, y otros trabajos manuales. En lo posible, desaparecería la línea divisoria entre ocupados y desocupados, trabajadores manuales y trabajadores intelectuales, entre el trabajo 'productivo' y el trabajo casero.

No constituye ninguna novedad plantear un objetivo tan utópico para las sociedades humanas, y el modo como alcanzarlo está ahora menos claro que lo que creían ciertos pensadores sociales del siglo XIX. Fuerzas ideológicamente coherentes en cada sociedad nacional deberían luchar por conseguirlo, probablemente durante un largo período, re-frenando las inevitables tentaciones oportunistas y las rigideces doctrinarias, y midiendo su progreso en gran parte por

el logro de la comprensión y de la activa participación de las masas. Una estrategia de este tipo está evidentemente lejos de las intenciones y de las capacidades de las fuerzas que actualmente controlan el Estado en la mayor parte de los países, y también de las contraélites que aspiran a sustituirlas. Sin embargo, una vez que las fuerzas dominantes en una sociedad cualquiera toman seriamente en cuenta la atención de las necesidades básicas, y se les hace inaceptable la combinación de asistencia y represión mediante la cual se intenta mitigar la pobreza, no pueden evitar enfrentarse a los problemas que plantean

la actividad significativa y la participación.

Las pocas sociedades nacionales cuyos gobiernos hacen un esfuerzo serio por aplicar una estrategia de necesidades básicas luchan también por extender a todos las actividades humanas significativas, sean cuales fueren los términos que utilicen, y por grande que sea la distancia entre las aspiraciones y las realidades. Dicho esfuerzo sólo puede terminar en el tipo de sociedad igualitaria, de participación, no capitalista, propuesta por la Fundación Bariloche como condición para que América Latina atiendá las necesidades humanas básicas mediante su propio esfuerzo.¹⁴

4.

Participación

La discusión entra ahora en un campo en el cual la distancia entre lo real y lo ideal es muy amplia, la tentación de las evasivas muy fuerte y el refrito de buenas intenciones verbales muy desagradable. Por ello, al acercarse al tema casi se desespera de poder decir algo nuevo o útil. Para los fines de este trabajo, 'participación' significa tener "influencia sobre el proceso de decisiones en todos los niveles de la actividad social y de las instituciones sociales"¹⁵ 'Participación' no es sinónimo de "actividad humana significativa": teóricamente al menos, es posible que una persona esté realizando una actividad que tenga sentido desde su propio punto de vista y desde el de los valores de su sociedad, sin participar en las decisiones de las fuerzas dominantes de dicha sociedad, e incluso sin tener

conciencia de ellas; asimismo la participación como ciudadano evidentemente no garantiza que la persona encontrará una ocupación con sentido para la mayor parte de su vida dedicada a otras actividades. Sin embargo, en sociedades tales como las de América Latina resulta razonable suponer que la una no avanzará mucho sin el apoyo de la otra.

Al finalizar un severo diagnóstico de las deficiencias de ciertos canales de participación en América Latina hasta el momento, Fernando Henrique Cardoso resumió las razones por las cuales se sigue insistiendo en la participación como componente indispensable de cualquier imagen aceptable del futuro:

"Sin la reactivación de las bases populares y sin una ideología antiburocrática basada en la responsabili-

¹⁴ *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*, International Research Centre, Ottawa, 1976, pp. 24-26.

¹⁵ Carlo Geneletti, "The Concept of Participation: An Evaluation", CEPAL/Borrador/DS/125, agosto de 1975.

dad de la persona y en la conciencia de las necesidades sociales, el salto del 'patrimonialismo' al corporativismo tecnocrático puede llevar a los pueblos latinoamericanos a vivir en la 'selva de las ciudades' la barbarie tan temida por los socialistas del siglo XIX. Si no hay una reactivación de la sociedad por medio de vigorosos movimientos sociales que fueren la participación política y la definición de nuevas formas de dominio de las empresas, de las ciudades, del Estado y de las instituciones sociales básicas, existe el riesgo de que se cree un horroroso mundo nuevo que sustituirá a la ciudad —antiguo foro de la libertad— por Alphavilles plenamente equipadas, mediante la tecnología de las comunicaciones de masa y de la apatía, para reproducir un estilo de 'sociedad congelada'".¹⁶

La Oficina Internacional del Trabajo se ha referido al mismo problema en términos más instrumentales, al analizar la realización de su propuesta 'estrategia de necesidades básicas':

"Muchos planes de desarrollo nacional adolecen de falta de realismo político. Por ejemplo, tienden a dar por supuesta la existencia de un Estado autónomo que actúa en pro de los intereses generales de la nación tal como lo determinan sus técnicos, al margen de toda presión política... A fin de llevar a efecto un plan hay que tener en cuenta la importancia y la organización de los grupos de intereses y coaliciones regionales que pueden beneficiarse o resultar perjudicados en razón de las políticas propuestas, así como cambios consi-

guientes de su condición social e influencia política. . . . Debido a las divergencias que existen entre los distintos grupos de intereses y ciertas clases sociales, los gobiernos disponen a menudo de cierto grado de flexibilidad para iniciar ciertas políticas y proceder a cambios en materia de estrategia. No obstante su capacidad para llevar adelante la ejecución de las medidas propuestas depende evidentemente de su capacidad para promover un consenso general al respecto, debilitar los grupos que pueden resultar perjudicados con tales medidas y organizar el respaldo de los que se beneficiarán de ellas. . . . Los principales requisitos previos para la aplicación eficaz de esa estrategia son la existencia de una estructura administrativa eficaz, descentralizada y democrática que traduzca las políticas en decisiones y en la correspondiente acción, y la participación masiva de los sectores pobres de la población en el proceso de desarrollo."¹⁷

Esta afirmación comienza formulando de manera realista el problema político, para terminar proponiendo tres actos de fe: a) que las proposiciones de los técnicos interpretarían correctamente el interés nacional; b) que el Estado posee una medida suficiente de racionalidad y de autonomía como para buscar una estrategia política que haga viables las proposiciones; c) que una vez iniciados los procesos decisivos descentralizados y democráticos, así como la participación masiva, éstos se moverán dentro de los canales indicados por las proposiciones, y no por otros. La afirmación ejemplifica el deseo de reconciliar una utopía tecnocrática con una utopía de participación, y la

¹⁶ Fernando Henrique Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1975, p. 163.

¹⁷ Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, *op. cit.*, pp. 72-73.

vacilación entre ambas que se presenta una y otra vez en las exploraciones de 'otro desarrollo' —entre otras, en el presente texto.¹⁸ Las utopías tecnocráticas suponen que todo problema tiene una solución óptima; la participación debe consistir en la educación y movilización de la población para que comprenda y aplique dicha solución. Las utopías de participación suponen que diversas soluciones satisfactorias pueden surgir de la creatividad de las personas que las necesitan; que el florecimiento de la creatividad colectiva mediante el ejercicio de la libre elección es fundamental para el 'otro desarrollo'; que los técnicos deben tomar parte como colaboradores, sin engañarse acerca de su infalibilidad; y que, en último término, las personas tienen derecho a estar equivocadas. Ambas utopías son ambiguas en cuanto a sus consecuencias para el bienestar humano; probablemente ninguna de ellas se imponga a largo plazo, y cualquiera de las dos alternativas podría ser desastrosa; la tensión entre ambas parece ser necesaria y permanente en los esfuerzos que hace la inteligencia humana por imponer propósitos humanos a la futura evolución de la sociedad.

En América Latina han surgido formas y tácticas de participación extremadamente diversas, saludadas por uno u otro sector de la opinión como la clave del auténtico desarrollo. Van desde la democracia nacional electoral, pasando por organizaciones masivas de intereses de grupo, hasta la organización comunitaria local y la autogestión.¹⁹ Actualmente, las deficiencias de todas estas formas se hacen más evidentes que sus

¹⁸ José Medina Echavarría en "Las propuestas de un nuevo orden económico internacional en perspectiva" (CEPAL/Borrador/DS/148, noviembre de 1976, pp. 20-28) hace un análisis perspicaz del tema.

logros. Algunas han fracasado, con crueles consecuencias para las masas que se vieron envueltas en ellas; otras se han mantenido, con consecuencias sumamente ambiguas para el desarrollo o para la justicia social igualitaria; otras más permanecen atrofiadas y locales. De estas deficiencias han extraído su fuerza dos alternativas esencialmente elitistas: la movilización 'manipulada', apoyada por la represión y limitada estrictamente a los objetivos señalados por las fuerzas dominantes, y las tácticas terroristas destinadas a imposibilitar el funcionamiento de un orden social represivo. El hecho de que tantas formas institucionales de participación hayan estado sobre el tapete durante un tiempo, dejando desilusiones, miedos y resentimientos reprimidos, significa un obstáculo para esfuerzos nuevos y creadores. Tanto los planificadores interesados en la participación como las masas tienen derecho a ser desconfiados. La invención de criterios radicalmente nuevos no parece promisorio. Las sociedades nacionales deberán volver continuamente a una gama de conocidas instituciones y técnicas, esperando que funcionen mejor que hasta ahora. Incluso los regímenes tecnoburocráticos tratan continuamente de utilizar los mismos instrumentos para sus propios fines, y se encuentran con los mismos tropiezos que sus predecesores.

Las deficiencias de las instituciones de participación y de sus iniciativas pueden resumirse de modo que sugieran un temario para mejorar la acción futura:

a) En el plano nacional, y también en el local, se impusieron desde arriba,

¹⁹ Véase el capítulo XIX, "Participación popular en el desarrollo" en *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.3) y el capítulo V en Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, op. cit.

sobre estructuras políticas y económicas incompatibles. Estas estructuras podían funcionar de manera deficiente sin la participación, pero con ella simplemente apenas funcionaban. El reiterado desenlace ha sido que los esfuerzos de participación lograron movilizar más eficazmente a sus enemigos que a sus amigos, han desencadenado mecanismos de defensa (desde la fuga de capitales hasta el despido de obreros y campesinos), que perjudicaron principalmente a los nuevos participantes, y con el tiempo han sido dejados de lado en una coyuntura de desmoralización y de confusión.

b) Los grupos sociales que aumentan su capacidad para participar naturalmente centran sus empeños en el consumo, ya sea de viviendas, alimentos y transportes baratos, facilidades de crédito para compras a plazo, o servicios de educación o de salud. Las respuestas del Estado han ido cortando el hilo por lo más delgado, atendiendo las exigencias de menor costo directo y las que provocaban menor resistencia de otros grupos. El raciocinio según el cual la participación llevaría a una comprensión masiva de la necesidad de restringir voluntariamente el consumo y promover la acumulación se ha mostrado inaplicable frente al evidente derroche y al consumo de artículos suntuarios de algunos, respaldados por toda la gama de estímulos del estilo 'consumista' de desarrollo.

c) Las diversas formas de participación y los participantes mismos se han concentrado en lograr beneficios del Estado o en la neutralización de acciones estatales adversas, aun cuando esto pueda parecer ajeno a la lógica de la forma específica de participación, como ocurre con las empresas autogestionadas y de las cooperativas. Así, la participación ha significado mayor dependencia, burocratización y canales de control

estatal, aun cuando la iniciativa haya provenido de grupos sociales relativamente hostiles al Estado. Esta tendencia se ha visto favorecida por la conocida expansión de estratos medios con educación universitaria que buscan puestos en organismos burocráticos encargados de actividades de participación, o que se ofrecen como intermediarios de parte de los nuevos grupos de participación.

d) Los mecanismos de participación han logrado incorporar los estratos más bajos de la población —los pobres, los oprimidos, los marginales o los subproletarios— sólo en la medida que su participación ha sido manejada o neutralizada mediante la captación de sus líderes.²⁰ Tal participación ha sido completamente incapaz de ejercer la función de contrarrestar el poder, y de reforzar la disposición del gobierno a emprender una estrategia de 'necesidades básicas' enfrentándose a la oposición de grupos más acomodados, según lo expresado en la ya citada declaración de la OIT. En el plano local sucede algo muy semejante; los programas de 'desarrollo de la comunidad' han servido, según el caso, para dar mayor voz a los pobres dentro de su comunidad o para dar a los poderosos del lugar nuevos medios para explotar a los pobres. Algunos movimientos campesinos y las conocidas organizaciones 'espontáneas' de grupos urbanos para toma de terrenos, provisión de infraestructura comunitaria y negociaciones con las

²⁰ Carlo Geneletti en *The concept of Participation: An Evaluation*, *op. cit.*, argumenta que la participación significa acceso al poder político; quienes tienen menos poder obtienen menos del Estado y del sistema económico y social. De este modo, el grado de participación puede medirse por los beneficios otorgados por el Estado a cada grupo; y puesto que el Estado expresa las relaciones vigentes de poder, sus esfuerzos por movilizar a quienes carecen de poder apenas pasan de ser un simulacro.

autoridades, constituyen excepciones parciales, normalmente temporales pero capaces de renovarse, y son una gran promesa como 'simientes de cambio' si con el tiempo surgen estilos globales de desarrollo radicalmente diferentes. Hasta ahora, dichos movimientos han sido reprimidos sin mayor dificultad cuando las fuerzas que controlan el Estado los han considerado una amenaza seria; más frecuentemente, la captación de los líderes y los objetivos defensivos y limitados de los miembros los transforman en organizaciones vecinales legitimadas y básicamente conservadoras, o en mecanismos de control y de alivio de las tensiones mediante la asistencia.²¹ Dicha participación ha sido asimilable en la medida en que ha estado localizada y no ha exigido cambios mayores en el acceso al empleo y al ingreso de los grupos postergados. Las estructuras nacionales han logrado soportar una considerable ampliación y diversificación de los grupos que compiten activamente para aumentar sus ingresos y mejorar su situación, lo que tiene consecuencias ambiguas para el estilo de desarrollo vigente; sin embargo, han sufrido graves trastornos o han enfrentado la represión ante cualquier perspectiva de que las masas estuvieran a punto de entrar en el juego político nacional en una forma organizada y autónoma. En algunas ocasiones, el resultado ha sido no sólo la violenta exclusión de las masas, sino también impedir la efectiva participación de los estratos medios y medios bajos que parecían haber logrado permanente y segura participación en las decisiones.

²¹ Un trabajo acerca de la participación popular para el mejoramiento del medio ambiente humano en asentamientos marginales, preparado por la División de Desarrollo Social de la Secretaría de las Naciones Unidas para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asen-

América Latina se enfrenta a dos clases de polarización. Ambas aumentan de escala a parejas con la industrialización, la modernización agropecuaria y el crecimiento de la población. Ambas deberían ser igualmente temibles para quienes proponen utopías tecnocráticas o de participación:

a) Entre los grupos de población que ya participan en alguna medida de los frutos del crecimiento económico y en el acceso al empleo del sector 'moderno' o 'formal', a la educación más allá de la primaria, etc., les permita o no la ideología dominante una participación política, y aquellos grupos que han obtenido poco o ningún fruto de dicho crecimiento, que no participan políticamente o lo hacen en forma precaria e intermitente mediante organizaciones locales, clientelas o apoyo electoral a movimientos populistas. Este tipo de polarización, así como las estrategias que se proponen para evitarlo, han sido temas reiterados en el presente trabajo.

b) Entre conglomerados urbanos de escala hasta ahora desconocida en el mundo y asentamientos rurales muy dispersos, mientras ambos polos sufren cambios continuos de estructura y de funciones. En un extremo, el área metropolitana de la ciudad de México tendrá en 1980 casi 14 millones de habitantes, y si se mantienen las tendencias actuales hasta el año 2000 —lo que es improba-

tamientos Humanos (Vancouver, Canadá, mayo-junio de 1976), presenta abundante información acerca de estas organizaciones, junto con sólidos argumentos en favor de su función positiva, toda vez que logran un mínimo de tolerancia y de ayuda por parte del gobierno. De todos modos, también deja en claro los rasgos ambivalentes de la intervención oficial: el cacicazgo integrado dentro del sistema político nacional y la tendencia de las personas que explotan los asentamientos marginales (tendidos, etc.) a dominar las organizaciones.

ble—, alcanzará casi 32 millones en ese año.²² San Pablo tendrá alrededor de 12.5 millones de habitantes en 1980, y podría tener 26 millones en el año 2000; las cifras correspondientes para Río de Janeiro son de 10 millones y de 19 millones; para Lima, 5 millones y 12 millones; para Bogotá, 4.4 millones y 9.5 millones. Aunque la otra megalópolis actual de la región, Buenos Aires, puede esperar una tasa de crecimiento relativamente reducida, y sólo otras dos ciudades (Caracas y Santiago) pasarán probablemente los cinco millones de habitantes en el año 2000, el número total de ciudades con más de un millón de habitantes será de 25 en 1980 y de alrededor de 50, probablemente, en el año 2000. En ciudades de ese tamaño o menores se puede esperar una gran diversidad en materia de tasas de crecimiento y en funciones, dependiendo de los cambios en la tecnología, las redes de transporte y de comercio, y los patrones de consumo (incluso el de consumo del tiempo libre) que imponen los estilos de desarrollo: centros industriales especializados, centros de comercialización de las fronteras agropecuarias, centros de explotación de minerales, centros político-administrativos y centros de recreo. En todos estos tipos urbanos, los inmigrantes serán mucho más numerosos que los nacidos en la ciudad; sólo

²² Estas cifras figuran en "Trends and Prospects in the Population of Urban Agglomerations, 1950-2000, as assessed in 1973-1975", trabajo preparado por la División de Población de la Secretaría de las Naciones Unidas (ESAP/P/WP/58, 21 de noviembre de 1975). El proyecto CEPAL/HABITAT/CIDA titulado "Problemas Sociales del ambiente humano en América Latina" está elaborando una clasificación de tipos de agrupaciones poblacionales basada en dicha información. Véase asimismo *Desarrollo y cambio social en América Latina* (Cuadernos de la CEPAL, N° 16, Santiago de Chile, 1977).

ciertas capitales de provincias y 'ciudades museo', de escasa importancia para las tendencias generales, podrían ser capaces de mantener una continuidad estructural en lo demográfico y social. Las formas de la participación política fuera de los enormes conglomerados multifuncionales dependerán parcialmente del tipo de población al cual atraen las funciones especializadas. En el otro polo, la población rural o pueblerina sin duda seguirá creciendo lentamente en algunos países, llegando a un estancamiento o disminuyendo en otros, pero no será estática en su distribución espacial, ni en sus estructuras sociales y sus estilos de vida. Recibirá influencias urbanas cada vez más fuertes, pero manifestará combinaciones propias de aislamiento y movilidad horizontal, alcanzando algunos rasgos de la modernización y no otros. Mientras la población de los grandes centros seguirá teniendo un desproporcionado número de adultos jóvenes, la emigración hará que dicho grupo de edad tenga una relativamente baja proporción en la población del campo.

Mientras persistan los estilos de desarrollo vigentes, la mayor parte de la población 'beneficiaria' se encontrará en las ciudades, constituyendo en general una mayoría, mientras que la mayor parte de la población rural seguirá marginalizada o en estado de 'pobreza crítica'. Sin embargo, la participación de la población rural dentro del total de la población marginalizada seguirá disminuyendo, y la importancia relativa de los 'beneficiarios' en la población rural puede aumentar.²³ Tanto la población

²³ Los términos 'marginalizados' y 'beneficiarios' se utilizan aquí por conveniencia, puesto que destacan los aspectos más pertinentes para el análisis de la conocida división entre los que pierden y los que ganan dentro de los estilos de desarrollo vigentes. Es evidente

urbana como la rural seguirán polarizadas, con amplias minorías marginalizadas en la primera y amplias minorías beneficiarias en la segunda. (Sin embargo, en aquellos países donde la población rural sigue siendo más cuantiosa que la urbana, un buen número de los conglomerados urbanos, incluso algunos de los más grandes, pueden transformarse en resumideros de un proletariado expulsado de las tierras agrícolas pero aún principalmente dependiente del salario del trabajo agrícola, como parece haber sucedido en algunas partes del Brasil, hasta el punto que la parte marginal de su población se transforma en una mayoría.)²⁴ En los conglomerados urbanos, tanto la población beneficiaria como la población marginalizada estarán en continuo movimiento a medida que los barrios más antiguos cambien su composición de clases o sean erradicados por la expansión de las actividades comerciales e industriales, y a medida que las redes de transportes estimulen o desalienten diversos patrones de extensión de las ciudades. También en las zonas rurales, los cambios en la demanda de productos y de trabajo, la apertura de nuevas tierras

que las divisiones reales de las estructuras de clases urbanas y rurales son mucho más complejas.

²⁴ “La urbanización de una parte de los trabajadores agrícolas trajo consigo la unificación del mercado de trabajo urbano y rural. Los recién emigrados del campo se establecieron en la periferia de las ciudades, en condiciones de vida muy precarias, disponibles a bajo precio para el capital invertido tanto en la agricultura como en las actividades urbanas o en la construcción . . .” (Paul Israel Singer, “Implicações Econômicas e Sociais da Dinâmica Populacional Brasileira”, *Estudos sobre a População Brasileira*, CEBRAP, Caderno 20, San Pablo, 1975. Véase también Franklin de Oliveira, *A tragédia da Renovação Brasileira, Minas Gerais e São Paulo: a miséria dentro do Progresso*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971.

cultivables y la desintegración de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra mantendrán en movimiento tanto a la población beneficiaria como a la marginalizada.

En estas condiciones —grupos de la población aislados cada uno en un estilo de vida determinado por su respectivo nivel de ingreso, pero en continuo contacto mutuo, en continuo movimiento espacial y en continuo aumento de número— un estado tecnoburocrático y la omnipresencia de los medios de comunicación para las masas controlados por el Estado podrían ser los únicos factores efectivos de unificación; esto traería consigo el tipo de sociedad anómica descrita por Cardoso en el texto antes citado. Sin embargo, a largo plazo, consolidar controles burocráticos para este tipo de población puede ser tan difícil como consolidar los mecanismos decisivos descentralizados y democráticos exigidos por el ‘otro desarrollo’. Puede esperarse que surjan diferentes formas de organizaciones de grupos de intereses de organizaciones locales de defensa de la comunidad, y de movimientos religiosos y políticos que ofrezcan seguridad y esperanza; todos ellos reaccionarán en formas muy diversas ante el ‘shock del futuro’ y deberán enfrentarse a permanentes esfuerzos de control y de manipulación por parte de los centros nacionales de poder. Probablemente ninguna de estas formas de participación incluirá en forma efectiva y simultánea a la mayoría de la población, sea ella beneficiaria o marginalizada. Puede esperarse que la familia nuclear continúe luchando con la imposible tarea de socializar niños para un futuro en el cual la mayor parte de ellos deberán constituir nuevas familias en situaciones completamente diferentes de la de la ‘familia de orientación’.²⁵ Los medios de comunicación de las

masas y los sistemas educacionales probablemente transmitirán mensajes, incluso más diversos y contradictorios que los actuales; esto se deberá por una parte a la influencia de las 'simientes de cambio' transmitidas desde las sociedades centrales industriales o postindustriales, y por otra a la influencia de crisis internas del desarrollo 'consumista' y a un mercado de trabajo incapaz de absorber la producción de los sistemas educacionales. Los esfuerzos gubernamentales para regimenter estos mensajes de acuerdo con los intereses de un determinado estilo de desarrollo pueden limitar dicha diversidad; sin embargo, probablemente no podrán eliminarla por un tiempo prolongado.

Se vuelve a las proposiciones —no muy originales— según las cuales el progreso hacia una participación auténtica en las decisiones exigirá: a) el progreso simultáneo hacia un estilo de desarrollo que otorgue prioridad a las necesidades básicas y a la actividad significativa; b) la vitalidad y capacidad de adaptación de todas las formas de participación actualmente existentes, ninguna de ellas una panacea, y susceptibles todas de distorsión; c) la alianza de una conciencia intelectual de élite y una conciencia de masas, que actualmente están fragmentadas ambas y muy lejos de aceptar todas las consecuencias de 'otro desarrollo'. El atractivo de las versiones idealizadas del estilo chino de desarrollo, incluso en sectores sin ninguna afinidad con la base ideológica ni con las tácticas políticas vinculadas a dicho estilo, sugiere una creciente conciencia intelectual de lo que debe hacerse, pero asimismo la carencia de una idea utilizable de cómo hacerlo (y de quién debe hacerlo) en la

²⁵ Véase Carlos Borsotti, "Notas sobre la familia como unidad socioeconómica" (CELADE/CEPAL/Borrador/DS/140).

circunstancia latinoamericana de semi-desarrollo dependiente.

Puede esperarse que el futuro aporte algunas duras lecciones que se harán sentir en forma insistente y repetida en todos los estratos de la población. Para que la conciencia popular llegue gradualmente a empaparse de conclusiones compatibles con los valores de 'otro desarrollo', las minorías que ya han alcanzado dichas conclusiones deben emprender una tarea de concientización sin dogmatismo, insistiendo en que las tendencias vigentes no son viables a largo plazo, arriesgando cierta exageración y simplificación pero evitando el catastrofismo, manteniendo la suficiente conciencia histórica como para recordar que el futuro siempre será en gran parte inesperado, que los desafíos para las sociedades humanas no son superados sino más bien transformados en nuevos desafíos, que 'desarrollo' o 'historia' no se mueven desde un 'comienzo' hacia un 'fin', de utopía o de desastre, y que la ineficiencia e injusticia del funcionamiento de un sistema social no constituyen pruebas suficientes de que éste no pueda seguir funcionando.

El desarrollo con participación exige nuevas formas de pensamiento a través de toda la sociedad nacional; y posiblemente dichas formas estén naciendo de manera confusa y contradictoria. La actual popularidad de las reflexiones acerca del futuro, la controversia acerca de 'otro desarrollo', la proliferación de campañas internacionales acerca del medio ambiente humano, del hábitat, de la población, la pobreza, el hambre y la igualdad sexual y racial, constituyen aportes a este proceso, aunque algunas de sus manifestaciones puedan parecer mal orientadas o evasivas. Es evidente que la conciencia popular, coincidiendo al menos parcialmente con minorías mili-

tantes, está poniendo límites actualmente al funcionamiento de las sociedades centrales industrializadas. Dichos límites causan profunda alarma en algunas de las fuerzas dominantes de dichas sociedades y las mueven, entre otras cosas, a crear contrautopías para demostrar que la única manera de alcanzar los objetivos de las campañas consiste en una expansión económica sin límites. Corrientes similares agitan los círculos tecnoburocráticos y académicos en el resto del mundo, desgarrados entre la angustia por preservar el mito anterior del desarrollo, la desconfianza frente a las motivaciones de los movimientos que rechazan el crecimiento, de los conservacionistas y de las campañas de redistribución provenientes de los centros mundiales por una parte, y la conciencia de que de algún modo su pensamiento y sus políticas deben incorporar los nuevos objetivos, por otra.

Sabemos mucho menos acerca de la verdadera recepción que tuvieron estas nuevas inquietudes en los diversos estratos de la población de los países periféricos, aun cuando existen abundantes generalizaciones al respecto. Los estratos superiores y medios no pueden evitar tener cierta conciencia de los problemas debido a la acción de los medios de comunicación de masas, pero probablemente estén aún menos dispuestos que sus congéneres de los países centrales a sacar conclusiones que afecten sus propios estilos de vida: sus preocupaciones inmediatas consisten en ampliar su incorporación a la sociedad de consumo e influir sobre el Estado a fin de contener las amenazas que puedan surgir desde más abajo. Es razonable suponer que las masas de la población también están preocupadas de los problemas inmediatos de subsistencia y de seguridad pero que, incluso en las sociedades desigualmente modernizadas y semidesarrolladas,

sus expectativas materiales siguen siendo módicas. Las nuevas inquietudes pueden añadir algo al fermento igualitario existente desde hace tiempo en su seno, pero las consecuencias sólo pueden ser objeto de suposiciones, en especial en situaciones en las cuales rápidos avances de la movilización popular fueron seguidos por una súbita exclusión. Puede suponerse que existe una angustia extendida, y sólo parcialmente consciente, que busca interpretar el sentido de lo que sucede, y permitir así, a la persona y a la familia, relacionarse con una imagen del futuro, con algo más satisfactorio que la lucha sin cuartel por la simple subsistencia. Sin embargo, dicha respuesta puede adquirir formas mesiánicas o xenófobas, en vez de seguir líneas políticas más convencionales.

En esta serie de exploraciones de 'estilos de desarrollo', trabajos anteriores han criticado el uso de la palabra 'nosotros' por parte de voceros intelectuales oficiosos de las masas empobrecidas.²⁶ Hay que prevenirse especialmente contra la atribución de una conciencia común, aspiraciones uniformes y la misma capacidad de acción organizada a amplias categorías poblacionales: *los pobres, la juventud, las mujeres, los trabajadores, los campesinos*, etc. Algunas de estas categorías constituyen clases sociales que tienden a identificarse a sí mismas y a realizar una acción común; otras en cuanto formas de autoidentificación, pueden tener más realidad para el observador que trabaja con agregados estadísticos que para sus supuestos miembros. En otro estudio anterior se analizaron las limitaciones de la 'pobreza' como marco de referencia para la autoidentificación

²⁶ Véase Marshal Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?" en *Revista de la CEPAL*, N° 1, ya citada.

de un grupo, y una monografía de Aldo Solari ha ridiculizado la exagerada generalización acerca de las aspiraciones de 'la juventud'.²⁷ Las personas incluidas en categorías tan amplias pueden oscilar entre media docena de autoidentificaciones contradictorias, o bien carecer de una autoidentificación que las mueva a participar en una acción de grupo. Sin embargo, las declaraciones provenientes del movimiento internacional en pro de 'otro desarrollo' comúnmente afirman que esas amplias categorías están formulando a la sociedad exigencias que sólo una minoría de sus miembros han soñado. Como corolario, se ha propuesto que tales categorías nombren representantes que se unan a los delegados de gobierno durante las conferencias internacionales, a fin de hacer oír sus supuestas exigencias. Tal reificación de amplias categorías de la población puede justificarse como una táctica destinada a crear una conciencia de grupo que ya se supone que existe, como una profecía que deliberadamente se cumple a sí misma. Esto está sucediendo en gran medida, y es una de las maneras como penetran en la conciencia popular ciertas variantes de la idea de 'otro desarrollo'. Es natural que aquellos movimientos convencidos de que 'algo debe hacerse' proyecten sus propios valores y aspiraciones sobre aquellos grupos sociales con los cuales se sienten especialmente identificados. Sin embargo, dicha actitud puede conducir a un desastroso error si se la toma como guía de una acción política dependiente de la disposi-

ción para movilizarse de dichas amplias categorías de la población. En primer lugar, puede llevar a un exceso de confianza, a la derrota y a la desilusión, en el caso que la vanguardia se crea apoyada por una masa en realidad inexistente, sólo superficialmente interesada, o preocupada fundamentalmente por cuestiones no contempladas por la vanguardia. En segundo lugar, suponer que existen intereses considerados comunes dentro de amplias categorías poblacionales enmascara conflictos de intereses efectivamente existentes y percibidos dentro de dicha categoría, como los que se dan entre los 'extremadamente pobres' y los 'relativamente pobres'. El resultado probable es una alianza entre los voceros externos —gubernamentales o no—, y los elementos más capaces de expresarse dentro de la categoría poblacional, lo cual deja fuera, o sujetos a manipulación, al resto de los miembros de dicha categoría.

Para la conciencia de una élite que intenta servir a la conciencia de las masas, resultan indispensables la humildad y el realismo, cualidades ambas que han estado muy escasas hasta ahora. La participación, como causa, ha sufrido, por una parte, de excesiva manipulación; por otra, de la excesiva confianza en la uniforme disposición a participar de las masas.

Se ha ligado a una confianza excesiva en la capacidad del Estado para resolver problemas. A su vez, esto nos lleva al tema de la confianza en el esfuerzo propio (*'self reliance'*), aún más venerable y ambiguo que el de la participación, y que vuelve al tapete después de encontrarse relativamente olvidado durante algunos años.

²⁷ Aldo Solari, *Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana*, Cuaderno del ILPES, Serie II, 14, Santiago, 1971.

5.

Confianza en el esfuerzo propio

El tema de la confianza en el esfuerzo propio, como las otras grandes líneas del 'otro desarrollo' analizadas en este trabajo, ha reaparecido como una reacción dialéctica; en las tendencias reales del crecimiento económico y del cambio social predomina una actitud opuesta. La forma en que se impone como crítica radical de estas tendencias muestra interesantes paralelismos entre distintas esferas de acción e interacción: la internacional, la nacional, la local-comunitaria y la familiar-individual. Las relaciones de dominio y de dependencia se han vuelto muy frustrantes para fuerzas importantes de todos los países, tanto centrales como periféricos. Las posibles consecuencias de un endeudamiento siempre creciente, las actividades de empresas transnacionales en continua proliferación, así como los permanentes sobresaltos producidos por las rivalidades económicas y políticas de los centros mundiales, se han vuelto muy ominosos. Todo ello ha tenido como consecuencia que regímenes de fisonomías muy diferentes busquen los medios de aumentar su autonomía mediante la adaptación de sus planes a sus recursos internos, aunque más no sea para aumentar su poder de negociación durante las conversaciones destinadas a obtener un nuevo orden económico internacional. Mientras tanto, la incapacidad del Estado providente desarrollista para atender todas las exigencias que se le formulan está creando una reacción de parte de los líderes políticos nacionales que intentan relevar al Estado de algunas de sus responsabilidades mediante una

descentralización controlada, y también de parte de ciertos sectores del público, de los cuales proviene un coro de acusaciones parcialmente contradictorias en contra de la voracidad fiscal del Estado, su paternalismo, su burocratización, y su incapacidad para resolver problemas y para proporcionar servicios eficientes o suficientes ocupaciones. Estas reacciones son evidentes en los que parecen ser Estados providentes modelo, y deberían ser particularmente agudas en países semidesarrollados que han asumido todas las apariencias del Estado moderno sin contar con los recursos, las capacidades administrativas o el consenso social necesarios para hacerlos funcionar en favor del bienestar general. En sociedades nacionales de todos los niveles de desarrollo, las frustraciones y temores resultantes han dado nuevo vigor a corrientes ideológicas y religiosas muy divergentes —cultural-nacionalista, liberal, comunitaria, anarquista— que por diversas razones rechazan la centralización, la regimentación, el paternalismo, el 'asistencialismo' la 'sociedad de masas' y otros antónimos de la confianza en el esfuerzo propio. Mientras tanto, medran las fuerzas que hacen caer a las naciones en la red de la dependencia, y a las personas en la red de la tecnoburocracia, que se limita en algunos puntos pero se refuerza en otros.

Las citas siguientes resumen las razones positivas por las cuales se insiste en la confianza en el esfuerzo propio:

"Si desarrollo es el desarrollo del hombre, individuo y ser social, tendiente a su liberación y a su realiza-

ción, no puede sino surgir del fuero interno de cada sociedad. Pone pie en lo que tiene un grupo humano: su medio ambiente natural, su herencia cultural, la creatividad de hombres y mujeres que lo constituyen, enriqueciéndose por el intercambio entre ellos mismos y con otros grupos. Comprende la definición autónoma de estilos de desarrollo y de vida . . . No pregunta '¿cuánto podemos obtener con el intercambio?' sino '¿cuánto podemos producir nosotros mismos o con los otros?' Se fundan así las bases para la búsqueda de nuevos recursos, o para el procesamiento de los recursos conocidos en una nueva dirección o, a veces, para cuestionar la necesidad del producto . . . Una sociedad que cuenta con sus propias fuerzas puede resistir mejor las crisis: tiene confianza en sí misma y tiene los medios de su dignidad."²⁸

"Como esto requiere ensayar muchos caminos distintos, para que pueda actuar la ley de diversidad y tener una buena probabilidad de que alguno esté en la buena dirección (es decir, que no lleve a un callejón sin salida), aparece de inmediato una conclusión práctica: hay que ser nacionalista, o por lo menos 'regionalista'.

"En efecto, aceptar una cultura universal es, desde este punto de vista, poner todos los huevos en una canasta; un riesgo que no debe correrse, pues aunque aumenta algo la probabilidad de ganar, hace infinito el costo de perder. Por otra parte, el gigantismo reduce la flexibilidad, la

capacidad de adaptación a cambios inesperados."²⁹

La argumentación positiva en favor de la confianza en el esfuerzo propio vincula así con la creatividad y la participación; supone que ni la sociedad nacional ni la persona realizarán su plena potencialidad sin tomar sus propias decisiones y afrontar las consecuencias. El Informe Dag Hammarskjöld une a esto el supuesto de que todas las sociedades, con el tiempo, harán un fondo común de su respectiva confianza en su propio esfuerzo, dentro de un orden mundial muy cooperativo e interdependiente que responderá a valores comunes. La formulación de Varsavsky se parece más a la ley del más fuerte; le corresponde a cada sociedad demostrar que su propio camino constituye un aporte valioso para un futuro humano de continua diversidad y permanentes desafíos nuevos; si algunos de ellos no pueden estar a la altura de dichos desafíos, un orden mundial benevolente no los salvará.

Ambas citas apuntan también al caso negativo. Las crisis sobrevendrán; mientras más fuertemente se haya ejercido la confianza en el esfuerzo propio, habrá mayores probabilidades de que la sociedad, el grupo o la persona puedan superarlas. La sociedad nacional puede contar, razonablemente, con una cierta medida de ayuda internacional si sus líderes deciden transformar el estilo de desarrollo. Puede también esperar algunas obstrucciones. Podrá utilizar la una y enfrentar las otras en la medida en que reduzca su vulnerabilidad y aumente su autosuficiencia, ya sea aisladamente o en asociación con otros de situación similar.

²⁸ ¿Qué hacer? *Otro desarrollo*, op. cit., p. 35.

²⁹ Oscar Varsavsky, *Proyectos nacionales*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1971, p. 228.

Política fiscal y desarrollo integrado

*Federico J. Herschel**

Este artículo se propone ofrecer una visión de conjunto de la relación entre política fiscal y desarrollo económico de América Latina en las últimas décadas, combinando la descripción de las propuestas de política con la evaluación crítica de sus orientaciones y resultados y la presentación de sugerencias para la acción. Comienza por delimitar el contenido propio de la política fiscal y presentar los rasgos más generales del desarrollo económico reciente para, sobre esa base, analizar en detalle, y críticamente, las propuestas de reformas tributarias surgidas de las conferencias sobre política fiscal realizadas entre 1961 y 1972 en Buenos Aires, Santiago de Chile y Ciudad de México. Pese a que cada una de ellas contribuyó de manera importante y acumulativa al desarrollo de la política fiscal en América Latina, a sus recomendaciones pueden hacerse reparos tales como oscurecer la relevancia del gasto público e ignorar los aspectos políticos.

Luego de pasar una rápida revista a la relación entre política fiscal y desarrollo a la luz de lo sucedido en algunos países desarrollados, el autor se concentra en el análisis de los resultados alcanzados por la política fiscal en materia de redistribución e inversión. Por último, presenta su propia propuesta de política fiscal, que se orienta más hacia la redistribución que hacia el incentivo de la inversión privada, y evalúa su probable viabilidad política.

*Funcionario de la Subsección de la CEPAL en México.

1.

El concepto de política fiscal y sus objetivos. La reforma fiscal

Aunque a algunos pueda sorprender y en cambio a otros resulte hasta evidente, es necesario indicar el concepto de política fiscal que se utilizará en este trabajo. Por política fiscal se entiende aquí el uso de los instrumentos que constituyen el presupuesto en un sentido amplio que comprenda no sólo los tributos sino también los gastos, la financiación de las empresas públicas, el manejo de la deuda pública y la financiación del déficit para lograr los objetivos del gobierno.

Este concepto discrepa de la noción predominante en los tratados sobre la materia aparecidos en los países anglosajones o en los estudios franceses. Para aquéllos, la política fiscal es la utilización del instrumental de las finanzas públicas únicamente con fines de estabilización, aunque algunas veces se incluye el crecimiento, pero siempre enfocado desde una óptica global;¹ en Francia, lo fiscal se asocia exclusivamente con lo tributario.

¹ Véase Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, Nueva York, 1959. Este autor considera la política fiscal dentro de las finanzas compensatorias, y dentro de esta parte la define como las medidas que implican una acción tributaria o de los gastos públicos sin modificar la estructura de las obligaciones financieras (p. 528). John F. Due, *Government Finance: Economics of the Public Sector*, R.D. Irwin, Inc., Homewood, Ill., 1968, da la siguiente definición: Con el término política fiscal (o política de estabilización y crecimiento) se alude a ajustes en los gastos e ingresos del gobierno para alcanzar una mayor estabilidad económica (p. 207). Charles M. Allan, *The Theory of Taxation*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlesex, 1971, p. 187; Alan S. Blinder y Robert M. Solow "Analytical Foundation of Fiscal Policy", *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution,

Como, de acuerdo a lo expuesto, consiste en la utilización de una serie de instrumentos del gobierno para conseguir sus fines,² la política fiscal es parte de la política económica; de ahí que sus fines sean los mismos. El hecho de que todos los instrumentos de la política económica persiguen iguales propósitos no implica que algunos instrumentos no sean más eficientes que otros para determinados fines. Cuando se trata de una situación de extrema necesidad, como sería el de una ciudad sitiada, hasta un economista liberal como Lord Robbins acepta que habría que recurrir al racionamiento. En períodos normales la defensa nacional recurre fundamentalmente al gasto público, salvo la conscripción militar; la política monetario-crediticia sólo podrá desempeñar un papel auxiliar en esta área.

De acuerdo con este criterio existe entre Política Fiscal y Finanzas la misma relación que se da entre Política Económica y Teoría Económica.

El carácter instrumental de los medios utilizados y la posibilidad de una eficacia diferente de los mismos no deberá llevarnos a dos conclusiones que se juzgan erróneas:

Washington, 1974, p. 4. Un enfoque semejante al nuestro puede encontrarse en Víctor L. Urquidí, "La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina" en *Ensayos de política fiscal* (H. Assael, ed.), pp. 46-53; David T. Geithman, "Fiscal Policy in Latin America: An Overview" en *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America*, (D.T. Geithman, ed.), The University of Florida Press, 1974, p. 1; y "Problemas de política fiscal" en *Reforma tributaria para América Latina*. Conferencia de Santiago de Chile, diciembre de 1962, organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA-BID-CEPAL, OEA, Washington, 1969, Informe Preliminar, p. 684.

² E.S. Kirschen y otros, *Economic Policy in our Time*, North Holland Publ. Co., Amsterdam, 1964, p. 3.

a) Su rasgo esencial de herramientas no significa que la distinción entre instrumentos y objetivos sea rígida. Así, por ejemplo, en Alemania el neoliberalismo distingue entre instrumentos conformes y no conformes con la economía de mercado y, en principio, se rechazan los segundos; así por ejemplo, todo intervencionismo estatal, programas de empleo del Estado providente y, en general, todo control estatal. Sin llegar a estos extremos, no resulta de ninguna manera extraño que se rechacen ciertos instrumentos, como por ejemplo, cambios drásticos que Kirschen incluye en la categoría de los cambios institucionales que afecten directamente las condiciones de la producción (reforma agraria, extensión de la propiedad pública).³ Por lo tanto, no es conveniente ni adecuado hablar del carácter ateleológico de un sistema tributario aunque sólo fuera concebido como modelo conceptual. En el campo fiscal también hay instrumentos (por ejemplo, el déficit fiscal, el impuesto al capital) resistidos más por razones o preconcepciones ideológicas que por un análisis de su efectividad. Se puede estar en profundo desacuerdo con dicha posición, pero es una realidad que debe ser tenida en cuenta.

b) Como los instrumentos no tienen un resultado único, sino consecuencias en distintos campos y afectan distintos objetivos, tampoco corresponde aplicarles una especie de división de trabajo, asignando, por ejemplo, a la política monetaria el objetivo estabilización y a la política fiscal el fin desarrollo,⁴ ya que la política fiscal es susceptible de influir no sólo en el desarrollo sino también en la distribución del ingreso y la estabiliza-

³ *Ibidem*, pp. 17 y 135-143.

⁴ ILPES, *Discusiones sobre programación monetario-financiera*, Siglo XXI, México, 1972.

ción. También es posible que para lograr un solo objetivo resulte ventajoso emplear más de un instrumento. En suma, todos los instrumentos de la política económica deben converger para lograr el conjunto de objetivos que conforma la estrategia del gobierno.

Por pertenecer a la política económica, el instrumental fiscal no actúa en el mundo limitado y abstracto del *homo economicus*; por el contrario, se encuentra inmerso en la realidad política y en la de la estructura del poder; por eso la concepción que sólo pretende ocuparse de los aspectos económicos con frecuencia —consciente o inconscientemente— puede responder a una determinada orientación política o a un cierto grupo de poder.⁵

Conviene aclarar desde ahora que en este trabajo se concibe la reforma fiscal⁶ como una transformación sustantiva del sistema fiscal existente. Para conocer las necesidades que tal reforma debe tener en cuenta, se hará un breve diagnóstico de la situación económica y social en lo que parece particularmente significativo.

Para realizar una verdadera reforma, como aquí se concibe, es menester, en

primer lugar, tener la decisión firme de llevarla a cabo, y sobre todo su viabilidad política, considerando los factores de poder. Para ello, además del ya mencionado diagnóstico, parece necesario analizar ciertos rasgos destacados de ensayos de reforma fiscal planteados en América Latina en los últimos 15 años, y evaluar sus resultados. Es fundamental determinar las posibilidades o probabilidades concretas de un sistema fiscal para cumplir los objetivos económicos y sociales que más adelante se precisarán; dicho de otro modo, se trata de la efectividad del instrumental disponible en el campo fiscal, para lo cual se analizará en forma sintética la experiencia de los países desarrollados y los aportes teóricos relevantes a los efectos de este trabajo. También se harán algunas referencias a la constelación sociopolítica requerida para concretar las reformas.

Para aclarar el concepto de reforma fiscal, aquí se parte del supuesto de que ésta es apta en la actualidad para actuar dentro del sistema existente, pudiendo modificar su estilo o contribuir a ello;⁷ pero en un cambio del sistema sólo desempeñaría una función parcial o complementaria.⁸

⁵ Véase en *Power in Economics* (K. W. Rothschild, ed.), especialmente los artículos de K. W. Rothschild "Introduction" y E. Ronald Walker, "Beyond the Market", Penguin Books, Middlesex, 1971.

⁶ Para un tratamiento más amplio del concepto 'reforma fiscal' véase F. J. Herschel, *Ensayos sobre política fiscal*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid, 1975, pp. 491-498.

⁷ Véase al respecto Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, p. 102.

⁸ Sobre la utilización de un impuesto extraordinario al capital durante la guerra civil en la U.R.S.S. y de los impuestos a la renta y la propiedad durante el período de la N.E.P. para financiar el desarrollo económico y cultural, véase *Soviet Financial System*, Progress Publishers, Moscú, 1966, pp. 78-80.

2.

El diagnóstico de la situación actual

Frente al optimismo generado por las posibilidades del desarrollo económico en lustros pasados, se experimenta en el presente una considerable frustración al examinar los resultados alcanzados por el desarrollo económico de América Latina.⁹ En forma clara y concisa esta evaluación fue sintetizada por Raúl Prebisch en esta misma *Revista*.

a) El desarrollo tiende a excluir a una parte importante de la población. Se circunscribe primordialmente al ámbito de los estratos superiores de ingreso, donde se imitan cada vez más los hábitos de consumo de los centros [industriales]. La sociedad de consumo se ha instalado así en la periferia y los estratos de ingresos intermedios, seducidos por sus atractivos se esfuerzan por participar en ella y lo están logrando. Todo esto en vivo y notorio contraste con la sociedad de infraconsumo en que se debaten los estratos inferiores de la estructura social;

b) A pesar de estas limitaciones, y acompañando a la transformación estructural en lo económico sobreviene en esta forma un fenómeno de la mayor importancia. El acrecentamiento del poder democrático de los estratos intermedios y

⁹ Véase también CEPAL *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina* (E/CEPAL/1027), 3 de marzo de 1977, p. 2. El proceso de desarrollo ha mostrado una persistente coexistencia de un dinamismo económico relativamente alto y una distribución del ingreso y de la propiedad que no evolucionó en beneficio de los grupos menos favorecidos, los que representaban por lo menos la mitad de la población.

su extensión a los estratos inferiores —por limitada que sea— acarrea una disparidad cada vez mayor entre el proceso económico y el proceso político;

c) El avance del proceso de democratización exige, en rigor, elevar intensamente el ritmo de acumulación y modificar el régimen distributivo;

d) El capitalismo periférico es más bien proclive a sacrificar, en una u otra forma, el proceso de democratización en aras de la defensa y promoción de la sociedad de consumo.¹⁰

En lo que respecta al punto a) debe tenerse presente que la desigual distribución del ingreso significa enfermedad, muerte prematura, analfabetismo, hacinamiento y desnutrición. Basta leer cualquier informe comparativo de los organismos internacionales para advertir esta realidad, si uno no la ve en las calles y casas, en las escuelas y hospitales.

Esta clase de evaluación, particularmente en lo relacionado con el desarrollo económico *per se* no es compartida por los grupos que se beneficiaron con el avance logrado.¹¹

¹⁰ Véase "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, pp. 7 y 52-57.

¹¹ Véase Marshall Wolfe, CEPAL, *El desarrollo esquivo, exploraciones en la política social*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 22. "Una búsqueda exclusiva [del crecimiento económico] requiere una combinación excepcional de fuerza y continuidad del régimen político, de dotación de recursos y de una coyuntura internacional favorable. En los pocos casos en que estos requisitos han estado presentes, la búsqueda exclusiva del crecimiento eco-

En lo que respecta a los incisos c) y d) del análisis de R. Prebisch debe señalarse que, en la medida en que las opciones se derivan de juicios de valor, corresponde poner de relieve los que constituyen el enfoque básico de este trabajo.

Se parte de la hipótesis de que proseguirá, a la larga, el proceso de democratización, lo que implica elevar el ritmo de acumulación y modificar el régimen distributivo (c). Aunque en el momento actual no parece conformar el estilo predominante, se supone que este supuesto es el que corresponde, pues si bien es necesario insertar los planteos en la realidad, se rechaza el falso realismo que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, el presente no se comprende sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y realizar lo real y lo posible debe incluirse un componente de lo aparente utópico e imposible que es lo posible de mañana.¹²

En segundo lugar, se postula la necesidad de un desarrollo integrado en el cual sea a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos.¹³ Probablemente resulte difícil lograr los objetivos desarrollo económico y desarrollo social

nómico no ha sido contraproducente en sus propios términos, ni en el de los intereses de los grupos que controlan el proceso, aunque los resultados están abiertos a la crítica desde el punto de vista del bienestar humano y de los valores de equidad, y pese también a que cabe dudar de la capacidad de manejar a largo plazo las tensiones resultantes.”

¹² Marcos Kaplan, *Teoría política y realidad latinoamericana*, Archivo del Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 64.

¹³ *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, Informe preliminar del Secretario General, octubre de 1973, citado en *El desarrollo equivo*, op. cit., p. 41.

(o acumulación y redistribución según la expresión de R. Prebisch) al mismo tiempo, y en todo momento, por lo que sería preferible pretender alcanzarlos a mediano y a largo plazo.

De lo anterior surge la necesidad de señalar las prioridades a corto plazo, optando por la redistribución, y sobre todo por la eliminación de la pobreza crítica.¹⁴

Por último cabe destacar que aun admitiendo el supuesto más optimista, el logro de los objetivos indicados requerirá una particular constelación de las fuerzas sociopolíticas.

Una vez expuestos los puntos de partida hay que aclarar sus implicaciones para la política fiscal.

Se abre un vasto campo de acción para la política del gasto público,¹⁵ que debería ser financiado básicamente por un sistema impositivo progresivo para evitar que las clases sociales que se beneficiarán con un mayor gasto social terminen siendo las que lo pagan. Por supuesto que tampoco se dejarían de lado los objetivos requeridos por el desarrollo económico: cambio estructural, mayor capitalización, mejora de los niveles educacionales de los recursos humanos, mayor participación nacional en las innovaciones tecnológicas, etc.

Los objetivos indicados son: crecimiento acelerado, cambios estructurales, distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, ampliación de los servicios sociales y protección del medio ambiente (*Ibidem.*).

¹⁴Véanse al respecto las proyecciones incluidas en Aníbal Pinto, *Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina*, op. cit., pp. 126 y 127. Hasta el año 2000 desaparecería el estrato primitivo o de subsistencia, y se lograría un nivel altísimo de homogeneidad y modernización. Otra proyección sólo postularía una fuerte reducción del estrato indicado.

¹⁵ Véase *Tendencias y proyecciones*, op. cit., pp. 7.

La alternativa expuesta, a pesar de todos los problemas que deberá enfrentar, sería más factible si se lograra canalizar el avance democrático a favor de la redistribución hacia medidas fiscales.¹⁶

Aun cuando a partir del próximo apartado sólo se hará referencia a la alternativa señalada, cabe indicar las tendencias que se manifiestan en la actualidad. La disparidad entre el proceso político y el económico, salvo excepciones, tiende a resolverse mediante el abandono de los regímenes democráticos, de lo cual resultan las siguientes tendencias para la acción fiscal:

i) Los grupos de poder económico ejercerán una presión creciente contra toda tentativa de llegar a una redistribución del ingreso.

ii) Al frustrarse el cumplimiento del proceso político, se tiende a un empeoramiento de la situación de los grupos de ingreso inferiores, como se ha hecho evidente en más de un país de América Latina.

De esta manera, la brecha entre las necesidades y las posibilidades de satisfacerlas se amplía cada vez más, y esta circunstancia constituye en esencia el problema fundamental de la política fiscal. Por supuesto, esta brecha es parte del problema del subdesarrollo, pero adquiere características más específicas

mente fiscales cuando, por una parte, las necesidades del desarrollo económico (infraestructura básica, energía, transportes y comunicaciones), y las exigencias de los grupos de poder o una cierta satisfacción —a veces reducida— de las demandas sociales, requieren un aumento de los gastos, mientras que, por el otro lado, es sumamente fuerte la resistencia contra todo incremento de la tributación que afecte el poder económico. De ahí la crisis fiscal que lleva generalmente a una financiación por vía de la emisión monetaria o del endeudamiento externo.

En efecto, para dar algunas cifras, en el término de una década (1960-1961 a 1969-1970) para América Latina en su conjunto (promedio ponderado), los gastos públicos totales subieron del 20.7 a 25.70/o del producto interno bruto, mientras que los impuestos subieron del 14.4 al 17.20/o (también referidos al producto interno bruto). Paralelamente hubo un crecimiento impresionante de la deuda pública externa que pasó de 5 108 millones de dólares a principios de 1960 a 15 389 millones de dólares a comienzos de 1971.¹⁷

El examen de las posibilidades para una reforma fiscal, como ya se señaló, tiene que tomar en cuenta la experiencia histórica reciente; y a esta se dedicarán los próximos párrafos de este mismo trabajo.

¹⁶ Al respecto debe recordarse la no muy afortunada experiencia de la política redistributiva mediante el aumento de los salarios. Véase Ricardo Ffrench Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso" en *Distribución del ingreso*, (Alejandro Foxley, ed.) Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

¹⁷ CEPAL, *América Latina y la estrategia internacional del desarrollo: primera evaluación regional* (E/CN.12/947), 23 de marzo de 1973, pp. 192 y 184.

3.

Las primeras conferencias del Programa conjunto de tributación. Conferencias de Buenos Aires y de Santiago de Chile

Con anterioridad hubo interesantes ensayos para propugnar modificaciones del sistema fiscal relacionándolas con las necesidades del desarrollo económico,¹⁸ aunque un enfoque global y más integrado surge de la declaración de Punta del Este en la cual los 21 países de América Latina se comprometieron a “reformular sus leyes tributarias, exigir más a los que más tienen, penalizar severamente la evasión tributaria y redistribuir el ingreso nacional para beneficiar a los más necesitados, promoviendo al mismo tiempo el ahorro y la inversión y la reinversión de capital”.¹⁹

El programa conjunto de tributación formado originalmente por la OEA, el BID y la CEPAL realizó, en 1961, su primera conferencia sobre administración tributaria en Buenos Aires.

Es evidente que la aplicación eficiente de la política impositiva exige un funcionamiento adecuado de los organismos

¹⁸ Véase John H. Adler, E.R. Schlesinger y E.C. Olson, *Las finanzas públicas y el desarrollo económico de Guatemala*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952; United Nations, *Taxes and Fiscal Policies in Under-Developed Countries*, (Nº de venta 1955, II. H.1), Nueva York, 1954; Carl Shoup y otros, *The Fiscal System of Venezuela - A Report*, Baltimore, 1950; Henry C. Wallish y John H. Adler, *Proyecciones económicas de las finanzas públicas: un estudio experimental en El Salvador*, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

¹⁹ Citado en Richard M. Bird y Oliver Oldman, “Tax Research and Tax Reform in Latin America - A Survey and Commentary” en *Latin American Research Review*, Vol. III, Nº 3, verano de 1968, pp. 5-23.

encargados de la recaudación y control de los impuestos que ingresan o deberían ingresar a las arcas fiscales respectivas; en este orden de cosas cabe destacar, en efecto, la importancia de “la complejidad, multiplicidad y dispersión de las leyes tributarias, las deficiencias de que adolecen los registros contables . . . , la falta de una adecuada capacitación de los funcionarios fiscales”.²⁰ Excedería la especificidad del tema de este trabajo ampliar los tópicos propiamente administrativos. Sin embargo, dos asuntos tratados en dicha conferencia merecen destacarse:

- 1) El cálculo de la distribución de la carga tributaria; y
- 2) La prevención de la evasión del impuesto a la renta.

En lo que respecta a este último asunto hubo —como cabía esperar— un fuerte énfasis en los aspectos legales y administrativos de la lucha contra la evasión, lo que por supuesto no debe extrañar dadas las características de la conferencia; por otra parte, tampoco sería justo negar la importancia de penalidades adecuadas y un mecanismo apropiado para su detección, dentro de las medidas requeridas para combatir la evasión.

A pesar de lo valioso que resultó haber tratado este tema, las siguientes observaciones críticas parecen relevantes,

²⁰ Discurso del Dr. Manuel Rapoport, Interventor de la Dirección General Impositiva en la sesión de clausura del 19 de diciembre de 1961, *Reforma Tributaria para América Latina, I; Problemas de administración de impuestos*, Pan American Union, 1963, p. 532.

y no como resultado fácil del conocimiento de los progresos posteriores, sino muy por el contrario, porque, si bien hubo algunos avances, éstos distan mucho de haber modificado fundamentalmente el panorama de entonces:

i) La evasión no sólo se presenta en el impuesto a la renta. Algunos de los contados estudios existentes al respecto muestran que, en efecto, la evasión es mayor en el impuesto a la renta personal, pero de ninguna manera carece de importancia la registrada en otros gravámenes; en la Argentina se estimó una fuerte evasión para las contribuciones sociales²¹ y en Chile para el impuesto a las ventas;

ii) Se hizo una referencia marginal a un estudio empírico efectuado en los Estados Unidos. Quince años después siguen siendo pocas las estimaciones cuantitativas realizadas en América Latina; más aún, si se exceptúan algunos países como los Estados Unidos y Canadá, tampoco en los países desarrollados son muy frecuentes las determinaciones cuantitativas; por otra parte, como no se sigue una metodología uniforme, esto dificulta comparaciones entre países;

iii) La elusión tributaria (o evasión legal, como también se la llama) apenas fue mencionada. Generalizando una observación formulada para dos países en particular,²² parecería razonable afirmar que la evasión tiende a ser mayor en países en proceso de desarrollo, y la elusión en países desarrollados.²³ Sin

²¹ Véase F.J. Herschel, *Ensayos*, op. cit., pp. 256-274.

²² Se trata de una comparación entre Gran Bretaña e Israel (Cf. A. Lapidoth, *Evasion and Avoidance of Income Tax*, State Revenue Administration, Jerusalén, 1966, pp. 13, 200-201).

²³ Las siguientes razones podrían explicar la diferencia: los países ricos cuentan con un mayor número de grandes empresas que pueden

embargo, si se confirmase esta hipótesis no debe concluirse de ella que la elusión —y más aún si se la interpreta en un sentido amplio— carece de importancia. Muy por el contrario, aparece bajo distintas formas y nombres, pero siempre persigue el fin obvio de reducir el peso de la tributación, y más frecuentemente para los grupos de mayores ingresos;

iv) Las causas de la evasión no fueron examinadas con profundidad. En este campo, por lo menos, pueden enunciarse algunos progresos en los países desarrollados, tanto en lo analítico como en ensayos empíricos,²⁴ pero en América Latina son prácticamente inexistentes los análisis de este tipo.

v) Ni la evasión propiamente dicha, ni la elusión, se producen en un mundo aislado donde el contribuyente víctima se enfrenta al fisco victimario, ni tampoco son atribuibles al subdesarrollo todas las deficiencias o fallas tales como la insuficiencia en el orden administrativo y

costear asesores tributarios; por otra parte, puede suponerse también que a medida que un país se desarrolla crece también la complejidad de las leyes, y ésta frecuentemente facilita la elusión.

²⁴ Cf. Para los enfoques conceptuales véanse: T.N. Srinivasan, "Tax Evasion, A Model" en *Journal of Public Economics*, Vol. 2, N° 4, noviembre de 1973, y para los empíricos a Joachim Vogel, "Taxation and Public Opinion in Sweden, An Interpretation of Recent Survey Data", en *National Tax Journal*, Vol. XXVII, N° 4, diciembre de 1974. En el primer ensayo se explica la evasión como consecuencia de una comparación que efectúa el contribuyente potencial entre el pago del impuesto, por un lado, y la suma que tendría que pagar en el caso de ser descubierto, ponderada por la posibilidad de su detección. En el segundo trabajo se examinaron las razones de la evasión en Suecia mediante encuestas, poniendo en evidencia la influencia del ambiente donde actúa el posible evasor (influencia de amigos, colegas, etc.), y la complejidad de las leyes tributarias y la existencia de tasas muy elevadas.

legal, la falta de capacidad empresarial o de técnicos competentes: aquí también actúan los grupos que están en el poder y utilizan tales procedimientos para reducir su participación en la carga tributaria.

El estudio de la distribución de la carga tributaria se relaciona con uno de los objetivos básicos de la política fiscal: la mejora en la distribución del ingreso. Trata de verificar hasta qué punto esta meta se cumple en la realidad. Ahora bien, dada la trascendencia de este asunto se le dedicará un párrafo especial, lo que se justifica, por lo demás, también frente a progresos más significativos en este campo. Aunque a esta altura sólo vale la pena apuntar lo siguiente:

a) Con anterioridad a la Conferencia de Buenos Aires, únicamente para dos países de América Latina se efectuaron estimaciones, si bien algo rudimentarias sobre la distribución de la carga tributaria.²⁵

b) Como la conferencia se refería a problemas tributarios, en los trabajos sobre distribución prácticamente no se hacía referencia al efecto posible de los gastos públicos.

La segunda conferencia, realizada en Santiago, marca en realidad un hito trascendente en el desenvolvimiento de la política fiscal en América Latina: participan en ella delegados de todos los países de América Latina, con excepción de Cuba; no sólo concurren economistas de

América Latina, sino también de varios países desarrollados; pero, y esto es lo más importante, se llega a conclusiones concretas, y expresamente se señala que a pesar de las diferentes características sociales, políticas, legales y administrativas de las diversas repúblicas latinoamericanas, este reconocimiento “no implica una modificación de los objetivos ni que vaya a reducirse el ritmo, alcances y urgencia que requiere la reforma tributaria”.

Este trabajo, como se ha podido apreciar en las secciones anteriores, y surgirá de modo aún más evidente en adelante, es esencialmente crítico por las siguientes razones: muchas veces asuntos de enorme significación fueron examinados sin la debida profundidad; se ha tendido a simplificaciones extremas, y según el criterio que aquí se sigue —es decir, los juicios de valor adoptados— no se ha prestado la atención suficiente a la necesidad de lograr una mejora en la distribución. Al comentar la Conferencia de Santiago se cree que la evaluación ha de ser distinta, ya que muchos de sus señalamientos merecen todo elogio: las reuniones no se limitaron a una consideración meramente conceptual sino que se llegó a preparar una serie de recomendaciones para una posible aplicación práctica, logro no muy común en esta clase de eventos, pues sus conclusiones se acercan a un verdadero plan de acción; más aún, dichas recomendaciones tuvieron un carácter esencialmente progresivo —en ambos sentidos de la palabra— es decir, en cuanto a tendencia a favor del cambio social y en lo específicamente tributario al propugnar una mayor equidad vertical, o para emplear una terminología semejante y de uso más frecuente, de tender hacia una imposición basada en la capacidad contributiva.²⁶ Son particularmente

²⁵ Véase John H. Adler, Eugene R. Schlesinger y Ernest C. Olson, *Public Finance and Economic Development in Guatemala*, Stanford University Press, 1952; y Carl S. Shoup, Lyle C. Fitch, Sir Donald Mac Dougall, Oliver S. Oldman y Stanley S. Surrey, *The Fiscal System of Venezuela - A Report*, John Hopkins Press, Baltimore, 1959. El autor de este trabajo presentó una primera estimación de la distribución de la carga tributaria en Argentina para la Conferencia de Buenos Aires, en *op. cit.*, pp. 55-72.

²⁶ Véase “Problemas de política fiscal” en *Reforma tributaria para América Latina*, *op. cit.*

dignas de destacar las siguientes pautas:

a) El establecimiento de un sistema unitario de impuesto progresivo a la renta, incluyendo la imposición a las ganancias de capital, complementado con un impuesto sobre el patrimonio, aunque se agregó la condición "cuando ello sea posible";

b) Mayores tributos a las propiedades urbanas y rurales;

c) Fortalecimiento de la imposición de las sucesiones y donaciones; y

d) El uso prudente de incentivos.

En virtud de lo expuesto, habría que preguntarse si estas sugerencias se han cumplido, y en caso contrario, explicarse el fracaso, en la práctica —aunque no sea necesariamente total—, de objetivos tan extensamente examinados y, en general, tan bien concebidos.

4.

Los cambios en los sistemas tributarios posteriores a la conferencia de Santiago

Un examen en profundidad de los sistemas tributarios de cada uno de los países, excedería los límites de un trabajo como el presente; exigiría, en cada caso, una investigación especial que combinase los aspectos macro y microeconómicos; requeriría una indagación de la legislación en su sentido material, es decir, decretos, reglamentos y resoluciones, y también su aplicación y cumplimiento efectivos; debería analizar la suficiencia de la tributa-

ción con respecto al posible crecimiento de las necesidades del sector público; tendría que comprender en consecuencia un análisis sobre la flexibilidad automática y el poder de reacción²⁷ y, por supuesto, comprendería también un estudio del impacto de la tributación en el sector privado y de sus consecuencias.

El texto de las recomendaciones es el siguiente:

1) La reforma, simplificación y actualización del sistema de tributación indirecta; 2) El establecimiento de un sistema unitario amplio de impuesto personal progresivo a la renta, que incluya el gravamen de las ganancias de capital tanto de bienes muebles como de bienes inmuebles, complementado con un impuesto sobre el patrimonio neto cuando ello sea posible; 3) La recaudación de mayores ingresos fiscales por medio de tributos a las propiedades urbanas y rurales que deben ser adicionales al impuesto personal a la renta derivada de aquellas propiedades, y coordinarse además con otras formas de imposición especial de los ingresos provenientes de la propiedad; 4) El fortalecimiento del sistema de tributación de las sucesiones y donaciones; 5) La organización de las empresas nacionales de modo que se financien a sí mis-

mas mediante la adopción de tasas adecuadas por los servicios suministrados; 6) La armonización del tratamiento tributario de la renta de empresas extranjeras, y la imposición de la renta proveniente del exterior percibida por personas domiciliadas en el país; 7) La creación de un clima fiscal que, mediante el uso prudente de incentivos, fomente la formación de capital privado y su inversión en empresas productivas; 8) La reforma de las prácticas presupuestarias y la inclusión en los presupuestos de los resultados de operación de los organismos autónomos o paraestatales; 9) El establecimiento de un sistema objetivo y coordinado de administración tributaria en que cada impuesto se emplee para dar mayor solidez a los demás con el objeto de asegurar que los beneficios de una reforma sustancial no se pierdan en la administración.

²⁷ Por flexibilidad automática se entiende aquí el incremento de un impuesto, o de un conjunto de gravámenes, con respecto al producto interno bruto a igualdad de las leyes (es

Un primer enfoque global muestra que el esfuerzo tributario, expresado como relación de la recaudación tributaria con respecto al producto interno bruto para el conjunto de la región, no ha sido muy significativo, como surge claramente del cuadro 1. De 1960 hasta 1972 crece del 13 al 14.40/o (o sea un aumento apenas superior al 100/o) y alcanza el 150/o en 1973 (un incremento inferior al 200/o en todo el período). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que para los años finales 1972-1973, el promedio para la región está influido por los ascensos en los ingresos tributarios de Venezuela y el Ecuador, determinados en parte por los mayores ingresos provenientes del petróleo; también es notorio el incremento logrado por el Brasil.

En lo que respecta a la estructura tributaria, a pesar de un sensible aumento de la proporción de los impuestos directos —aquí nuevamente influyen las cifras de Venezuela— siguen predominando los impuestos indirectos, como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3. En efecto, para la región en su conjunto la participación de los impuestos directos no llega al 400/o, y excepto Venezuela, en ningún país éstos superan el 500/o.²⁸

decir, a igualdad de tasas, deducciones, exenciones, etc.) en un período dado; en cambio el poder de reacción (flexibilidad ex-post-Guoyancy considera también el aumento de la recaudación de un impuesto con respecto al producto, incorporando también el producido de cambios legales, por ejemplo, aumento de tasas).

²⁸ Por supuesto, esta clasificación de los impuestos en directos e indirectos es sólo una primera aproximación, pero como la categoría de los directos incluye los impuestos a los ingresos y a la propiedad, es un índice, aunque imperfecto, del carácter progresivo de un sistema; la significación de este grupo de impuestos revela también —nuevamente como primera aproximación— un mayor desarrollo del sistema por sus mayores exigencias tanto para la administración tributaria como para el contribuyente.

También merecen destacarse los siguientes factores estructurales observados en el sistema tributario de la mayoría de los países:

a) La concesión de incentivos bajo las más diversas formas ha sido intensiva; con frecuencia se han otorgado en forma muy general, poco discriminada;

b) Los impuestos directos que recaen sobre los salarios son importantes, y esto resulta aún más notorio si se incluyen en este grupo los aportes a los sistemas de seguridad social.²⁹ Desde el punto de vista adoptado en este trabajo se los ha considerado dentro de los ingresos tributarios, porque dentro de los gastos se comprenderán los pagos (servicios prestados);

c) En contados países se ha podido aplicar un verdadero impuesto global a la renta; la existencia de acciones al portador constituye uno de los obstáculos para implantarlo;

d) La participación del sector agropecuario en la tributación global tiende a ser reducida; en general sólo tienen alguna significación los impuestos a la exportación; no siempre con carácter permanente, y a veces en un plazo mayor, se compensan con subsidios a favor de los mismos exportadores;

e) Se han hecho algunos progresos para imponer los consumos suntuarios, pero, en general, su participación dentro de los bienes y servicios gravados sigue siendo reducida.

No parecería necesario, en vista de los elementos mencionados, aportar pruebas adicionales.³⁰ Sólo se cree de interés mencionar la siguiente opinión de

²⁹ La incorporación de los aportes dentro de los impuestos es todavía materia de discusión. Cf. Richard M. Bird y Luc Henry de Wulf "Taxation and Income Distribution: A Critical Review of Empirical Studies" en *Staff Papers*, Vol. XX, N° 3, noviembre de 1973, p. 657.

Cuadro 1
**RECAUDACION TRIBUTARIA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS,
 1960 Y 1970 A 1973^a**

(Porcentajes respecto al producto interno bruto a precios corrientes)

	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	14.0	15.2	13.0	11.2	11.1
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	7.9	9.2 ^b	8.2 ^b	7.5 ^b	...
Brasil	18.1	20.6	20.5	22.1	22.5
Colombia	9.7	11.8	11.8	11.1	...
Costa Rica	12.1	13.9	13.7	13.8	14.8
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	16.5	18.5	18.6	16.8	...
Ecuador ^c	12.3	13.3	15.5	15.9	...
El Salvador ^c	10.9	10.3	10.4	10.6	11.5
Guatemala	8.6	8.3	8.4	8.3	7.9
Guyana	...	...	...	...	...
Haití ^d	7.8	6.0	6.0	5.9	...
Honduras	10.7	11.9	11.4	11.0	11.6
Jamaica	...	...	...	...	...
México	7.5	8.8	9.0 ^e	9.3	9.6 ^e
Nicaragua	10.4	9.8	10.1	9.9	11.6
Panamá	10.1	12.3	12.4	12.0	11.9
Paraguay ^c	8.6 ^f	10.4	9.4	8.3	...
Perú	13.0	15.4	15.0	14.9	14.6
República Dominicana	16.5	14.8	15.0	14.0	13.0
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	15.4	17.4	17.6	15.3 ^c	...
Venezuela	12.8	12.6	15.3	14.7	16.4
<i>América Latina</i> ^g	<i>13.0</i>	<i>14.3</i>	<i>14.3</i>	<i>14.4</i>	<i>15.0</i>

Fuente: Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

^aExcluye los aportes a los sistemas de seguridad social.

^bCorresponde a los ingresos del tesoro y de las municipalidades de La Paz y Santa Cruz.

^cSólo gobierno central.

^dIngresos de presupuesto.

^eEstimaciones provisionales.

^f1962.

^gExcluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

Cuadro 2
**IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS,
 1960 Y 1970 A 1973**

(Porcentajes de la recaudación tributaria total)

	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	23.3	22.0	18.1	16.4	18.7
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	12.7	14.5	21.7	19.0	...
Brasil	20.0	24.4	27.8	31.9	31.9
Colombia	51.4	47.5	45.8	45.5	...
Costa Rica	16.0	23.2	23.9	25.5	...
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	38.6	35.1	32.7	29.8	...
Ecuador	14.7	20.9	29.0	28.6	...
El Salvador	12.5	24.6	24.9	24.8	25.6
Guatemala	9.2	17.6	18.3	19.3	...
Guyana	...	...	...	...	...
Haití	8.8	11.7	10.7	11.9	...
Honduras	17.3	28.5	27.9	25.9	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	34.3	45.8	44.9	46.8	45.2
Nicaragua	12.2	19.4	19.5	20.6	15.5
Panamá	32.6	48.1	48.5	44.8	47.5
Paraguay	17.2	17.5	19.3	20.1	...
Perú	38.1	36.0	31.0	35.3	...
República Dominicana	23.7	30.1	30.2	31.2	31.8
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	21.4	15.0	13.8	...	...
Venezuela	55.5	70.4	76.1	76.1	81.0
<i>América Latina</i> ^a	29.6	37.6	34.7	36.2	...

Fuente: Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

^aExcluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

Cuadro 3

**IMPUESTOS INDIRECTOS EXCLUIDOS LOS PROVENIENTES DEL COMERCIO EXTERIOR
EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1960 Y 1970 A 1973**

(Porcentajes de la recaudación tributaria total)

	1960	1970	1971	1972	1973
Argentina	53.2	65.9	67.6	65.4	63.8
Barbados	...	...	...	...	...
Bolivia	48.5	28.4	33.7	37.2	...
Brasil	75.6	72.5	69.0	64.7	64.7
Colombia	22.8	30.8	33.3	35.0	...
Costa Rica	20.5	42.6	44.8	50.9	...
Cuba	...	...	...	...	...
Chile	41.4	53.0	57.2	60.5	...
Ecuador	38.2	29.4	31.9	33.0	...
El Salvador	25.4	32.4	37.1	36.3	33.9
Guatemala	45.0	53.3	53.1	53.8	...
Guyana	...	...	...	...	...
Haití	26.8	33.0	33.1	35.5	...
Honduras	31.1	41.7	40.6	42.1	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	43.4	43.4	45.8	44.5	45.5
Nicaragua	31.0	50.6	53.1	52.9	45.7
Panamá	18.1	22.6	22.6	22.6	26.5
Paraguay	17.3	36.2	36.0	40.7	...
Perú	39.1	39.4	43.8	43.7	...
República Dominicana	38.1	21.9	21.1	20.6	17.7
Trinidad y Tabago	...	...	...	...	...
Uruguay	51.3	72.9	74.6	...	...
Venezuela	17.9	18.9	15.3	15.7	12.8
<i>América Latina</i> ^a	49.4	52.6	53.1	51.3	...

Fuente: *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina* (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

^aExcluye Cuba y países de habla inglesa del Caribe.

Adolfo Atchabahian, quien durante varios años dirigió el Programa de Tributación OEA/BID creado precisamente con el propósito de realizar estudios para promover reformas en los países de América Latina: "Podría pensarse que la mera realización de estos estudios fiscales habría de resultar base suficiente como para suscitar en los países a los cuales se referían esos estudios fiscales, la inquietud del cambio de la reforma respecto a los señalados como inconvenientes en los sistemas estudiados. Muy lejos se ha de estar de tal creencia. Yo aseguraría que ninguno de esos estudios fiscales impulsó, en sí y por sí mismo, la menor actividad legislativa en los países con vistas a corregir deficiencias estructurales de sus sistemas tributarios que fueron puntualizados en ellos... Han sido problemas de corto plazo, los que por lo común han promovido la inquietud de los países de demanda de asistencia técnica del Programa."³¹

Frente a este diagnóstico, se torna imperativo ensayar una interpretación de este resultado no muy afortunado; se cree encontrar en el Informe Final de la Conferencia una clave fundamental del interrogante planteado. En efecto, en dicho informe se afirma que se "reconoció que son diferentes las características sociales, políticas, legales y administrativas de las diversas repúblicas latinoameri-

³⁰ En varios puntos existe coincidencia con un trabajo de Richard M. Bird y Oliver Oldman, "Tax Research and Tax Reform in Latin America, A Survey and Commentary" en *Latin American Research Review*, Vol. III, N° 3, verano de 1968, pp. 5-23.

³¹ "La experiencia recogida en el desenvolvimiento del programa conjunto de tributación OEA/BID", en *Terceras Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1971, pp. 209 y 210.

canas y que la reforma fiscal —si se quiere llevar efectivamente a la práctica— debe estar en consonancia con esas características nacionales. No obstante, el reconocimiento de tales consideraciones no implica una modificación de los objetivos ni que vayan a reducirse el ritmo, alcances y urgencia que requiere la reforma tributaria. A fin de lograr los objetivos del desarrollo acelerado y una mejor distribución, es esencial que los países superen mediante un especial esfuerzo los obstáculos que en el pasado pueden haber impedido una reforma fiscal completa".³²

En el párrafo citado existe una contradicción y, más relevante aún, se pretenden lograr objetivos difícilmente alcanzables en plazos razonables por no basarse en la realidad. En efecto, es contradictorio sostener, por un lado, que la reforma fiscal debe estar en consonancia con las características nacionales incluyendo las sociales y políticas y, por el otro, aseverar que tales consideraciones no implican una modificación de los objetivos ni que vayan a reducirse el ritmo, alcances y urgencia que requiere la reforma tributaria.

En lo que respecta a los gastos, los elementos sociopolíticos son factores importantes en la determinación de los niveles de analfabetismo, mortalidad infantil, mala nutrición, etc. Existen países en el mundo —obviamente no es preciso enumerarlos— que han demostrado que es posible lograr una mejora en materia de salud pública y educación a pesar de ser países pobres, es decir, con un ingreso por habitante inferior al de la casi totalidad de los países de América Latina, lo que significa que no es el bajo nivel de

³² "Problemas de política fiscal", en *Reforma tributaria para América Latina*, op. cit., p. 709.

desarrollo el que explica en lo fundamental el subdesarrollo en lo social. Por consiguiente, es cierto que "la resistencia de poderosos grupos de presión obstruyen el camino a una reforma tributaria efectiva" como lo señaló Kaldor, y además, dificultan un avance social efectivo a través de crecientes gastos públicos.

El trabajo de N. Kaldor proporciona a su vez elementos probatorios adicionales cuando asegura que "no es posible exagerar la importancia de los ingresos públicos desde el punto de vista de un desarrollo económico más acelerado. Independientemente de la ideología o el color político de cualquier gobierno, el desarrollo económico y cultural de un país necesita en forma eficiente y continua una creciente provisión de un conjunto de servicios que no producen ingresos económicos tales como educación, salud, sistemas de comunicación, etc., generalmente conocidos como de 'infraestructura' que necesitan ser financiados por los ingresos estatales".³³ Por supuesto, la afirmación es correcta si se destaca que se trata de necesidades, pero sería totalmente falso suponer que —salvo excepciones— se estaría dispuesto a satisfacerlas efectivamente y en un tiempo razonable. Dicho de otro modo, lograr la provisión de servicios de educación, salud y vivienda para las grandes mayorías en nuestros países —también salvo excepciones— no es independiente del sistema político o de la estructura del poder.

Otra explicación posible del reducido éxito práctico de la conferencia sería la siguiente:

Si bien se examinó un interesante trabajo de John Adler³⁴ y se hicieron

³³ En el Informe Final citado (p. 709) los participantes también apoyaron decididamente la necesidad de aumentar los ingresos y gastos públicos, *op. cit.*, pp. 103-104.

algunas referencias aisladas sobre los gastos públicos, los aspectos tributarios aparecen prácticamente desvinculados de los gastos, lo que surge muy claramente de las recomendaciones finales.³⁵

Un examen conjunto se impone por las siguientes razones:

a) Desde el punto de vista del desarrollo económico (*strictu sensu*) no es suficiente afirmar que los ingresos servirán para la infraestructura, etc.; es necesario examinar concretamente las obras y gastos a realizar para conocer sus beneficios y costos sociales y su integración en los planes de desarrollo;

b) Desde la óptica redistributiva, no basta saber quiénes pagan los impuestos sino que es necesario también saber quiénes reciben los beneficios que resultan del gasto;

c) En lo que respecta a la política de estabilización, es demasiado obvia la necesidad de relacionar ingresos, fundamentalmente tributarios, con los gastos;

d) Desde el punto de vista político, las resistencias a las que ya se hizo referencia, no se ejercen sólo en lo referente al monto sino también en lo que tiene que ver con la composición del gasto público.

También se podrían criticar las recomendaciones de Santiago por no haber

³⁴ "Los gastos fiscales y el desarrollo económico" en *Problemas de política fiscal, op. cit.*

³⁵ En el Informe Final se indica lo siguiente, después de mencionar la necesidad de aumentar los gastos: "Es indudable que en los países latinoamericanos se hacen muchos gastos innecesarios y dispendiosos. El perfeccionamiento de los métodos de planificación global de las inversiones, de la evaluación de proyectos, de la comparación de resultados en las operaciones del sector público y del control de los gastos corrientes del gobierno, constituyen elementos esenciales para lograr que el incremento de la carga tributaria se traduzca en los beneficios a que aspira la conferencia", *Problemas de política fiscal, op. cit.*, p. 709.

tenido en cuenta debidamente las diferencias existentes entre los países, no sólo en lo que respecta al orden sociopolítico sino en lo más directamente relacionado con la economía: diferente nivel de desenvolvimiento ya alcanzado, estructura productiva, grado de dependencia del comercio exterior y de la inversión extranjera, significación de los recursos ya explotados y todavía por aprovechar, extensión del mercado interno (determinado, como es obvio, por la magnitud de la población, el desarrollo alcanzado y la distribución del ingreso).

Dicho a modo de ejemplo, es lógico que una reforma fiscal para Haití no puede ser igual a otra que respondiese a las necesidades de la Argentina. Tampoco será igual el cambio requerido en la tributación de Venezuela que en la del Brasil.

Estas reflexiones indiscutibles nos llevan a ocuparnos —siquiera brevemente— del estudio de Harley Hinrichs,³⁶ que merece ser tomado en cuenta, en vista de la repercusión que tuvo en vastos círculos; y al que podríamos calificarlo como una tesis basada en una forma particular de determinismo económico. De acuerdo con el autor citado, al comenzar el desarrollo económico predominan los impuestos sobre el comercio exterior, ya que frecuentemente los sectores exportadores constituyen los sectores líderes, y por otra parte, en general, los impuestos de esta clase son más fáciles de controlar. Políticas proteccionistas son también susceptibles de utilizar los aranceles aduaneros o gravámenes similares. Al desarrollarse más intensamente las industrias que producen bienes y servicios

³⁶ *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*, Harvard Law School, International Tax Program, Cambridge, Mass., 1966.

para la economía nacional crecerán los impuestos indirectos internos (impuestos a las ventas y sobre consumos específicos). Sólo durante las últimas etapas del desarrollo económico predominarán los impuestos directos.³⁷ Considerando varias evidencias empíricas no se puede restar validez a esta tesis; sin embargo, en modo alguno invalidan los juicios acerca de la preponderancia de las estructuras sociopolíticas o factores de poder. Más aún, seguramente se podrían relacionar estos cambios en la estructura económica con transformaciones paralelas en la estructura del poder. Así, el desarrollo económico del Japón, a partir de la restauración de los Meiji, se caracteriza en su primera época por una fuerte imposición a la tierra, que sirvió como un instrumento auxiliar para la transformación de todo el sistema al contribuir a la eliminación del sistema feudal y facilitar la transferencia de capitales al sector industrial, cuyo desenvolvimiento inicial fue realizado por el mismo Estado. En el sector agropecuario la producción creció debido en parte, por lo menos, al efecto-ingreso de la mayor tributación. El impuesto a la tierra debía pagarse en efectivo, circunstancia que puso a los campesinos necesariamente en contacto con la economía monetaria; además, la fuerte imposición exigía un mayor esfuerzo a los agricultores para mantener su nivel de vida.³⁸

Con posterioridad (a partir del nombramiento del Príncipe Matsukata como

³⁷ Véase también Richard A. Musgrave, *Fiscal System*, Yale University Press, 1969, especialmente los capítulos 5-7.

³⁸ Vale la pena recordar que los señores feudales —en forma directa o indirecta— llegaron a invertir en empresas industriales los bonos recibidos por la eliminación de los impuestos que ellos antes percibían y se convirtieron así al nuevo credo industrialista.

Primer Ministro), se fortalecieron fuertemente los impuestos sobre el consumo. Como resultado del desenvolvimiento esbozado, el aumento de la producción agropecuaria y de la producción industrial fue estimulado vigorosamente por el Estado, el que no sólo creó la infraestructura (ferrocarriles, sistema postal y telegráfico y el fortalecimiento de la marina mercante), sino que inició directamente la casi totalidad de la producción industrial a través de empresas estatales (posteriormente se transfirió la mayor parte a la actividad privada). En los 25 años anteriores a 1910 el ingreso por habitante se duplicó mientras que el consumo se mantuvo constante,³⁹ de modo tal que el nivel de la mayoría de la población se mantuvo por debajo de los niveles aceptables en materia de salud, vivienda, etc.⁴⁰ Es obvio que, de este modo, la preponderancia de impuestos al consumo que afectaban fundamentalmente a la gran mayoría del pueblo, puede ser explicada por una especie de evolución típica de los sistemas tributarios, pero es más importante relacionarla con los intereses del complejo militar industrial que entonces gobernaba el Japón.

Los numerosos estudios efectuados para determinar el esfuerzo tributario que realizan los países, están relacionados con el enfoque de Hinrichs, en la medida que también se busca encontrar

³⁹ A este resultado contribuyeron la fuerte imposición al consumo y a la tierra. (Era importante la participación de los pequeños propietarios en el sector rural.)

⁴⁰ Cf. Motokazu Kimura, "Fiscal Policy and Industrialization in Japan 1968-1995" en *The Annals of the Hitotsubashi Academy*, 1956; y William W. Lockwood, "The State and Economic Enterprise in Modern Japan, 1868-1938" en *Economic Growth: Brazil, India, Japan* (S. Kuznets, W.E. Moore y J.J. Spengler, ed.), Duke University Press, Durham, 1955.

factores económicos que influyan en la presión tributaria. De esta manera, se ha comprobado que el nivel de ingreso por habitante, la apertura de la economía, la significación del sector minero y el grado de urbanización —para indicar sólo algunos— explican el 'esfuerzo tributario'. A pesar de la insistencia en la necesidad de considerar otros factores relacionados con la estructura del poder, de ninguna manera se pretende restar importancia a estos estudios por las razones siguientes:

a) Destacar los factores relacionados con la estructura del poder no significa que los factores económicos no hayan tenido alguna influencia;

b) Como ya se ha indicado, estos últimos elementos pueden estar relacionados con la estructura del poder;

c) Por último, la brecha entre el esfuerzo efectivamente realizado y el que resulta de la estimación (sobre la base de una regresión que incorpora los factores indicados: ingreso por habitante, grado de apertura de la economía, etc.), puede constituir una evidencia de que intervienen otros factores, como los políticos, por ejemplo, que la explican.⁴¹

⁴¹ Supongamos que un país tiene una presión tributaria del 150/o del producto interno bruto y que sobre la base de la regresión estimada para un conjunto de países dicha presión (esfuerzo tributario) 'debería' ser del 200/o del producto interno bruto; se tiene aquí una evidencia de que están presentes otros elementos no considerados en la regresión.

Cf. R.J. Chelliah, "Trends in Taxation in Developing Countries" en *Staff Papers*, julio de 1971; R.W. Bahl, "A Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries" en *Staff Papers*, marzo de 1972; R.J. Chelliah, H.J. Baas y M.R. Kelly "Tax Ratios and Tax Effort in Developing Countries 1969-1971" en *Staff Papers*, marzo de 1975.

5.

Una nueva tentativa para promover reformas tributarias: la Conferencia de México

Fue Gerson Da Silva, tributarista brasileño, infortunadamente ya fallecido, quien, con singular brillo, dedicación y esfuerzo, trató de elaborar un esquema o modelo general que pudiera servir para todos los países de América Latina, ya que se destacó en la Conferencia de México de 1972, "que se iba a hacer un amplio análisis... que permitirá determinar en qué medida el modelo puede ser transformado en proposición con el objeto de servir de término de referencia tanto para fines de diagnóstico como para efectos de orientar la reforma de las estructuras tributarias de América Latina".⁴²

La orientación básica de los trabajos presentados por la OEA tenía una virtud notable que debe destacarse: consideraban en forma expresa la tributación como un instrumento para promover el desarrollo. En esta forma, cada tipo o grupo de impuestos tenía una finalidad básica.

Sintetizando, los puntos principales del modelo eran los siguientes:

a) Necesidad de estimular la exportación de productos industriales latinoamericanos, para lo cual se recomienda fijar el tipo de cambio al nivel de la productividad media del sector industrial; crear un gravamen progresivo sobre los productos primarios que se exporten a aplicarse para cada producto sobre la

⁴² Subrayado del autor de este trabajo. Cf. Programa Conjunto de Tributación OEA, *Consideraciones preliminares de carácter conceptual y metodológico*, preparado por la Secretaría General de la OEA, Exposición inicial de organismos patrocinadores, p. 30.

diferencia entre el precio de venta (equivalente al precio corriente internacional) y un precio base, pero calculado este último a la tasa de cambio anterior a la modificación indicada;

b) Separar la función protectora de los derechos aduaneros de la de restringir selectivamente el consumo que debe asignarse a un impuesto interno, dejando a los aranceles la función de la protección;

c) Fijar una tasa efectiva uniforme en el impuesto aduanero para todos los productos, con la salvedad de un tratamiento aduanero especial para las industrias nacientes;

d) La determinación del nivel y estructura del consumo se vería influida por los impuestos a los ingresos y un impuesto general a la venta de bienes y servicios; por su parte la estructura del consumo estaría influida por impuestos selectivos al consumo;

e) El objeto del impuesto a la tierra sería aumentar la productividad de la misma;

f) Se sugiere una serie de medidas tributarias determinantes de la combinación óptima de los factores trabajo y capital, por ejemplo, eliminación de los tributos sobre la mano de obra y utilización del impuesto al valor agregado como forma de financiar las prestaciones de seguridad social;

g) Para maximizar el ahorro interno de las empresas el modelo debería tener las siguientes características:

i) Incluir los dividendos en la materia imponible del impuesto global de las personas o las familias, impuesto

que sería fuertemente progresivo;

ii) Excluir completamente las ganancias retenidas por las empresas de cualquier impuesto sin tomar en cuenta la forma de empresa (incluyendo las sociedades de personas y aun las empresas unipersonales).

h) Mediante un mecanismo especial se determinaría la estructura de las inversiones, la que consistiría en la creación de un impuesto adicional sobre las utilidades de las empresas, del cual éstas podrían liberarse mediante el depósito de igual monto a ser utilizado para inversiones de las empresas en usos o en condiciones que fijarían las autoridades;⁴³

i) En lo que respecta a la política tributaria como determinante de la distribución del ingreso, se llegó a la conclusión de que ésta 'no mejorará significativamente', ni a través del uso de una tributación progresiva, ni a través de la expansión de los gastos públicos. Desde luego, esto no quiere decir que los gobiernos de los países latinoamericanos no deban hacer uso de estos instrumentos fiscales; sólo quiere decir que no deben ponerse demasiadas esperanzas en el éxito de estas políticas. La conclusión de este trabajo es, en consecuencia, que los instrumentos fiscales deben usarse para generar fondos sustanciales adicionales que puedan ser asignados a la creación de empleos para los 'marginados'.⁴⁴

Conforme al enfoque general ya comentado debe destacarse el meritorio esfuerzo de haber concentrado la atención en determinadas variables fundamentales: exportación, inversión, consumo, etc., que pueden influir en el des-

arrollo económico y analizar, por tanto, los impuestos como herramientas para afectar aquellas variables. Se supera de este modo el criterio basado en un examen por tipo de impuestos.

Otro avance ha sido el tratamiento explícito del comercio exterior. Dentro de este grupo de impuestos también se concuerda con la separación de la función protectora de la de restricción del consumo.

También parece conveniente estimular las exportaciones, y la modificación del tipo de cambio puede constituir un instrumento para ello. Sin embargo, es evidente que de este modo no se solucionan todas las dificultades que surgen si se desea implantar una política eficaz para la promoción de las exportaciones industriales. En los países con inflación intensa no basta con establecer, en un momento dado, un tipo de cambio favorable; interesa saber de qué modo se realiza el ajuste posterior. Frecuentemente se ha insistido en la conveniencia de ajustes graduales como una forma de mantener la situación favorable inicial. Es evidente también que la devaluación inmediata, que será lógicamente la consecuencia de un tipo de cambio más favorable para las exportaciones, podrá tener repercusiones considerables en la economía interna, ya que tendrá que incidir en un aumento de los precios internos. Este último tipo de consecuencias no fue considerado.

La desgravación o reducción de los impuestos que recaen sobre la mano de obra parece conveniente, sobre todo para disminuir los elementos regresivos de los sistemas tributarios.

Finalmente, un impuesto a la exportación como el descrito constituiría en lo fundamental un instrumento conveniente para absorber beneficios extraordinarios resultantes de fluctuaciones en los precios internacionales:

⁴³ Véanse los distintos trabajos preparados por la Secretaría.

⁴⁴ "IV La política tributaria como instrumento del desarrollo", *Reforma tributaria para América Latina*, op. cit., p. 354.

Existen, sin embargo, varios aspectos cuestionables:

1) Se ha dejado casi totalmente de lado la política del gasto público, salvo una excepción importante, a la que se hará referencia. A nuestra objeción se podría contestar que en virtud de los fines específicos del Programa, un tratamiento de los gastos públicos hubiera excedido los límites de sus atribuciones. Aun cuando es difícil determinar si las restricciones efectivas eran tan rígidas, de todos modos lo relevante es que algún grupo debería haberse ocupado de dicho tema, y finalmente debería haberse hecho una síntesis para apreciar —tanto como modelo conceptual como también para investigación empírica o como planteos para la acción— los efectos de la política fiscal en su conjunto.

Desde otro ángulo, podría hacerse hincapié en la necesidad de considerar todos los instrumentos de la política económica para juzgar los resultados alcanzados, pero al respecto hay que tener en cuenta que muchos efectos de impuestos y gastos ya son difíciles de determinar, y la complejidad del estudio se multiplicaría al pretender una meta tan ambiciosa. Por supuesto, lo ideal sería un cuadro completo de los efectos de la política económica en su conjunto; pero por ahora se estima que ya constituiría un paso hacia adelante contar con un resultado razonable para la acción fiscal, aspecto que luego podría ser incorporado en un esquema más global y totalizador. Por todo ello se afirma que un estudio fiscal integrado puede ser el primer paso para una explicación más completa y cuantificada de todos los efectos de la política económica. Así, qué sentido tiene saber, por ejemplo, que el sistema tributario es progresivo, o sea, que la mayor parte de los impuestos son pagados por los ricos, si no se determina que tal vez sean los

mismos ricos quienes obtengan los beneficios resultantes del gasto.

2) Se supone que el instrumental es ateleológico, lo que implica hablar de un sistema tributario, pero no de tasas, haciendo abstracción de los aspectos políticos (estructura del poder), y sin considerar tampoco otras cuestiones relacionadas con el nivel de la tributación, pues no puede aplicarse un mismo sistema para una presión tributaria del 80/o y otra del 300/o.⁴⁵

3) Al adjudicarle una eficacia extraordinaria al instrumento tributario se procede con un optimismo que a veces carece de justificación. Así, aunque se concuerde con la necesidad de reducir las contribuciones sociales (impuestos sobre la mano de obra para incrementar la progresividad del sistema) no se cree que necesariamente el efecto sobre la combinación de factores sea importante en todos los casos.⁴⁶ Dicho de otro modo, no siempre existen alternativas tecnológi-

⁴⁵ Véanse al respecto como ejemplo las explicaciones contenidas en las *Propuestas de una reforma fiscal para Colombia*, (Richard A. Musgrave, Presidente, editado por Malcolm Gillis, versión española de Miguel Urrutia, Banco de la República, Bogotá, 1974), p. 45: “El contenido de la reforma variará considerablemente según la meta (en materia de ingreso) que se persiga. Sería un error, sin embargo, suponer que la meta para el ingreso fiscal pueda fijarse independientemente de la factibilidad y contenido de la reforma tributaria. La interdependencia es recíproca . . .”

⁴⁶ Véanse al respecto los interesantes comentarios de David Félix con referencia a lo que él llama ‘enfoque de los precios relativos’: “Este punto de vista contiene algunos puntos válidos, particularmente al reconocer que una efectiva política tecnológica no debe concentrarse solamente en un creciente flujo de información, sino que debe vincularse con políticas económicas que eliminen los sesgos en la decisión, que distorsionan la elección tecnológica. La debilidad básica del enfoque de los precios relativos es que sobresimplifica fuertemente la

cas, amén de que en general las técnicas disponibles fueron elaboradas en países donde el capital es el factor escaso.

Esta misma confianza se muestra frente al efecto del sistema de incentivos que se aconseja. El mecanismo recomendado por la OEA probablemente sea más eficaz que los comúnmente utilizados, por ejemplo, la depreciación acelerada, pero también será mayor el costo fiscal, circunstancia que no se menciona en absoluto.

4) Parece muy negativa, en cambio, la opinión citada acerca de la distribución del ingreso: "Es, por supuesto, razonable no esperar demasiado de una posible acción redistributiva en la realidad actual de América Latina". Por otra parte, no se señala con claridad la diferencia entre lo que en la realidad existe o ha existido y lo que podría lograrse con un gobierno que desea realmente mejorar la distribución del ingreso. Por último, la consideración final acerca de la ventaja de crear

empleos para los marginados —aunque, por supuesto, deseable— es llevar la redistribución a través de la política fiscal a su expresión mínima.

5) La exclusión completa de las ganancias retenidas —que es una de las alternativas propuestas para fomentar el ahorro— podría llevar a una situación donde el impuesto sobre la renta proveniente del capital cesaría de existir totalmente, considerando que, en general, resulta fácil transformar el pago de dividendos en distribución en acciones que luego se venderían sin pago de impuestos porque el modelo tampoco contiene un impuesto a las ganancias de capital.

En síntesis, si bien el enfoque general es interesante y ya se señalaron varios aspectos de gran importancia, el modelo ni es suficientemente completo ni es aplicable para todos los países, y tampoco considera todos los objetivos que la política fiscal puede llevar a cabo.

6.

La experiencia de algunos países desarrollados de una política tributaria para el crecimiento

Hasta aquí se han comentado tentativas de reformas generales para América Latina, y evaluado la estructura tributaria desde un punto de vista favorable a un régimen progresivo, para lo cual como primera aproximación se utilizaron relaciones globales tales como la relación de impuestos directos con respecto a la recaudación tributaria total.

Como no sólo importa la redistribución del ingreso sino también la utilización del instrumental fiscal para el desarrollo, resulta interesante examinar la experiencia recogida en algunos países desarrollados en el período de la postguerra hasta 1963. Al efecto se han sintetizado las exposiciones más relevantes de una conferencia especial realizada a fines de 1963 en la Brookings Institution (Washington).⁴⁷ A pesar del tiempo transcurrido, este estudio se sigue considerando básico,⁴⁸ y no ha sido casual la decisión de comentarlo.

Como no sólo importa la redistribución del ingreso sino también la utilización del instrumental fiscal para el desarrollo, resulta interesante examinar la experiencia recogida en algunos países desarrollados en el período de la postguerra hasta 1963. Al efecto se han sintetizado las exposiciones más relevantes de una conferencia especial realizada a fines de 1963 en la Brookings Institution (Washington).⁴⁷ A pesar del tiempo transcurrido, este estudio se sigue considerando básico,⁴⁸ y no ha sido casual la decisión de comentarlo.

⁴⁷ Cf. National Bureau of Economic Research, *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, Nueva York, 1966.

matriz de opción tecnológica". Cf. *Development in Latin America: A General Analysis and Recommendations for Technological Policy*, CEPAL, Santiago, p. 18.

Sin perjuicio de un análisis más detenido que se efectuará después, conviene adelantar las siguientes conclusiones resultantes de los trabajos presentados y que surgieron de la discusión entre los participantes.⁴⁹

a) Se destacó la dificultad de relacionar diferencias en las tasas de crecimiento de los países con medidas específicas en el campo tributario;

b) Sin embargo, pocos negarían que la política tributaria tuvo alguna influencia en el crecimiento, pues aun en los países donde el impacto de la acción en el campo impositivo fue mayor —Japón, Alemania e Italia— hubo otros factores que contribuyeron a una fuerte demanda de bienes de inversión para explotar los mercados en expansión, y contaban además con una oferta abundante de trabajadores desocupados o inmigrantes. Los mercados del exterior fueron elementos clave en los Países Bajos, Francia y Alemania; por su parte, el Japón fue favorecido por un bajo coeficiente capital/producto;

c) Se prestó especial atención al crecimiento originado en una mayor formación de capital. Se destacó al respecto que para el fomento del ahorro fue muy importante el ahorro público, ya sea para financiar sus propias inversiones —como ocurrió en los Países Bajos y Suecia— o para préstamos a favor del sector privado;

⁴⁸ Véase al respecto National Bureau of Economic Research, "Economic Research Retrospect and Prospect" en *Public Expenditures and Taxation*, Nueva York, 1972, p. 25; y Stanley S. Surrey y Emil M. Sunley Jr., ponencia general sobre "Los incentivos fiscales como instrumentos para el logro de los objetivos fijados por los gobiernos" en *Cahiers de Droit Fiscal International*, Vol. LXI, 1^{er} tema, p. 30.

⁴⁹ Los países incluidos en el estudio fueron Japón, Alemania Occidental, Italia, Países Bajos, Francia, Suecia y Gran Bretaña.

d) Con respecto a los incentivos a favor del ahorro personal, se llegó a la conclusión de que eran costosos y no muy efectivos;

e) Se estimó que los incentivos para la inversión, según la mayoría de los participantes, habían sido un factor importante tanto en el destino de la inversión como en su nivel. Se justificó en especial la política de 'azúcar y látigo';

f) Se señaló que no se conocían bien los efectos de medidas tributarias sobre las decisiones de ahorrar e invertir, y que por ende eran necesarios más estudios cuantitativos.⁵⁰

De los participantes de cada uno de los países merecen citarse los siguientes puntos de vista:

El representante japonés destacó la importancia del ahorro neto del sector público, como así también de la inversión pública, a pesar del bajo nivel de los ingresos públicos como consecuencia de los reducidos niveles de gastos sociales y de defensa; también insistió sobre el significado de una reducción de la progresividad del sistema tributario; como conclusión sostuvo que hubiera sido mejor haber aumentado el ahorro del gobierno mediante un aumento de la tributación, en lugar de favorecer el ahorro mediante incentivos tributarios.⁵¹

El experto que trató el sistema tributario alemán destacó que los incentivos especiales a favor de la inversión a partir de 1951 —es decir, cuando la situación general de la economía se había normalizado— sólo se otorgaban a favor de industrias básicas, la construcción de

⁵⁰ *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, op. cit., introducción y sumario de E. Gordon Keith, pp. 35-37.

⁵¹ Cf. Sumario e informe sobre el Japón de Ryutaro Komiya en *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, op. cit., p. 39.

viviendas y de barcos, y también a favor de industrias para exportación. El tratamiento benévolo otorgado a la retención de utilidades se modificó a partir de 1953, cuando se estableció que las utilidades distribuidas por las sociedades anónimas quedaban sujetas a una tasa menor que las retenidas.⁵² Cabe destacar que otro participante alemán criticó severamente las consecuencias desfavorables de las medidas adoptadas en la distribución del ingreso y del patrimonio.⁵³

Las disposiciones que regían en Suecia hasta 1951 acerca de las depreciaciones del activo fijo, tenían su origen en un sistema que daba libertad a las sociedades anónimas y a otras asociaciones sujetas a tasas proporcionales para la depreciación libre de su maquinaria y equipo en el impuesto a la renta. Posteriormente, a partir de 1951, se empezaron a introducir limitaciones, y en 1955 se estableció un nuevo sistema que fijaba procedimientos menos ventajosos para reinversiones netas (costo de los nuevos bienes de capital menos las ventas de los anteriores) con una depreciación inicial del 300/o.⁵⁴

La no imposición de las ganancias de capital y la libertad completa para determinar el salario que una sociedad anónima paga a su director ejecutivo, que a la vez fuera accionista, influyó en una abundante formación de sociedades como las indicadas, y se estimó que eran elementos que promovían el crecimiento.⁵⁵ También cabe señalar que las disposicio-

⁵² Cf. Comentario sobre Alemania Occidental de Karl Häuser, *Ibidem*, pp. 152-164.

⁵³ Comentario de Fritz Neumark, *Ibidem*, pp. 152-164.

⁵⁴ Leif Mutén y Karl Faxen, "Sweden", *Ibidem*. Aquí no se comenta el sistema de reservas para inversión, ya que su propósito es fundamentalmente anticíclico y no la promoción del crecimiento, pp. 337-389.

nes sobre depreciación —aunque menos liberales que antes— y la considerable libertad para la valuación del inventario también fueron factores de estímulo para el crecimiento (por un mayor estímulo a empresas que se expandían). Finalmente, con respecto al sistema impositivo sueco, se mencionó la introducción de un impuesto a las ventas considerado poco favorable para el crecimiento, por gravar no sólo los bienes de consumo sino también los bienes de inversión.

En lo concerniente al caso de Italia se hizo hincapié en el peso de los impuestos indirectos (que superaban los impuestos directos, incluyendo en este último grupo los aportes para seguridad social); por su lado los aportes para seguros sociales aumentaron en 1 000/o en términos constantes durante los quince años que siguieron a 1947. El fuerte peso de la imposición indirecta, sumado a una importante evasión tributaria en las categorías de ingresos medios y altos que no pudo impedirse debido a la incapacidad de las autoridades tributarias, significó que la distribución global de la carga tributaria fue preponderantemente proporcional o regresiva.⁵⁶

Para este trabajo, preocupado por los países en desarrollo, es de interés especial la serie de incentivos tributarios otorgados para el desarrollo del sur.⁵⁷ Se eximió a las empresas que invertían en esa región, durante un período de 10 años, del impuesto a la riqueza mobiliaria (una forma de imposición cedular a la

⁵⁵ Cf. "Sweden", *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, *op. cit.*

⁵⁶ Francesco Forte, "Italy", *Ibidem*, pp. 173-190.

⁵⁷ La Cassa per il Mezzogiorno inicialmente dedicó sus fondos a la realización de obras públicas, "Italy", *Ibidem*, p. 196.

renta) sobre las ganancias resultantes. Las empresas quedaban sujetas a otras formas de imposición a los ingresos (por ejemplo, impuesto a las sociedades anónimas). Conforme a las leyes vigentes, las exenciones sólo alcanzaban a las empresas industriales con inversiones fijas tales como instalaciones, maquinarias y otros equipos, organizadas técnicamente para la producción. También se eximió del impuesto a la riqueza mobiliaria a toda empresa localizada en cualquier parte de Italia que invirtiera sus utilidades en el sur; de todos modos esta exención no podía superar el 50% de las utilidades o de las inversiones realizadas.

Finalmente, existían exenciones en el campo de la imposición indirecta. En los primeros años de aplicación de la ley no parecían haberse producido importantes inversiones como consecuencia de las leyes de estímulo, situación que fue cambiando a comienzos de la década de los sesenta, lo que significa que los incentivos requieren un tiempo para que sus efectos maduren. Esto se explica por una serie de economías externas que existían en el norte, y sólo gradualmente se desarrollaban en el sur (por ejemplo, mano de obra entrenada para la industrialización).

Con todo, es importante tener en cuenta que, en términos generales, el sistema contenía varios elementos que lo hacían ineficiente para favorecer el desarrollo económico: alto costo de recaudación, formas de imposición de los impuestos indirectos que distorsionaban la estructura productiva,⁵⁸ un sistema de

imposición directa que castigaba la productividad, y, además, los procedimientos de determinación de los impuestos directos generaban una sensación de inseguridad entre los empresarios.

Durante el período examinado la estructura tributaria de los Países Bajos se caracterizaba por constituir prácticamente el polo opuesto de la italiana. En los Países Bajos la participación de los impuestos directos era elevada; en 1959 sólo el impuesto a la renta personal representaba cerca del 40% de la recaudación tributaria global; además, el sistema era fuertemente centralizado. Dentro de las medidas tributarias, al igual que en varios países desarrollados, se concedió una depreciación acelerada a partir del momento de dar la orden para adquirir un bien de capital; a lo cual se agregó una deducción inicial del 33 $\frac{1}{3}$ de su costo. Sin embargo, esta disposición no modificaba el total a amortizar durante la vida útil del bien. Por ley de 1959 se admitió también una revaluación, por una sola vez, de ciertos bienes de capital en montos que variaban según su fecha de adquisición. La carga combinada sobre ingresos del capital resultante de impuestos a la renta de las sociedades, del impuesto personal y del impuesto al patrimonio, se acercaba, para los mayores ingresos, al 100%. Para favorecer el ahorro existía una serie de disposiciones especiales (por ejemplo, de reservas no gravables y fomento del pequeño ahorro). Es importante señalar que hubieron reducciones en los impuestos y se presentaron estimaciones conforme a las cuales

⁵⁸ Comentario de Siro Lombardini, *Foreign Tax Policies and Economic Growth*, op. cit., pp. 203-206. En lo que respecta a los efectos sobre la productividad suponemos que Lombardini pensaba sobre todo en la existencia de un impuesto a las sociedades que gravaba el rendi-

miento del capital que excedía el 6%. En lo que respecta a la imposición indirecta, en aquella época existía un gravamen de tipo acumulativo con los efectos que normalmente se le atribuyen (diferencias según grado de integración vertical).

las reducciones en el impuesto a la renta proveniente del capital constituía el factor más importante en el aumento de la inversión.⁵⁹ Se destacaron también las rebajas de impuestos para utilidades empleadas para inversiones que favorecieran el ahorro empresarial; consistían éstas en la posibilidad de deducir durante cinco años hasta el 40/o del costo total de los bienes de capital de la renta gravada, rebaja que no afectaba la base (costo) de los bienes amortizables. Finalmente, se mencionaron algunas medidas para estimular el pequeño ahorro (excepción del impuesto de las primas sobre el ahorro pagado a pequeños ahorristas).

El sistema tributario francés estaba caracterizado también por una participación muy fuerte de los impuestos indirectos (70-770/o del total de la recaudación); sin embargo, en un estudio efectuado por el Ministerio de Finanzas se llegó a la conclusión de que los impuestos indirectos eran progresivos con respecto al ingreso debido a los impuestos muy fuertes sobre productos de lujo o de semilujo. En Francia también se habían adoptado una serie de disposiciones para favorecer el ahorro (exenciones del

impuesto a la renta de intereses provenientes de títulos públicos o de depósitos en la Caja de Ahorro Nacional y exenciones del impuesto a la herencia de algunos títulos públicos). Se empleaban una serie de disposiciones a favor de la inversión: deducción inicial, exención de ganancias de capital provenientes de la venta de activos fijos cuando el producido se reinvertía en la empresa, revaluación de activos (que hasta 1959 eximía de impuestos a las utilidades resultantes de la misma, salvo un gravamen del 30/o) y compensación futura de quebrantos en el impuesto a la renta. Se destacó el estímulo que sobre la inversión tuvo la deducción de la mayor parte de los bienes de inversión que se autorizaba a los fines de la liquidación del impuesto al valor agregado (sistema de consumo).⁶⁰

Se hizo hincapié también en las ventajas del sistema, como por ejemplo, la conversión del impuesto cédular a la renta en un impuesto global. De igual manera, se puso de relieve el crecimiento significativo del consumo como un factor que estimuló la demanda global. Este crecimiento se produjo a pesar de la fuerte imposición del consumo.

7.

Consideración especial de la acción fiscal en materia de redistribución

Como a lo largo de este trabajo se ha puesto especial énfasis en la función redistributiva de la política fiscal, se hace necesario un examen más detenido de las posibilidades reales que existen para llevarla a cabo. Para ello resulta pertinente determinar cuáles fueron los resultados

alcanzados hasta ahora, tanto en el área de los tributos como en la de los gastos. Por fortuna están los trabajos de Richard Bird y Luc de Wulf, quienes examinaron y resumieron los estudios realizados en América Latina como así también en otros países.⁶¹

⁵⁹ Cornelius Goodhart, "The Netherlands" en *Foreign Tax Policy*, *op. cit.*, pp. 207-266.

⁶⁰ Cf. Pierre Tabatoni, "France" en *Foreign Tax Policies*, *op. cit.*, pp. 275-329.

El propósito del estudio de incidencia fiscal, o sea de la distribución de la carga tributaria y de los beneficios del gasto público, consiste en determinar *ceteris paribus* qué efectos tuvo la acción del gobierno sobre la distribución del ingreso mediante el instrumental presupuestario. Aclarando más aún el concepto general expuesto, puede indicarse que el fisco modifica la distribución del ingreso por las siguientes operaciones:

- a) Al imponer parte del ingreso, reduce la posición relativa de algunos grupos;
- b) Por los pagos de transferencia afecta la situación de los beneficiarios;
- c) Presta servicios que también benefician a determinados grupos; y
- d) Finalmente, provee bienes públicos que, en principio, benefician a la comunidad en su conjunto.

El análisis de la incidencia de los impuestos constituye el meollo del examen de sus efectos económicos y sociales. Su propósito, expresado en los términos más simples, consiste en determinar quiénes, en última instancia, soportan la carga de los impuestos. Sobre la base de las hipótesis sobre incidencia se estima la distribución de la carga tributaria que soporta cada una de las clases socioeconómicas por tramos del ingreso personal. Para esta asignación de los

⁶¹ Véase Richard M. Bird y Luc Henry de Wulf, "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies", en *Staff Papers*, Vol. XX, N° 3, noviembre de 1973; y Luc de Wulf, "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", en *Staff Papers*, Vol. XXII, N° 1. Conforme a la revisión efectuada en el primero de estos trabajos, existían veinte estudios sobre distribución de la carga tributaria en América Latina. Si se excluyen los tres trabajos realizados o dirigidos por el autor de este artículo, la casi totalidad de los demás estudios no son de latinoamericanos.

impuestos se requieren ciertos indicadores que relacionan en forma cuantitativa los supuestos sobre incidencia con el conjunto de personas que soporta en definitiva la carga de cada tributación. Si, por ejemplo, se llega a la conclusión de que son los fumadores quienes pagan el impuesto sobre los cigarros, se necesita una información sobre la distribución del consumo de cigarros por parte de cada uno de los grupos de la población. Dicho de otro modo, lo que interesa es el efecto de un impuesto sobre el ingreso real disponible de las personas o familias; y este efecto depende de los cambios en los precios relativos de los productos y factores. De este modo, cuando se grava un producto, se supone que el precio aumentará afectando al consumidor, en una primera aproximación; ahora bien, una vez determinada la incidencia de un gravamen pueden sobrevenir otros efectos. Los consumidores del producto gravado podrán cambiar sus pautas de consumo y, por su parte, las empresas eventualmente modificarán la asignación de recursos (capital y trabajo), reduciendo tal vez la magnitud de los recursos utilizados en la producción del bien gravado.⁶²

La teoría de la incidencia representa una de las áreas más difíciles de las finanzas públicas. Existe una cantidad considerable de estudios teóricos y también un número creciente de investigaciones empíricas, aunque estas últimas sólo se refieren a los países desarrollados.⁶³ Ambos elementos constituyen la base para disponer de premisas para las hipótesis aplicables a cada uno de los impuestos.

⁶² Joseph A. Pechman, Benjamín A. Okner, *Who Bears the Tax Burden*, The Brookings Institution, Washington, 1974.

⁶³ Cf. P.M. Mieszkowski, "Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribu-

Por otra parte, existen muchos estudios sobre la distribución de la carga tributaria, no sólo en países desarrollados sino también para los que están en proceso de desarrollo.⁶⁴ De esta manera, se cuenta con una base adicional, ya que se ha llegado a un procedimiento generalmente aceptado, por lo menos para la mayor parte de los impuestos.

Para dar una idea de las dificultades que se presentan puede mencionarse al impuesto a la renta de las sociedades anónimas. El supuesto de incidencia depende de la estructura del mercado; bajo condiciones de competencia perfecta y monopolio, no se opera la traslación del impuesto; en cambio, bajo oligopolio, la incidencia final depende de las hipótesis sobre reacciones de los oligopolistas ante los cambios que ocurran en materia de precios y cantidades.

Cabe destacar que, en lo que concierne a la imposición de las sociedades anónimas que en los países desarrollados se gravan en forma diferente a los demás contribuyentes, varios estudios trataron de verificar la traslación del impuesto, el que en consecuencia no lo pagan los empresarios o accionistas sino los consumidores.⁶⁵

De los estudios revisados en el artículo mencionado, se desprende que en los

of Income", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 7, diciembre de 1969. Es preciso tener presente que aun los estudios empíricos no llegan necesariamente al mismo resultado. Así, en el caso del impuesto a la renta de las sociedades anónimas existen investigaciones que llegaron a resultados opuestos acerca de la posibilidad de traslación.

⁶⁴ Véase "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies" y "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", *op. cit.*

⁶⁵ Véase al respecto *Who Bears the Tax Burden*, *op. cit.*, pp. 34 y siguientes.

países latinoamericanos, si se excluyen los estudios sobre Jamaica y Puerto Rico, sólo dos estudios (Panamá y Perú) mostraron la existencia de un sistema de tributación progresiva; los demás revelaron que el sistema era fundamentalmente proporcional, o aun regresivo para la mayor parte de los tramos.

En lo que se refiere al gasto, de acuerdo con una clasificación efectuada en el estudio de Luc de Wulf, es posible distinguir tres maneras de analizar la repercusión de los gastos del gobierno:

i) El enfoque basado en los flujos monetarios o sea, dicho de otro modo, determinar quiénes son las personas que reciben los pagos efectuados por el gobierno;

ii) El criterio del beneficio que concentra la atención sobre el resultado que se obtiene a través del gasto público; y

iii) Los efectos que los gastos públicos tendrán sobre la estructura productiva de un sistema económico como, asimismo, sobre el precio de los productos y de los factores de la producción.⁶⁶

La compra de medicamentos para un hospital, conforme al primer enfoque, representa un pago al productor de dichos bienes. De acuerdo con el segundo criterio, implica un beneficio para el grupo de personas atendido en el hospital. El tercer método es, evidentemente, el más completo y llevaría a preguntarse —por ejemplo— qué tipo de empresas se benefician con la adquisición efectuada, como así también sobre las repercusiones sobre otras industrias, tales como las que proveen de insumos a los productores de medicamentos.

En las investigaciones empíricas publicadas en varios países, la atención se

⁶⁶ Cf. "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique" en *Staff Papers*, *op. cit.*, pp. 75-92.

centró casi exclusivamente en el examen de los beneficios derivados de la acción del gasto público (procedimiento ii). Dicho beneficio lo determinará el resultado del servicio que el Estado presta. Para ser más explícito, con este método se atribuyen a grupos o clases homogéneas de la población los diversos rubros del gasto público, aunque lo ideal sería asignarlos por categorías de ingreso personal.

Dentro de los gastos públicos puede efectuarse una subdivisión, distinguiendo los gastos públicos generales, también llamados bienes públicos puros, de los otros, es decir, de los gastos específicos.

El concepto de bien público puro nació de la necesidad de aclarar los rasgos propios de las funciones estatales a base del examen de un caso extremo. Se trata esencialmente de distinguir los bienes públicos de aquellos que se obtienen en el mercado (bienes privados). En estos últimos se aplica el principio de exclusión, de modo tal que el consumidor es excluido del goce de un bien si no paga un cierto precio para obtenerlo. Este principio no se aplica en el caso de los bienes públicos puros, pues el consumo de un servicio que beneficia a una persona no implica la exclusión de otra. Últimamente han proseguido las discusiones y controversias acerca de las características de los bienes públicos, poniéndose de relieve el hecho que no es sólo la no aplicación del principio de exclusión el que distingue dichos bienes, sino también la peculiaridad de que su consumo se realiza en forma conjunta. Los gastos que se efectúan para la defensa nacional sería un caso que reúne ambos atributos; en cambio, el movimiento en horas de mayor intensidad de tránsito por una calle de las grandes ciudades correspondería a una situación en la que sería imposible aplicar el principio de exclu-

sión. Finalmente, la utilización de un puente donde no hubiera congestión permitiría aplicar la norma de exclusión mediante el peaje, pero de todas maneras constituiría un bien público por ser conjunto su consumo.⁶⁷

Desde el punto de vista conceptual una de las mayores dificultades con que tropiezan los estudios de incidencia del gasto público está constituida precisamente por las erogaciones que pertenecen a dichos bienes públicos puros. Para dar un contenido empírico a estas observaciones puede acotarse que en la mayoría de los estudios acerca de la incidencia del gasto,⁶⁸ la distribución de estos gastos se basó en el ingreso o en el número de familias o personas que componen cada categoría de ingreso. Debe destacarse el significado que tiene esta asignación para una evaluación completa del efecto del gasto público, y también para juzgar la incidencia total de la acción fiscal de un gobierno. En efecto, estos rubros, es decir, los gastos públicos propiamente dichos, pueden alcanzar hasta el 50% de los gastos totales, lo que demuestra la trascendencia del criterio a aplicar.⁶⁹

Si bien desde el punto de vista conceptual los gastos no comprendidos en la categoría de los bienes públicos propiamente dichos pueden ser asignados fácilmente —casi podríamos decir que por definición—, en la práctica no siempre hay información suficiente como para

⁶⁷ Cf. Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and in Practice*, McGraw Hill, Nueva York, 1973, pp. 52-56.

⁶⁸ Cf. "Fiscal Incidence Studies in Developing Countries: Survey and Critique", *op. cit.*

⁶⁹ Cf. George E. Lent, "La política tributaria en cuanto a determinantes de la combinación óptima de los factores capital y trabajo" en *Reforma tributaria para América Latina. La política tributaria como instrumento del desarrollo*, Documentos y conclusiones de la III

determinar en forma inequívoca quiénes son los beneficiarios de un gasto específico. Teóricamente existe un grupo bien definido que utiliza una carretera, pero para un estudio empírico debe utilizarse un indicador indirecto para asignar los gastos correspondientes; a título de ejemplo podría hacerse referencia al consumo de gasolina por grupos de ingreso, o la posesión de automóviles. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en general, las carreteras se emplean también para el transporte de mercancías. Es necesario, por consiguiente, estimar en primer lugar la proporción del tráfico de personas y de mercancías, y sólo después será posible asignar por grupos de ingreso los gastos para el transporte de personas. Y hasta en casos más fáciles pueden plantearse problemas: ¿los gastos de educación se distribuirán basándose en el ingreso de los padres o en el de los estudiantes? En general, se recomienda seguir el primer procedimiento por constituir la familia el grupo más significativo para analizar la distribución del ingreso.

Conforme al estudio ya citado de Wulf, las investigaciones examinadas acerca de la distribución de los beneficios resultantes del gasto público —con todas las limitaciones que surgieron de las premisas sobre las que se basó la distribución

de los gastos, particularmente los de beneficio general— demuestran que los grupos de menores ingresos se beneficiaron más que los de elevados ingresos.⁷⁰

Se puede sostener, por tanto, que en varios países los gastos públicos han tenido algún efecto en la distribución del ingreso, aunque siempre hay que tener en cuenta la dificultad para asignar los gastos de beneficio general.

Hasta aquí se ha examinado solamente lo ocurrido en el pasado, pero no se mencionó el futuro. En efecto, si se piensa que determinados gastos, como educación y salud, no han llegado en forma adecuada a todos los grupos de menores ingresos, por ejemplo a la población rural, no hay impedimento para que con un esfuerzo y eventualmente, costos mayores, no se llegue también a dichos grupos. La misma reflexión corresponde a los impuestos; si hoy el sistema es regresivo, no necesariamente debe ser así. Los estudios sobre la distribución de la carga tributaria nos muestran que aun los sistemas regresivos contienen algunos gravámenes progresivos, tales como el impuesto a la renta personal y algunos gravámenes sobre la propiedad. Por supuesto, estas observaciones sobre gastos e impuestos sólo constituyen un primer lineamiento general.

Conferencia Interamericana sobre Tributación, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 1973, quien tomando como base un estudio del Banco Mundial con datos de 46 países, en el año 1964 efectuó la siguiente estimación:

- a) Administración general, aproximadamente 150/o;
- b) Defensa, 15-200/o;
- c) Servicios económicos, 25-300/o;
- d) Servicios sociales, 25-300/o; y
- e) Inasignables, 5-200/o.

Aquí, en principio, los rubros a) y b) pertenecerían a los bienes públicos, y de igual modo la clase c) debería asignarse a falta de un criterio alternativo.

⁷⁰ No se han comentado aquí los estudios sobre incidencia total del presupuesto. El problema que se presenta en estos estudios consiste en que los ingresos, es decir, el monto de los impuestos, no es igual al monto de los gastos, ya que existen otras formas para financiarlos (por ejemplo, financiamiento deficitario). Aunque idealmente habría que incluirlos examinando su efecto sobre la distribución del ingreso, en la práctica el estudio presupuestario sólo comprende impuestos y gastos, excediendo éstos a aquéllos. El resultado de esta clase de estudios debe interpretarse por lo tanto con cuidado, pues el exceso de gastos con respecto a los impuestos no implica de ninguna manera que

8.

La política fiscal y la inversión

Otro objetivo cuyo tratamiento merece particular atención es la inversión. Idealmente se la debería interpretar en un sentido amplio, es decir, comprendiendo también la inversión en recursos humanos o en instituciones requeridas para el desarrollo,⁷¹ pero en la práctica se le da su sentido tradicional (conforme a la clasificación de las cuentas nacionales). Cuando se leen los fundamentos de las leyes de incentivos vigentes en nuestros países, parecería que lograr una mayor inversión es la cosa más fácil del mundo: bastaría con otorgar incentivos tributarios. Es evidente que de este modo se simplifica un asunto de suyo complejo, y el que no ha sido resuelto ni siquiera con los cuantiosos recursos asignados para examinarlo en los países desarrollados. Por esta razón una serie de cuestiones deben ser analizadas aun antes de entrar en un examen de los efectos de los incentivos.

En primer lugar, debe adoptarse una decisión acerca de la importancia de la inversión pública, criterio naturalmente dependiente del enfoque político ('intervencionismo' o 'liberalismo'), pero también influida por la etapa del desarrollo que se atraviesa y que puede requerir un mayor o menor volumen de inversiones

los beneficios superan su costo. Desde luego, en esta clase de investigaciones sigue siendo válido el análisis comparativo para familias pertenecientes a distintos tramos de ingreso.

⁷¹ Cf. Federico J. Herschel, "Determinantes del desarrollo" en *Desarrollo económico*, Vol. 1, N° 4, enero-marzo de 1962, p. 125.

de infraestructura que generalmente tiene a su cargo el gobierno. Otro tanto corresponde a la formación del ahorro público o privado. Recuérdese que en varios países desarrollados se dio particular importancia al ahorro público y que inclusive en algunos casos éste proveía fondos para la inversión privada.

Cuando se tiene como único objetivo el desarrollo económico se podría sostener la conveniencia de favorecer tanto el ahorro público como el privado, al igual que la inversión realizada por los dos sectores. En principio, no habría nada criticable en expresar esta aspiración, pero sería peligrosa si por sostenerla se olvida que, en un momento dado, puede suscitarse un conflicto entre la formación de capital público o privado. Si existiera una muy fuerte inversión pública y se aumentara correlativamente la imposición al sector privado podría alcanzarse un punto en que se restarían fondos —o divisas— para la inversión privada. De igual modo, si aumentan cada vez más los incentivos podrían faltar medios para financiar la inversión pública.

Aunque en la mayoría de los trabajos realizados acerca de incentivos, tanto en países en proceso de desarrollo como en los desarrollados, se ocupan de los efectos de los incentivos otorgados dentro del impuesto a la renta, tiene una significación enorme el estímulo que se brinda mediante la política relacionada con los impuestos a la importación. Esta política se lleva a cabo tanto por medio de impuestos proteccionistas tendientes a crear un mercado aislado de la compe-

tencia extranjera, como por exoneraciones o rebajas a insumos, y sobre todo a los bienes de capital. De esta manera se crea una demanda que requiere inversiones para concretarse en producción efectiva. Por otra parte, la exoneración de insumos reduce el costo de producción, lo que a su vez constituye otro aliciente, y la exoneración a los bienes de capital del impuesto a la importación implica también una reducción del costo que puede ser cuantiosa si las tasas que los gravan —cuando no hay exoneración— son suficientemente altas.

Por supuesto, la mayor influencia se ejerce sobre la estructura de las inversiones, pero parecería razonable afirmar que en los períodos cuando la sustitución de importaciones es dinámica —es decir, mientras no se haya agotado el modelo—, también se logra un incremento —probablemente considerable en algunos casos⁷²— de la inversión global.

Es evidente que los efectos del sistema vigente de impuestos a la importación no necesariamente han determinado una composición óptima de la inversión, y por lo tanto de la estructura productiva, ya que durante mucho tiempo en América Latina se favoreció la producción de bienes de consumo exclusivamente.⁷³

⁷² Para una opinión concordante acerca de la significación de los impuestos a la importación véase George E. Lent, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries" en *Staff Papers*, Vol. XIV, N° 2.

⁷³ Véase al respecto *La revisión de la política arancelaria centroamericana*, SIECA/75/FIA/24/1, t. I, 30 de junio de 1975. Esa dependencia [del comportamiento de la economía internacional] se refuerza con el fenómeno adicional de tasas reales de recaudación muy bajas en insumos y bienes de capital y niveles tarifarios altos para los bienes terminados. En efecto, el mercado ampliado y protegido y el elevado grado de exoneraciones propició instalaciones que resultaron con capacidad ociosa, transfirió

Debe subrayarse que si la política fiscal en general debería servir para los fines del desarrollo integrado a mediano y a largo plazo, esta sugerencia se hace imperativa en el caso de los impuestos al comercio exterior. Sólo teniendo una imagen de la estructura productiva en el futuro es posible diseñar la política, es decir, la estructura y tasas de los impuestos que afectan al comercio exterior.⁷⁴

A continuación, se tratará la influencia que los impuestos que recaen sobre la economía interna, y particularmente el impuesto a la renta, pueden ejercer sobre el nivel y la estructura de las inversiones.

Si se desea saber cuál ha sido el efecto de una desgravación de las inversiones en el impuesto a la renta, un análisis conceptual previo debería resolver las cuestiones siguientes:⁷⁵

la dependencia externa hacia esos insumos y bienes de capital, y no se logró contar con procesos productivos sino más bien a niveles finales de elaboración, p. 19.

⁷⁴ Está implícito en la referencia al comercio exterior, que los impuestos a la exportación también pueden graduarse según el estímulo que se desea otorgar a los distintos sectores.

⁷⁵ No se indica aquí otra pregunta previa: ¿Cuál es el papel de la inversión física en el proceso de desarrollo económico? Aunque, en general, pocos negarían la trascendencia de la formación de capital, en algunas circunstancias podría haber otro factor clave, por ejemplo, la formación del 'capital humano' o la introducción o creación de innovaciones tecnológicas. (Véase al respecto Mario Brodersohn, "Incentivos fiscales y estímulos a la inversión privada" en *La política tributaria como instrumento del desarrollo*, op. cit., p. 470.) Varios estudios demostraron que la productividad social de la inversión en capital humano es mayor que en capital físico. Además, existen varios trabajos que han destacado la significación fundamental del cambio tecnológico, sobre todo en países desarrollados; pero también se han elaborado algunos para países en desarrollo, como por ejemplo, Jorge M. Katz, *Production Functions, Foreign Capital and Growth in the Argentine*

1) ¿Cuál es la teoría de la inversión admitida, o cuál es la que se cree aplicable en cada caso?

2) ¿Cuál es el supuesto de incidencia aceptado, aspecto especialmente significativo en el caso de las sociedades?

3) ¿Qué otros factores influyeron en la determinación de las inversiones?

4) ¿Qué restricciones actuaron para prevenir la repercusión de las desgravaciones?

5) ¿Cuál es el costo de los incentivos?

Sobre el punto 1, no existe acuerdo entre los economistas de los países desarrollados acerca de la teoría de la inversión que proporciona una mejor explicación y verificación. Algunos sostienen la maximización de la utilidad empresarial, supuesto que hace necesario también contar con una función de producción. En principio, conforme con este enfoque, un incentivo tributario afectaría la tasa de utilidad de la empresa, aun cuando la inversión a emprender también depende de la elasticidad de sustitución entre los factores de la producción. Otros economistas en cambio sostienen la teoría del acelerador, conforme a la cual la inversión se ajusta a la tasa de cambio de la producción. Posteriormente, la especificación fue modificada para considerar tanto el producto (o su tasa de cambio) como el acervo de capital.⁷⁶ Por último, se consideraron también los flujos de fondos disponibles (utilidad retenida y reserva para depreciación) como factores determinantes de la inversión.

Manufacturing Sector, Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1968. Véase también F.J. Herschel y J. Nogués "El cambio tecnológico y la aplicación de un método para el análisis en una industria" en *Revista de economía latinoamericana*, N° 34, 1972.

⁷⁶ Cf. Lawrence R. Klein y Paul Taubman "Estimating Effects within a Complete Eco-

Un incentivo tributario que implica reducir el impuesto a la renta a pagar influye, en principio, en la utilidad del empresario y los fondos propios disponibles para inversión. Por lo tanto, *prima facie* el incentivo puede influir en la inversión si se acepta o se verifica el primero y último de los esquemas expuestos. No ocurre esto si se supone que se aplica el principio de aceleración, pues el impuesto a la renta no afecta directamente el valor del producto ni su tasa de cambio.

En lo que concierne a la hipótesis de incidencia, durante mucho tiempo se creyó que el impuesto a la renta por gravar el beneficio neto no podía ser trasladado, ya que por ser el impuesto menor al 100% o, el punto de máximo beneficio no se modificaba por el impuesto mencionado. En la práctica se han efectuado varios ensayos empíricos y existe ahora la impresión de que es posible la traslación de dicho gravamen. Si se acepta la hipótesis de la traslación total del gravamen combinado con las teorías de maximización de la utilidad o la que asigna importancia a la disponibili-

metric Model" en *Tax Incentives and Capital Spending* (Gary Fromm, ed.), The Brookings Institution, 1971, pp. 197-207; la tesis del nivel del producto, y no su cambio, ha sido expuesta por W. Baumol en *Business Behaviour, Value and Growth*. También cabe mencionar la tesis del acelerador flexible según la cual el ajuste de la inversión al acervo de capital requerido por un determinado nivel de producto no se hace instantáneamente sino en forma gradual, intervinendo pues también el acervo del capital inicial del período (Cf. Michael K. Evans, *Macroeconomic Activity - Theory, Forecasting and Control - An Econometric Approach*, Harper & Row, Nueva York, 1969, pp. 84 y ss.). En funciones de inversión algo más complejas se incluye entre las variables independientes el grado de utilización de la capacidad. Véase también Federico J. Herschel, *Introducción a la predicción económica*, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 1974, pp. 109-114.

dad de fondos, los incentivos dejarían de tener efecto porque se beneficiaría el consumidor y no el empresario. (Tampoco es imposible que exista un comportamiento asimétrico conforme al cual el empresario traslada el aumento de precios debido a un mayor impuesto, pero no reduciría el precio si disminuye el impuesto, caso de inelasticidad a la baja.) La tercera cuestión es bastante obvia: es posible que otros factores sean más importantes, por ejemplo, un proceso recesivo o la inseguridad social o política; no actuarán los incentivos aunque llegara a crecer la utilidad hipotética.⁷⁷

Entre las restricciones cabe mencionar como fundamental la situación del balance de pagos y la disponibilidad de crédito, y ambas pueden constituir un freno a la inversión, aunque los incentivos den un mayor beneficio potencial.

En una primera aproximación, el costo de los incentivos está constituido por la pérdida fiscal, o sea, por los ingresos tributarios que se dejan de percibir, pero luego habría que preguntarse qué hará el gobierno al disminuir el ingreso. Puede aumentar otros impuestos, en cuyo caso habría que examinar también sus consecuencias. Es factible que reduzca sus gastos; si por ejemplo, disminuye los gastos para obras públicas, la mayor inversión privada se realizaría a costa de la pública. Por último, debe tenerse en cuenta el empeoramiento que se produce en la progresividad del sistema, siempre y cuando fuera válido el supuesto de no traslación.

Conceptualmente las reservas formuladas serían aplicables también al efecto

⁷⁷ Véase al respecto Mario S. Brodersohn y Federico J. Herschel, *Estímulo a la inversión industrial mediante incentivos tributarios en la Argentina*, trabajo presentado a la Conferencia sobre Finanzas Públicas realizada en Córdoba, Argentina, julio de 1968.

resultante de los impuestos a la importación; sin embargo, la repercusión de dichos gravámenes y las evidencias que existen en todos los países de América Latina muestran que, sea cual fuere la teoría de la inversión aplicable, tuvieron influencia en la creación de muchas industrias, y por lo tanto, de las inversiones necesarias. Del mismo modo son enteramente aplicables las reservas en lo que respecta al costo fiscal que en este caso estaría representado, por un lado, por las exenciones y exoneraciones para insumos y bienes de capital, y por otro, por niveles de protección tan elevados como para evitar que se importen los productos gravados.

Aclarados los conceptos básicos que deben ser contemplados, resulta de interés comentar siquiera brevemente los análisis empíricos sobre la relación entre inversión e incentivos. Un primer punto a considerar serían las enseñanzas que se desprenden de algunos estudios comparados, tal como la experiencia de los países desarrollados (punto 6); y las siguientes serían las principales:

1) Si en algunos países desarrollados se ha destacado el costo social de algunas medidas adoptadas, es obvio que este costo será mayor en nuestros países, donde la distribución del ingreso y de la riqueza es más desigual, y existe además una pobreza crítica caracterizada por la imposibilidad de satisfacer las necesidades mínimas de un ser humano;

2) El papel del sector público en la formación y ampliación de la infraestructura en nuestros países por lo menos tiende a ser igual al que desempeña dicho sector en los países ya desarrollados;

3) Puede suponerse que, en términos generales, los empresarios en los países de América Latina están menos propensos a efectuar cálculos exactos o altamente probables de posibles rendimien-

tos que los empresarios en países desarrollados. Aquí no se pretende hacer referencia al problema de la posible falta de un número suficiente de verdaderos empresarios que asuman riesgos y coordinen los factores de la producción, sino al hecho más obvio de que la inestabilidad social y política, y los cambios frecuentes en la orientación de la política económica de los gobiernos hacen difícil practicar un análisis beneficio-costos estricto.

4) Debe subrayarse el carácter interdependiente de tasas elevadas y efecto de los incentivos. Al respecto cabe señalar que las tasas impositivas establecidas por ley en los países latinoamericanos tienden a ser inferiores a las vigentes en los países desarrollados durante el período comentado. Y notable, además, es el hecho de que las tasas efectivas pueden estimarse en nuestros países aún más reducidas, en virtud de la importancia de la evasión tributaria.

Afortunadamente se cuenta con una serie de estudios empíricos para los países latinoamericanos; conforme a los mismos, la gravitación de los incentivos fiscales en la inversión ha sido limitada.⁷⁸

⁷⁸ Cf. Mario Brodersohn, *La política tributaria como instrumento del desarrollo*, op. cit., p. 469. "El escaso papel que tienen los incentivos fiscales en la decisión a invertir de las empresas se debe a un conjunto de factores, que si bien dependen de las características particulares de cada país, adquieren relevancia en la mayoría de los países latinoamericanos". En este sentido se destacan la baja presión tributaria que resulta de tasas efectivas bajas o de la laxitud de las normas impositivas o de poca eficacia de las autoridades para controlar la aplicación de dichas normas; la complejidad y demora del procedimiento administrativo que deben sufrir las empresas para acogerse a los beneficios impositivos; la incertidumbre asociada a la permanencia de los incentivos para proyectos de inversión de largos períodos de maduración debido a continuos e imprevistos cambios en las autoridades de gobierno; la

Como era de esperar a esta altura de la evolución de la ciencia económica, se han tratado también de incorporar las variables tributarias en funciones o modelos. Destaca entre los estudios realizados en países desarrollados un trabajo efectuado por la Brookings Institution para medir la influencia de los incentivos vigentes en los Estados Unidos (depreciación acelerada, crédito del impuesto) sobre la inversión.⁷⁹ A pesar de la calidad de las investigaciones, éstas llegaron a resultados distintos.⁸⁰

En algunos ensayos para medir los efectos de los impuestos sobre la inversión en países latinoamericanos no se pudo comprobar una influencia de aquéllos sobre la formación de capital.⁸¹

imprecisión y vaguedad utilizadas en la definición de las actividades económicas beneficiarias del incentivo que se reflejan en la discontinuidad y discrecionalidad en la elección de las empresas o áreas de actividad elegibles para la excepción fiscal. Asimismo, se sostiene que la eficacia de los incentivos ha sido poca debido a que los mismos se dispersan en un gran número de actividades o regiones con una exigua contribución en cada una de ellas, dadas las limitaciones que enfrentan los gobiernos para otorgar amplias y extendidas excepciones tributarias en vista de sus necesidades presupuestarias. Véase también Federico J. Herschel, *Ensayos*, op. cit. pp. 498-501, 542-548.

⁷⁹ Gary Fromm (ed.), *Tax Incentives and Capital Spending*, The Brookings Institution, Washington, 1971.

⁸⁰ *Ibidem*, Introducción de G. Fromm, p. 1.

⁸¹ Cf. Michel Best, "Political Power and Tax Revenues in Central America" en *Journal of Development Economics*, N° 3, 1976; Fernando E. Naranjo Villalobos, *A Macroeconometric Model of Fiscal Policy for Costa Rica*, publicación de la Universidad de Costa Rica, serie Tesis de Grado, N° 21, 1974; y Federico J. Herschel y M. Brodersohn, *Estímulo a la inversión industrial mediante incentivos tributarios en la Argentina*, op. cit.

Existe un efecto de los incentivos que aún no se ha tratado: es el efecto sobre la estructura de las inversiones, ya sea gravando más fuertemente un sector de la economía que otro,⁸² sobre determinada clase de inversiones;⁸³ en general se llega a la conclusión de que dicho efecto tiende a ser considerablemente mayor que la influencia sobre la inversión global.

9.

Reflexiones finales; propuestas para una reforma fiscal y su viabilidad política

A pesar de la diversidad de los aspectos tratados, no se abordaron todos los temas relevantes, como por ejemplo, el esquema de los presupuestos múltiples, según el cual la acción estabilizadora no debe afectar la política de desarrollo (Musgrave utiliza el término asignación)⁸⁴ ni la de distribución del ingreso. Tampoco se trataron la flexibilidad (automática) y el poder de reacción del sistema tributario, factores que pueden adquirir importancia para un financiamiento adecuado de un desarrollo integrado. Se mencionaron estos puntos con el propósito de poner en evidencia la complejidad de la materia y los diferentes matices que deben ser considerados en un análisis más concreto.

Como los juicios de valor del autor ya quedaron indicados antes, no parece necesario insistir sobre ellos. Sólo parece

⁸² Este es el aspecto examinado en Estados Unidos (sector sociedades anónimas y demás empresas). Cf. National Bureau of Economic Research, *Public Expenditure and Taxation*, *op. cit.*, p. 27.

⁸³ Véase al respecto M. Brodersohn, *art. cit.*, p. 469. Véase también Informe general en *Tax Incentives*, *op. cit.*, p. 30 y siguientes.

⁸⁴ Por supuesto, en rigor existen diferencias entre asignación y desarrollo, pero cabe tener en cuenta que el esquema estaba destinado originalmente a países desarrollados. Véase al respecto Federico J. Herschel, *Ensayos*, *op. cit.*, pp. 24-39.

conveniente agregar que la importancia concedida a la redistribución o al desarrollo social se basa también en datos e informes disponibles que evidencian la crisis de lo que se ha llamado 'el desarrollo esquivo'.⁸⁵

Además, es importante aclarar que el mayor peso atribuido a la redistribución no es absoluto: en efecto, los países necesitan desarrollo económico y social como objetivos a largo plazo, pero en una primera etapa se debería dar preferencia a la redistribución del ingreso para eliminar, por lo menos la pobreza crítica.⁸⁶

La preferencia a favor de la redistribución se justifica porque de otro modo se crea una estructura productiva cada vez más amplia, dependiente del módulo de desarrollo elegido, que hará cada vez

⁸⁵ Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, *op. cit.*

⁸⁶ Cf. Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, pp. 120-128. Desde un ángulo más concreto, y pensando en América Latina y sus problemas, se considera, por ejemplo, que son varios los países que podrían eliminar o aliviar considerablemente la pobreza crítica en un plazo razonable, sin que ello requiriera forzosamente una transformación total del sistema vigente, aunque éste desde luego, tendría que experimentar mudanzas sensibles en su estructura y funcionamiento.

más difícil efectuar una redistribución del ingreso.

Por supuesto que en la medida de lo posible habría que lograr ambos objetivos simultáneamente, pero pueden producirse contradicciones entre 'desarrollo' y 'distribución'. Esta eventualidad ha sido considerada en dos formas extremas: por un lado, los que la niegan, ya que la mejora en la distribución del ingreso amplía el mercado, requisito para alentar una mayor inversión, por otro, se sostiene que los ricos tienen mayor propensión a ahorrar, condición necesaria para la inversión. Este debate, en general, nos parece poco fecundo; en cambio sí parece necesario destacar dos puntos:

i) La posibilidad de un conflicto existe; si se supone una cierta disponibilidad de recursos para el mercado interno, no será lo mismo destinar una parte determinada a la producción de bienes de capital o de bienes para asalariados;

ii) Como ya se señaló, el estilo de desarrollo será muy distinto según el significado que se atribuya a la mejora en la distribución, puesto que tanto la demanda como la oferta dependen de ella.

Ante un frecuente optimismo con respecto a las posibilidades de una política fiscal que estimula la inversión privada y un considerable pesimismo en lo que respecta al logro de objetivos redistributivos —o por lo menos eliminación de la pobreza relativa en un tiempo razonable—, en este trabajo se ha tomado una posición opuesta. Se afirma que se impone un mayor sentido crítico o aun cierto escepticismo frente a los incentivos, y un mayor optimismo en cuanto a las posibilidades conceptuales y prácticas para una política redistributiva. Por supuesto, por ahora no se consideran los factores sociopolíticos. Dicho de otro modo, se admite que, en principio, no hay dificultad o imposibilidad para construir escuelas en

las zonas pobres del sector rural ni en sostener en ellas servicios médicos.

De acuerdo a todo lo expuesto —y dejando todavía fuera del examen las restricciones políticas— se trataría de incrementar los gastos para educación y salud públicas. Aunque algunos estudios demostraron que parte de estos gastos (en especial las erogaciones para educación superior) no beneficiaron fundamentalmente a los grupos de menor ingreso, en particular en las áreas rurales,⁸⁷ se sostiene que no ha de ser así, aunque una mayor cobertura de los servicios respectivos puede significar un costo proporcionalmente mayor. Por otra parte, se justifica un relativo optimismo porque los avances obtenidos en esos campos son producto fundamentalmente de los gastos públicos realizados.⁸⁸

Aunque se diera —conforme al esquema de reforma propuesto— más importancia a los gastos sociales, no por ello se dejarían de realizar erogaciones para el desarrollo económico. En el cuadro 4 se indicaron los cambios previstos a base de una estimación de las variaciones en los gastos, tomando como punto inicial una estructura de gastos considerada típica para los países de desarrollo intermedio en América Latina.

⁸⁷ Cf. Vito Tanzi, *Taxation, Educational Expenditure, and Income Distribution* (mimeografiado) especialmente, p. 13.

⁸⁸ Cf. *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, (E/CEPAL/1027), 3 de marzo de 1977.

Como advertencia desde el punto de vista aquí señalado, se indica que "los efectos redistributivos de esas políticas (en el campo de la educación y la salud) fueron perdiendo importancia a medida que las exigencias del dinamismo económico desviaron los gastos del sector público hacia la inversión en las ramas de la producción material, en desmedro de aquellos servicios", p. 7.

Cuadro 4

**CAMBIO EN LA MAGNITUD Y ESTRUCTURA DE LOS GASTOS PUBLICOS.
RELACION DE LOS GASTOS PUBLICOS CLASIFICADOS
FUNCIONALMENTE CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

(Porcentajes del producto interno bruto)

	<i>Estructura</i>		<i>Diferencia entre (1) y (2)</i>
	<i>Actual</i>	<i>Recomendada (1980)</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	
<i>Total</i>	18	20	+ 2
Administrativos y otros de beneficio general	6	5	- 1
Económicos	7	8	+ 1
Sociales	5	7	+ 2

Correlativamente con el incremento real de los gastos se debería elevar la recaudación real.⁸⁹ Ello requeriría una reforma tributaria que en esencia contemple las siguientes medidas:

a) Cambios para mejorar la distribución del ingreso (es decir, dar mayor progresividad al sistema impositivo):

i) Fortalecimiento de los componentes personales del impuesto a la renta. Este objetivo se alcanzaría por las siguientes vías:

1) Aumento de las tasas hasta alcanzar una marginal del 50% para los ingresos más elevados;

2) Eliminación o reducción de deducciones, exenciones, etc. Es decir, se trataría de ir suprimiendo lo que en Estados Unidos se ha llamado gastos a través

de impuestos (*tax expenditures*); lo que a su vez simplificaría el sistema;

3) Eliminación de las deducciones o desgravaciones salvo para sectores específicos, como se indicará más adelante;

ii) No se eliminaría el impuesto a las sociedades para no facilitar la elusión de impuestos; en este campo se adoptarían los siguientes pasos:

1) Establecimiento, si no existiese ya, de un impuesto de tipo proporcional a la renta de las sociedades anónimas. Para las otras formas de sociedad no se justifica un impuesto proporcional. Por lo tanto, si existiese una imposición especial a los demás tipos de sociedad, se la debería eliminar progresivamente, e incorporar las utilidades percibidas dentro del impuesto personal;

2) En lo que respecta a los dividendos se eliminarían las acciones al portador a los efectos tributarios, objetivo que puede lograrse de las siguientes maneras:

⁸⁹ Este primer supuesto implica que inicialmente no hubiese déficit considerado perjudicial para la economía. No se parte del supuesto de equilibrio total del presupuesto, ya que los países toleran un cierto grado de financiamiento por el crédito interno y externo.

a) Eliminación total en los códigos respectivos de las acciones al portador;

b) Pago de la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal sobre la distribución de dividendos en acciones al portador, no individualizados.

iii) Para evitar la elusión del impuesto a la renta mediante maniobras que tiendan a otorgar carácter de ganancias de capital a ingresos regulares, y para gravar una manifestación evidente de capacidad contributiva, se crearía un impuesto a las ganancias de capital que posteriormente se unifique con el impuesto a la renta, considerando las características especiales de las ganancias de capital, realización en un año de ganancias obtenidas en un período más largo, mediante un sistema adecuado (por ejemplo, promediación);

iv) Se fortalecerían los impuestos al patrimonio o partes del mismo:

1) Se revisarían, para su actualización, las valuaciones de los activos respectivos (por ejemplo, inmuebles);

2) Se crearía un impuesto al patrimonio global de carácter personal, lo que exigiría también la eliminación de las acciones al portador por una vía semejante a la indicada anteriormente;

3) Se gravarían con una tasa mayor dentro del impuesto al patrimonio las partes representadas por capitales improductivos tales como automóviles, aviones y yates para uso personal, jardines y parques, piscinas, etc.;

4) Se trataría de dar mayor significación al impuesto a las sucesiones o herencias y donaciones. Por consiguiente, se eliminarían los impuestos sustitutos de los impuestos a las herencias o sucesiones y se volvería al sistema anterior;

v) Se aumentarían las tasas y se ampliaría la materia gravada de los impuestos a los consumos de lujo y no

esenciales, política que debería ser complementada con otras acciones estatales tendientes a la reasignación de los factores de la producción;

vi) Se eliminaría la tributación al consumo (impuestos a las ventas y otros) de los bienes y servicios de primera necesidad;

vii) A medida que los mayores ingresos resultantes de los cambios anteriores lo justifiquen, se iría reduciendo el impuesto a los cigarros y bebidas alcohólicas de tipo popular;

viii) Se reducirían las contribuciones personales para los sistemas de seguridad social. La menor recaudación resultante de esta medida se cubriría con los mayores ingresos provenientes de las modificaciones anteriores, y si no resultasen suficientes, con un impuesto a las ventas neutral o progresivo en lo que respecta a su efecto sobre la distribución del ingreso.

Las recomendaciones anteriores no necesitan explicación adicional, salvo que la mayor insistencia en impuestos personales se debe esencialmente al hecho de que así el sistema resultará más equitativo, y además, es mayor la probabilidad de que el impuesto no se traslade, lo que lo hace diferente al caso del impuesto a las sociedades.

ix) Se fortalecería la acción contra la evasión, para lo cual habría que dar los siguientes pasos:

1) Aumentar las penalidades;

2) Incrementar los recursos destinados a detectar la evasión;

3) Se investigarían en los distintos impuestos los pagos efectuados por los sectores económicos para cuantificar la evasión y, sobre todo, para descubrir las áreas donde la evasión fuese mayor.⁹⁰

⁹⁰ Véase para la cuantificación de la evasión, Federico J. Herschel, *Ensayos, op. cit.*, pp. 194-198 y 256-274.

b) La acción a favor del desarrollo económico se haría a través de las siguientes medidas, tomando en cuenta que las modificaciones dependerían esencialmente del estado de desarrollo ya alcanzado y de las exigencias del plan de desarrollo, tratando de relacionar estrechamente la acción fiscal con los objetivos concretos del plan, tanto en lo que concierne a las metas globales como a las metas más específicas, tales como cambios previstos en la estructura productiva y en la eventual selección de técnicas de producción (en ésta se considerarían las necesidades de participar en el avance tecnológico y también la conveniencia de usar técnicas intensivas de mano de obra). Cabe señalar al respecto que, en general, las reformas fiscales y sobre todo las tributarias, no han sido relacionadas realmente con las necesidades de la estrategia de desarrollo elegida en cada caso.⁹¹

x) Se utilizarían intensamente los impuestos a la importación y exportación. Su especificidad dependería de cada caso, pero, a modo de ejemplo, pueden indicarse las siguientes medidas:

1) Aumentos de los impuestos a la importación de bienes que correspondan a etapas más avanzadas del

desarrollo, por ejemplo, bienes intermedios y bienes de capital;

2) Reducción gradual de los impuestos a la importación (o similares) de los bienes que ya cuentan con un período considerable de producción nacional, con el fin de acercar sus precios a niveles internacionales (tanto las tasas como el ritmo de la desgravación dependerían de la evolución ya experimentada por cada rama o sector, y de su complejidad tecnológica);

3) Se daría un tratamiento favorable a las exportaciones industriales y se las eximiría de los impuestos internos. Especialmente se alentarían las que utilicen una alta proporción de valor agregado nacional e incorporen algún grado de avance tecnológico.

xi) Se crearían o se mantendrían las desgravaciones a la inversión en algunas ramas de alta prioridad conforme al plan de desarrollo, siempre y cuando no las realice el mismo Estado;

xii) En caso de necesidad se utilizarían también los impuestos indirectos (consumo y ventas) para influir en la asignación de los recursos. Si bien se trata de un país desarrollado puede citarse el caso de Alemania Federal, donde el carbón —de producción nacional— es subsidiado, pero el petróleo —de importación— es gravado.⁹²

En el cuadro 5 las modificaciones tributarias se han indicado en relación al producto interno bruto.

Con el esquema indicado no se pretende haber introducido una innovación total en materia de reforma fiscal, pero se estima que puede ser un punto de partida.⁹³ Por esta razón los guarismos pueden cambiar según el grado de des-

⁹¹ Un notable esfuerzo por relacionar la política fiscal con las necesidades del desarrollo se encuentra en CEPAL, "Las tareas de la política fiscal y tributaria a la luz de los problemas del desarrollo de América Latina" en *Ensayos de política fiscal*, (Héctor Assael, ed.), Fondo de Cultura Económica, 1973, México. Un enfoque distinto, por tratarse de un país desarrollado pero que relaciona las modificaciones tributarias con el desarrollo, aparece en *Report of the Royal Commission on Taxation*, Vol. 2, Queen's Printer, Ottawa, 1966.

Por supuesto es frecuente la indicación de que la reforma fiscal deba "ajustar su estructura a las finalidades del desarrollo y a los objetivos del plan". (Véase CEPAL, *Tendencias y proyecciones*, op. cit., p. 75.)

⁹² Cf. Horst Claus Recktenwald, *Tax Incidence and Income Distribution*, Wayne State University Press, Detroit, 1971, p. 98.

Cuadro 5
**RECAUDACION TRIBUTARIA. RELACION DE CADA IMPUESTO Y DEL TOTAL
 CON RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO**

(Porcentajes del producto interno bruto)

	<i>Estructura</i>		<i>Diferencia entre (1) y (2)</i>
	<i>Actual</i>	<i>Recomendada (1980)</i>	
	(1)	(2)	
Carga tributaria total/PIB	18.00	20.00	-
Impuestos a las exportaciones	1.00	1.00	-
Impuestos a las importaciones	6.00	5.00	- 1.00
Impuestos sobre la renta	2.50	5.00	+2.50
Personal	1.00	3.00	2.00
Empresas	1.50	2.00	0.50
Contribución para el Seguro Social	2.00	1.00	- 1.00
Impuesto a las ventas	2.50	3.00	+0.50
Impuesto selectivo al consumo	2.50	2.00	- 0.50
Impuesto al patrimonio o partes del mismo	0.50	2.00	+1.50
Otros impuestos	1.00	1.00	-

⁹³ No se ha tratado el difícil punto de los capitales extranjeros; y con referencia a éstos se consideran esenciales los siguientes aspectos: a) no dar privilegios de ningún tipo al capital extranjero; b) debe haber un cierto control mínimo sobre la salida de fondos para evitar que el pago de utilidades al exterior pueda servir para evitar o reducir el pago del impuesto a la renta a los nacionales.

En cuanto a innovaciones existe una serie de ideas interesantes, pero en general no fueron ensayadas o tuvieron escaso éxito en la práctica.

Como ejemplo puede indicarse el impuesto al gasto, que ya no es nuevo; el impuesto a la salida de cerebros y el impuesto a la capacidad no utilizada. (Cf. N. Kaldor, *El impuesto al gasto*, trad. de Rubén C. Pimentel, Fondo de Cultura Económica, México, 1963; Sijbren Cnossen, "Capacity Taxation: The Pakistan Experiment", *Staff Papers*, Vol. XXI, marzo de 1974; Jagdish N. Bhagwati, "Taxing the Brain Drain" en *Challenge*, julio-agosto de 1976, pp. 34-38.

arrollo económico alcanzado, la estructura fiscal existente y la magnitud de la pobreza crítica.⁹⁴

El enfoque de los cambios hasta aquí recomendados ha sido económico, enfatizando el desarrollo social, sin tener en cuenta "las clases sociales y las relaciones de poder y la naturaleza política del Estado [que tienen] una importancia fundamental en la orientación de las estrategias de desarrollo".⁹⁵

Se ha ensayado relacionar los cálculos tipo del esquema fiscal con la estructura de clases existente en la mayoría de los países de América Latina, por no compartir aquí la criticada idea de técnicas neutras,⁹⁶ y reconociendo la necesidad de superar la segmentación disciplinaria. Este ensayo incursiona con suma modestia en otras ciencias distintas a la economía, con el propósito fundamental de abrir un diálogo con sociólogos y politólogos para que éstos critiquen y/o profundicen el esbozo que se comentará. Pero de todos modos se supera un planteo que hace abstracción de la realidad y aconseja programas de reforma a gobiernos "cuya razón de ser es precisamente impedir que sucedan estas cosas o al menos evitarlas lo más posible".⁹⁷

⁹⁴ En *Tendencias y proyecciones*, *op. cit.*, p. 17, se estimó la población con ingresos inferiores al costo de la alimentación mínima equilibrada. El cálculo se efectuó para nueve países de América Latina. Para el total de dichos países la población en esas condiciones de extrema pobreza alcanzó un 35% de la total, variando las cifras entre un 11 y un 49%.

⁹⁵ Jorge Graciarena "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva ortodoxa" en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, p. 177.

⁹⁶ Cf. Marshall Wolfe, "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?" en *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre de 1976, p. 166.

⁹⁷ Cf. Dudley Seers, "The Prevalence of Pseudo-Planning", en *The Crisis in Planning*

Concretamente, en el cuadro 6 se ha tratado de responder a la pregunta "¿Quiénes ganan y quiénes pierden?";⁹⁸ y para ello se han distinguido 4 grupos o clases sociales.⁹⁹

En el cuadro 6 se indican las clases sociales que se benefician o no por los aumentos y reducciones de gastos e impuestos. La explicación de este esquema sería la siguiente: se considera que un aumento de impuestos implica una reducción del ingreso y un incremento de gastos con mayor beneficio recibido.

El cambio en la estructura de los impuestos a la importación consistiría en una reducción de impuestos proteccionistas a los bienes de consumo final que representen un consumo de las clases de menores ingresos (obreros y campesinos). En el sector empresarial se produciría un cambio intrasectorial a favor de quienes elaboran productos de estructura más compleja, el que perjudicaría inicialmente a los productores de bienes de consumo final (durables y sobre todo no durables).¹⁰⁰

(Mike Faber y Dudley Seers, ed.), Chatto and Windus para Sussex University Press, Londres, 1972, en M. Wolfe, *Revista de la CEPAL*, *op. cit.*, p. 139.

⁹⁸ Cf. J. Graciarena, *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre 1976, *op. cit.*, p. 189.

⁹⁹ Para antecedentes de interés véanse Michael Best, "Political Power and Tax Revenues in Central America", *Journal of Development Economics*, N° 3, 1976, pp. 49-82; y Harley H. Henrichs, "Tax Reform Constrained by Fiscal Harmonization within Common Markets: Growth without Development in Guatemala" en *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America* (David T. Geitman, ed.), The University of Florida Press, Gainesville, 1974.

¹⁰⁰ El esquema utilizado no representa adecuadamente el beneficio que es consecuencia de un mayor impuesto proteccionista. No se ha considerado este caso en el cuadro para mante-

Cuadro 6
**CAMBIOS EN IMPUESTOS, GASTOS Y SU EFECTO SOBRE
 LAS CLASES SOCIALES Y EL GOBIERNO**
(Porcentaje del producto interno bruto)

	<i>Gobierno</i>	<i>Clase obrera</i>	<i>Empre- sarios</i>	<i>Terrate- nientes</i>	<i>Campe- sinos</i>
<i>Total</i>		+2.45	-1.50	-3.60	+2.65
Impuestos	+2.00	+2.15	-2.20	-3.20	+1.25
A las exportaciones	-	-	-	-	-
A las importaciones	-1.00	+0.25	+0.50	-	+0.25
Sobre la renta	+2.50	-	-	-	-
Personal	-	-	-0.50	-1.50	-
Empresas	-	-	-0.50	-	-
Contribución para el seguro social	-1.00	+1.00	-	-	-
A las ventas	+0.50	-0.10	+0.20	-0.20	-
Específicos al consumo	-0.50	+1.00	-1.00	-0.50	+1.00
Al patrimonio o partes del mismo	+1.50	-	-0.50	-1.00	-
Otros	-	-	-	-	-
Gastos	+2.00	+0.30	+0.70	-0.40	+1.40
Administrativos	-1.00	-0.20	-0.30	-0.40	-0.10
Económicos	+1.00	-	+1.00	-	-
Sociales	+2.00	+0.50	-	-	+1.50

Nota: Para el sector privado:

En impuestos:

+ = reducción de impuestos.

- = aumento de impuestos.

En gastos:

- = reducción del gasto (beneficio).

+ = aumento de gastos.

Las cifras relativas al impuesto a la renta comprenden los cambios recomendados (fortalecimiento del impuesto personal, mayor impuesto a recaudar en el sector agropecuario —eventualmente a través de un impuesto sobre la renta presunta—, creación del impuesto a las ganancias de capital y reducción de exoneraciones).

La reducción de las contribuciones personales a favor del sistema social beneficiaría a los obreros. Por su parte el aumento del impuesto a la renta se haría con un criterio basado en la progresividad, por lo que afectaría más a las clases de elevados ingresos (empresarios y terratenientes). Con un criterio parecido se llevarían a cabo los cambios en la estructura de los gravámenes selectivos: menor imposición a consumos de primera necesidad y mayor imposición a los consumos suntuarios o no esenciales. Por su parte los impuestos al patrimonio recaerían sobre las personas de mayor ingreso, sobre todo el sector terrateniente.

En cambio, en la distribución de los gastos es bastante claro: en los económicos beneficia al sector empresarial, y en los sociales a los grupos más necesitados, sobre todo en el sector rural, y en los gastos administrativos o de beneficio general favorece a los grupos en proporción a su ingreso.¹⁰¹

En el último renglón se ha indicado el total de ventajas o desventajas que

ner un esquema balanceado. Se podría suponer, para explicar la cifra a favor de los empresarios, que se tratase de una reducción de impuestos que gravan bienes de capital e insumos requeridos por los empresarios que producen esta misma clase de bienes.

¹⁰¹ Se ha seguido aquí el procedimiento más común para distribuir esta clase de gastos, aunque en alguna medida puede resultar sorprendente que esta clase de erogaciones signifique un beneficio.

afectan a cada grupo por la acción combinada de impuestos y gastos. Se observa aquí también que este presupuesto, que conforme al esquema de Musgrave sería esencialmente redistributivo, se encuentra en equilibrio, es decir, los beneficios que consiguen algunos grupos deben ser pagados por otros.

Las clases beneficiadas son fundamentalmente los sectores campesinos y obreros. La mayor parte del costo lo pagarían los terratenientes y, en menor proporción, los sectores empresariales. Con respecto a estos últimos debe tenerse presente que la carga que se advierte en el cuadro 6 es la global, pero en virtud de los cambios estructurales mencionados puede haber un subgrupo que se beneficie. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que con las compras que realiza el sector público (para los gastos económicos y sociales en la medida en que no consistan en el pago de salarios) puede beneficiarse también a subgrupos empresariales. En suma, el sector terrateniente queda fuertemente afectado, y de igual modo —aunque en menor grado— parte del sector empresarial.

Como un ensayo de inserción en la realidad se ha tratado de vincular el esquema anterior con las posibles políticas de los movimientos populistas. A pesar de las considerables diferencias existentes entre reformismo y populismo, se estima que el esquema planteado es aplicable, en principio, a ambos movimientos.¹⁰² El esquema de reformas fiscales indicadas correspondería a situaciones que T. di Tella llama intermedias, es decir, que carecen de apoyo de los grupos “legitimados de la burguesía, el ejército o el clero”.¹⁰³

¹⁰³ Véase “Populismo y Reformismo”, *op. cit.* En el esquema anterior las ‘reformas’ aquí comentadas podrían llevarse a cabo en los casos 2 y 3, sobre todo en este último.

El hecho de comentar tan extensamente un esbozo de programa que sólo excepcionalmente se llevaría a la práctica, provocará interrogantes. En respuesta, aparte de los comentarios anteriores, habría que decir que la mayoría de los países sabe cómo llevar a cabo una polí-

tica fiscal sin redistribución y, a veces, también sin desarrollo económico. En caso contrario, algunos libros de historia sobre la época de Luis XIV o María Antonieta pueden aportar enseñanzas interesantes.

¹⁰² Téngase en cuenta a Torcuato S. di Tella, cuya tipificación se utiliza, quien indica expresamente que la línea divisoria es algo borrosa; el partido reformista es un partido obrero que sólo recibe una ayuda menor por parte de las clases medias y los intelectuales. De todos modos hay una ayuda o tolerancia de otros grupos, por lo que se cree que las características básicas que indica di Tella son aplicables también al reformismo. El esquema es el siguiente:

CARACTERISTICAS DE LOS MOVIMIENTOS POPULISTAS (CASO SUBDESARROLLADO)
SEGUN EL TIPO DE GRUPOS AJENOS A LAS CLASES OBRERAS

	<i>Incluye grupos legitimados dentro de su clase</i>	<i>Incluye grupos ilegítimos dentro de su clase</i>
	1	2
Incluye elementos de la burguesía, el ejército o el clero (aparte de los estratos inferiores)	Es la alternativa más moderada. Puede perder fácilmente su carácter populista y hacerse conservadora	Alternativa intermedia con fuerte tendencia a utilizar medios violentos, pero que acepta los valores más básicos del orden social existente
	3	4
Incluye sólo elementos de las clases medias inferiores o intelectuales (aparte de las clases obreras)	Alternativa intermedia con tendencia a utilizar medios legales, pero con una crítica bastante radical de los valores básicos del orden social existente	Es la alternativa más radical. Orientada hacia una revolución social que altere el patrón básico de la propiedad

Fuente: Torcuato S. di Tella, "Populismo y Reformismo", en Gino Germani, Torcuato S. di Tella y Octavio Ianni, *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*.

Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales

*José Medina Echavarría**

¿Cuál será el futuro de la democracia en América Latina? Medina Echavarría insinúa una respuesta a esta interrogante basada en el análisis de la controversia que se ha desarrollado durante los últimos años en los países europeos sobre las perspectivas de sus democracias. Por supuesto, no cree que en América Latina se reproduzcan mecánicamente los procesos políticos de aquéllos sino que la semejanza de algunas condiciones y problemas y el contacto mutuo hacen plausible que se asemejen también algunas soluciones.

Después de una rápida consideración inicial sobre el autoritarismo y la tecnocracia, se refiere a la ampliación de la intervención estatal, a través del análisis de hipótesis de Heilbroner y Bell. A partir de allí penetra en la cuestión central de la crisis de la democracia, tal como es interpretada por las concepciones conservadoras, liberales y marxistas, y finaliza con una aplicación de esas hipótesis a América Latina. En esta última parte, alude en especial a las relaciones entre democracia y desarrollo económico, a la sobrecarga de demandas y a la legitimidad de los principios democráticos, y concluye con una hipótesis razonablemente optimista sobre el futuro de la democracia en nuestros países.

A continuación del artículo se incluyen comentarios que algunos colegas de la CEPAL y del ILPES le hicieron al autor en un seminario interno.

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

I.

Inquietudes en América Latina

1. *Situaciones de hecho y su interpretación*

Por lo pronto sólo importa consignar una situación de hecho. De acuerdo con los observadores de la realidad política latinoamericana —cualquiera que sea su motivación— parecería casi imperar en ella —por el número y la importancia de los países considerados— una forma de gobierno calificada de autoritaria. Cierto es que el adjetivo no advierte bien sobre los diversos matices de sus manifestaciones. Cabe, en efecto, un ejercicio enérgico del poder que escapa, sin embargo, a ese calificativo cuando su autoridad se ofrezca dentro de las competencias constitucionales de un régimen representativo. La calificación de autoritarismo se refiere por tanto a que en el ejercicio de esa más fuerte autoridad se prescindiera en mayor o menor medida de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de los poderes públicos.

Consignado el hecho no puede faltar su interpretación. Sea en su intención estrictamente funcional y científica o que orientada por posiciones de valor se pretenda como justificación o como rechazo. Hasta qué punto sea estrictamente posible la primera postura es desde luego cosa problemática que no cabe rozar por el momento.

Lo que interesa es tomar nota simplemente de que las interpretaciones corrientes son de dos tipos, aunque no siempre de carácter excluyente. Una explica la existencia del fenómeno autoritario por las deficiencias en un momento dado del sistema institucional, bien de la constitución política misma o de sus mecanismos de ejercicio, los partidos

políticos en particular. Sin embargo, esos factores negativos de la estructura política se ofrecen para algunos en su punto crítico, cuando el Estado determinado por ella tuvo que enfrentarse con las tareas de la modernización económica. Es decir, los defectos institucionales se hicieron patentes en el momento de intentar la denominada industrialización sustitutiva o de avanzar más allá de ella. Por consiguiente, esa estricta interpretación política en su punto de partida y sin renunciar a su signo viene a coincidir, o confundirse, con la interpretación pura o especialmente económica, cuyo interés se centra en los sistemas de producción y distribución; o dicho con mayor precisión, en el fenómeno del desarrollo económico. Y la tesis general a este respecto es que los países en retardo económico no pueden seguir para superarlo las vías tradicionales de los países democráticos, y que no les cabe por eso eludir un momento autoritario sea por un proceso de movilización puesto en marcha por un grupo doctrinal o una figura carismática, sea por un incremento de la capacidad de decisión en el sector ejecutivo del Estado heredado. La segunda alternativa se destaca como la más plausible cuando se sostiene que la interferencia de los elementos representativos que ese Estado mantenía fue incapaz de resolver los conflictos de intereses que todo desarrollo económico provoca, dejando a la deriva de continuo la imprescindible toma de decisiones en la orientación de una política definida.

Claro es, como la situación de los distintos países es diversa en cuanto al carácter de su Estado autoritario, una y otra interpretación para ser válidas tienen que completarse con el análisis pormenorizado de los procesos histórico-sociales que en cada uno de ellos se dieron.

Pero a veces la explicación sociológica puede intentar simplificar esa variedad, tipificando sus condiciones estructurales; tal como se ha hecho desde la perspectiva de la teoría de la dependencia. Sin embargo, estos u otros detalles en el contenido de la interpretación no anulan la escueta contraposición en sus líneas generales de las explicaciones ofrecidas. Ahora interesa no pasar de aquí.

2. *Cuestiones indecisas*

Dos cuestiones en las interpretaciones consideradas quedan en condición ambigua o problemática, de lo que conviene al menos tomar nota. Una es la calificación de tecnocrático que se añade por lo general a la del carácter autoritario del gobierno. Su problematicidad consiste en que el predominio del proceder tecnocrático suele estar unido en los teóricos del capitalismo avanzado a un grado extremo de concentración económica, no siendo por tanto de esperar allí donde esa concentración es mucho menor. En caso contrario sería necesario aclarar de otra manera la presencia de tendencias tecnocráticas. Asimismo, la afirmación del carácter autoritario de un gobierno nada dice en principio sobre la amplitud de su intervención tanto en el campo económico como en el social; es más, pueden señalarse Estados autoritarios que subrayan la naturaleza estrictamente subsidiaria de su actividad. ¿Es esto último efectivo e incluso realmente posible? En términos generales habría que preguntarse a este respecto si toda posición autoritaria exige la mayor amplitud del intervencionismo o, al contrario, si toda ampliación de este intervencionismo requiere la forma autoritaria antes descrita. Cuestión importante para lo que pronto saltará a la vista en lo que sigue.

II

Situación a mediano plazo en los países occidentales

La situación de hecho de una región donde prevalecen según lo dicho formas autoritarias puede ser el punto de partida de una serie muy diversa de planteamientos. En este momento, cuando se persigue una orientación prospectiva, no se pretende considerar por sí mismas las alternativas posibles en la duración de esas formas autoritarias, sino de escrutar las posibilidades de su continuidad y mudanza en función de la vitalidad de las formas políticas democráticas tradicionales en los países con mayores contactos y conexiones culturales con los latinoamericanos fuera de la región. En una palabra, ¿qué es lo que se presume como posible respecto de las grandes democracias industriales en un futuro próximo?

En este tipo de prospección conviene aclarar de antemano dos aspectos fundamentales. En primer lugar, no se postula un tipo de determinismo cuyo solo enunciado lo mostraría incorrecto. Es decir, no se cree *a priori* en modo alguno que lo que suceda en uno u otro sentido en la experiencia de las grandes democracias capitalistas tenga que reproducirse de modo completo, y sin alteraciones, en los regímenes políticos de los países latinoamericanos, o que éstos no puedan hacer cosa distinta que reaccionar siempre de manera imitativa o de reflejo inmediato. Se postula simplemente una mayor interdependencia y contacto mutuo en una serie de países, que sometidos a procesos semejantes extiendan a su conjunto condiciones también similares con la estabilización lograda en la solución de sus problemas. No se trata pues de nada forzado ni puramente mecánico. El segundo aspecto fundamental consiste

en aclarar el porqué de ciertas inclinaciones de la investigación futuroológica. En ésta se persigue adelantar tendencias y proyecciones de todo tipo y sabido es cuanto pesan las de estricto carácter tecnológico, pero sin duda su más fuerte aguijón existencial se pone en el futuro de la condición humana y, dentro de ella, por tanto, en el destino de plenitud o malogro de los que todavía se consideran valores fundamentales de la civilización. El horizonte de esa condición pudiera ser la del imperio de un absoluto cesarismo autoritario, pero no está en principio negado que sea incapaz de conservar en distinta medida los elementos liberales y democráticos a que todavía se aspira, cualquiera que sea el cuadro de los soportes tecnológicos y de las estructuras económicas en buena parte condicionadas por ellos. Y si bien no hay modo de prescindir en toda prospección de las tendencias efectivas de los factores materiales —como se verá en seguida— no es menos cierto que semejante tarea carece de auténtico sentido si no persigue como su última meta anticipar lo que pueda ocurrir a la vida humana con sus aspiraciones y sufrimientos. ¿Podrá subsistir la democracia liberal dentro de condiciones económicas y técnicas muy distintas de lo que fueron hasta ahora? La pregunta mantiene su validez teórica como problema, inmune a las posiciones emocionales de pesimistas u optimistas.

A nadie podrá aparecer como injustificado que exista una declarada preocupación por el funcionamiento eficaz de la democracia en algunos países que hasta ahora se ofrecían como modelos históricos y doctrinales de la misma. Esa

preocupación indica por sí misma que proviene de personas con manifiesto interés por conservarla; es decir, de intelectuales y políticos que se descubren en este sentido como conservadores, porque las fallas y amenazas que destacan, los límites y peligros que denuncian no derivan cabalmente de una posición doctrinal negativa. En este escrito se prefiere metódicamente buscar la apoyatura inicial de estudios de inspiración conservadora, sin que sea lícito en el momento oportuno hacer caso omiso de la crítica de la izquierda, tanto de la tradicional como de la denominada 'nueva', más estimulante a veces en sus desplantes que la primera. ¿Cómo se ve la 'governabilidad' de las grandes democracias capitalistas a mediano plazo? Un giro expresivo que está lejos de ser evidente por sí y poco afortunado por consiguiente. Pues no se trata de saber si las democracias son poco o apenas gobernables — ¿por quién en este caso? — sino más bien de si los países que desde hace tiempo viven en régimen democrático son capaces de un gobierno más eficaz del que ahora presentan. Lo que se demanda, sin declararlo, es si cabe o no esperar en tales países una mayor dosis de gobierno; lo que implica, dicho en forma inversa, que en ellos se gobierna poco o no lo suficiente. ¿Cuáles son las razones de esa anemia de autoridad y de que se exija por lo tanto su mayor vigorización? Este ha sido el planteamiento de un estudio conjunto de una 'Comisión Trilateral', justificada en su denominación porque pretende explorar el problema en sus tres lados evidentemente más decisivos: Estados Unidos, Europa y Japón. Su adopción como base o punto de partida en este instante del presente escrito parece recomendable no sólo por aquellas dimensiones y por razón del prestigio personal de sus autores, sino,

como antes se dijo, por la posición conservadora más que revolucionaria de los mismos. En ese trabajo, como en otros semejantes, el destino de la viabilidad democrática aparece reiteradamente vinculado al desarrollo económico. Por eso conviene, antes de entrar en su examen un poco más detallado, destacar un supuesto común que subyace decididamente también como hipótesis en estas páginas. La hipótesis de que no parece presumible a mediano plazo una conmoción del capitalismo que pueda semejarse incluso a la traumática del año treinta. En su forma positiva la hipótesis apoya la seguridad de que por lo menos en los próximos veinticinco años el sistema será todavía capaz de un crecimiento sostenido, tal como se mantiene en el reciente informe de W. Leontief.

Supuesta semejante hipótesis, en una u otra de sus formulaciones, las dos previsiones más generales que de modo razonable deben tenerse en cuenta son las siguientes. Por un lado, se anticipa que en los próximos años se dará en todos los países occidentales una ampliación sostenida en el campo económico de la intervención estatal. Y que en el campo político, por esas y otras razones, los regímenes democráticos tradicionales enfrentarán pruebas considerables, aunque de naturaleza no distinta de las que han conocido en estos últimos tiempos. Se trata ahora de pasar en forma muy esquemática y concentrada a la consideración de los puntos principales.

1. *Ampliación de la intervención estatal*

Dejando de lado toda posición revolucionaria, desde perspectivas relativamente conservadoras, la tesis de la ampliación creciente del intervencionismo estatal en la vida económica se ofrece hoy princi-

palmente a través de dos formas de análisis, si no incompatibles sí por lo menos de argumentación diferente.

a) *Exigencias de una mayor planeación*

La primera, representada por R. L. Heilbroner, afirma que la continuidad en los años inmediatos de la '*business civilization*', habrá de exigir un predominio creciente de la planeación. Pues parece previsible que todas las economías capitalistas tengan que enfrentar a plazo medio: 1) la regulación de los desórdenes generalizados que tienden a producir; 2) la regulación asimismo de otros desórdenes o trastornos de tipo localizado; y 3) la reacción contra las amenazas que se están manifestando en el medio natural. De qué manera estas ineludibles exigencias de planeación —con el más fuerte peso consiguiente del Estado en la vida económica— habrán de repercutir en el sistema democrático de gobierno es cosa que Heilbroner no examina. Lo único que nos interesa ahora es su tesis escueta, frente a otros políticos e intelectuales más conservadores, de que al capitalismo actual no le queda para seguir en vida otra alternativa que una mayor planeación. A través de qué mecanismos políticos pueda llevarse a cabo no parece tema de su preocupación inmediata; lo que permite quizá suponer que esa amplitud de la intervención estatal pueda llevarse a cabo dentro de las instituciones democráticas. Cosa que por el momento nos basta para nuestras consideraciones, las cuales tampoco tienen que recoger en consecuencia lo que el autor piensa sobre el futuro más lejano del sistema, como no sea anotar el dato de que incluso puesto frente a su total mudanza reafirma, no sin cierta melancolía, el valor de la autonomía de la persona como el valor supremo de la tradición occidental.

b) *El Estado como Hacienda*

A esa misma presunción futuroológica de una mayor amplitud de la intervención estatal en los tiempos venideros llega también otro economista, notoriamente conservador o de derecha, por vía de un análisis muy original y sugestivo. Nos referimos a D. Bell, también enfrentado con la supuesta crisis del capitalismo. No es ninguna novedad, pues ya hace años que se viene repitiendo de diversas maneras la idea de que debe limitarse la autonomía del sistema económico —como si fuera el único sistema social existente—, subordinándolo a valores extraeconómicos considerados como superiores por la conciencia moral del hombre. Ni tampoco es original en la descripción empírica la afirmación de que tal sistema, capaz de regular con alguna eficacia los intereses públicos o privados sujetos a los mecanismos del mercado, se muestra sumamente deficiente en el mantenimiento de los servicios públicos, que si bien benefician a otros legítimos intereses humanos, éstos no se pueden medir exactamente sin embargo por aquellos mecanismos. El atractivo intelectual de las reflexiones de Bell sobre estas cuestiones consiste en la innegable plasticidad de su enfoque. Ya en una obra anterior a la que ahora más nos atañe, al estudiar el funcionamiento contemporáneo de las '*corporaciones*', había mostrado a través de las mismas la tensión de lo que denominaba '*Economizing & Sociologizing modes*', una tensión fácilmente generalizable a la totalidad del sistema. Lo que significaba que la preocupación puramente económica por la rentabilidad tenía su compensación y su freno en la preocupación sociológica por los efectos en las relaciones humanas que se producían. De hecho esa tensión apunta históricamente

a que el avance de semejante sociologización supone en su precipitado inevitable, no siempre conscientemente buscado, la inserción del sistema económico en un sistema social más amplio, orientado por finalidades distintas de las de aquél (un camino que quizá hubiera podido seguir E. Heimann para demostrar sus postulados fundamentales).

Pero para el punto en que estamos, el de la ampliación cada vez mayor del Estado en la vida económica, tiene mayor interés un capítulo del discutible y discutido libro del mismo Bell, en que apoyándose en un viejo y casi desconocido artículo de J. Schumpeter, muestra la inexorabilidad de esa expansión —aparte de otros temas no menos fundamentales—, develando la realidad del Estado contemporáneo como 'sistema fiscal', como la articulación de la Hacienda Pública de un país. No es cosa de entrar en los detalles del argumento ni en la calificación de su originalidad y validez. La hacienda familiar había sido el único objeto económico del mundo clásico (Aristóteles) y M. Weber había dedicado un largo capítulo al sistema de hacienda como el correspondiente a la economía de *Oikos* —predominantemente natural— que prevalece en extensos ámbitos históricos, antes, claro es, del imperio de una u otra forma de capitalismo. La Hacienda Pública, como siguió hasta hace poco denominándose en Europa el sistema fiscal, nace con el Estado moderno y a su servicio. Pero aún su continua expansión no transgredía los límites que ese mismo Estado se había impuesto frente al sistema económico liberal, un sistema que si atendía a las necesidades o deseos individuales, era a través de su satisfacción autónoma en el juego del mercado. Pero la complicación de la vida contemporánea no solo obligó al Estado a cuidar de la viabilidad de ese

mercado —manteniendo la exigencia de la acumulación—, sino a hacer frente a las diversas demandas de individuos o grupos alimentados por estímulos culturales y que no podían satisfacerse en principio por el mercado. En este sentido el Estado como la Hacienda Pública de un país aumenta considerablemente de volumen, poniéndose en peligro de quiebra si no equilibra adecuadamente sus gastos fiscales. El problema del Estado actual es que no puede desentenderse de la doble función que históricamente se le ha impuesto: continuar con la coordinación del sistema económico —manteniendo la acumulación que necesita— y satisfacer de una u otra forma el cúmulo incesante de las nuevas necesidades y deseos de los individuos y grupos sociales de su propio ámbito. Lo singular de estas nuevas demandas es que se muestran cada vez más como pretensiones 'casi' legales —si se quiere, con el carácter de derechos públicos subjetivos—, que sólo pueden colmarse en su multiplicidad y antagonismos por decisiones estrictamente políticas. No extrañará que este punto aparezca, como veremos, en todos los análisis de la democracia actual.

Lo que todo esto pueda valer como síntoma de una contradicción del sistema económico y por su repercusión en los dilemas del desarrollo, así como la solución política que nuestro autor propone —una restauración del liberalismo—, no es cuestión que ahora nos incumba. Buscábamos nada más, ateniéndonos a las opiniones de otro economista, encontrar de nuevo las anticipaciones prospectivas del anterior: el hecho de la previsible ampliación del intervencionismo estatal en el próximo futuro de las grandes democracias industriales. Pero no puede dejarse de consignar —porque el tema es obsesivo en el pensamiento de la nueva izquierda y dado que antes se

mencionó la supuesta tensión entre los enfoques económicos y sociológicos— que para Bell uno de los más decisivos dilemas del nuevo Estado como *Public Household* es el que plantea la relación entre eficiencia y equidad, en qué forma será posible el aumento de la capacidad productiva de una sociedad al tiempo que se restringen o limitan ciertos tipos de consumo. El principio de equidad pertenece también a la vertiente liberal, rozada asimismo por Heilbroner desde el ángulo de su soporte personal. Vengamos ahora al otro elemento de la anticipación prospectiva que aparece conjuntamente con el de la expansión de la actividad estatal y que pudieran considerarse en principio independientes, aunque de hecho no sea así.

2. Resquebrajamientos de la democracia

Se presume para el inmediato futuro una crisis de la democracia en los grandes países que mantienen por el momento ese régimen político; debiendo entenderse semejante crisis —título del informe antes mencionado— en un sentido etimológico estricto, el de cierto momento en la evolución de un sistema que ofrece suficientes manifestaciones de vacilación y trastorno, como para indicar un estado de transición, que no excluye tanto su recuperación y fortalecimiento como su definitiva descompostura y ruina. Por otra parte, esa crisis que se proyecta hacia el futuro no hace sino arrastrar dificultades ya observables en el inmediato pasado, y por tanto en la actualidad.

a) Interpretación conservadora

Para enfrentar su examen y las predicciones existentes conviene recurrir a una clasificación, defectuosa como toda

otra posible, pero capaz de imponer cierto orden expositivo. Los preocupados por el resquebrajamiento de la democracia presente y futura se agrupan en torno de actitudes y motivaciones conservadoras, predominantemente liberales o de un negativismo radical. El informe de la 'Comisión Trilateral' se incluye singularmente en el primer grupo, dentro de una teoría técnicamente funcional. En esta posición se destacan como factores o causas de las crisis democráticas, estos cuatro principales que conviene reseñar de antemano; i) desajustes de tipo institucional; ii) 'sobrecarga' de las demandas frente al Estado, inducidas por la teoría y el desarrollo efectivo de la tradición democrática; iii) conexiones supuestamente funcionales con el desarrollo económico; y por último, iv) la estrechez creciente de sus ámbitos territoriales frente a las interdependencias globales en el mundo contemporáneo, sobre todo en su sector económico. Es posible mostrar la presencia de esos factores en todos y cada uno de los países considerados, aunque sea obligado decir de inmediato que subsisten grandes diferencias de país a país por razones estructurales o de tradiciones políticas. Lo que conviene retener para evitar su repetición, donde no sea especialmente oportuno.

i) Desajustes institucionales

La tesis sobre los desajustes de tipo institucional es la menos novedosa porque ya se viene insistiendo desde hace tiempo en una u otra de sus manifestaciones. Se refiere a las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, al funcionamiento ineficiente de los partidos políticos, y a las inseguridades del comportamiento electoral del ciudadano medio frente a los mismos. Desde hace años se ha insistido en la debilidad técnica del Parlamento, en cualquiera de sus

formas, frente al Ejecutivo y su Administración, cuyo mayor saber y preparación técnico-científica impone con escasas dificultades sus decisiones fundamentales en la forma de proposiciones y proyectos de ley. Frente a esa situación de hecho se han presentado diversas soluciones, que desde la instauración de comisiones técnicas al servicio de los legisladores, llegan a los proyectos de continuo renovados acerca de una representación de intereses profesionales, sea paralela o articulada al Parlamento político. Sobre los partidos se ha reiterado su falta de representatividad, su existencia hermética frente a los antagonismos de las demandas sociales, dejando así de llenar la función que la terminología moderna denomina 'articulación de intereses' (la falta de relación y proporción entre los 'insumos' políticos de la población y los productos o resultados de las decisiones legislativas). En las formas más extremas de la crítica de la nueva izquierda, los partidos y el Parlamento sólo son un instrumento deferente, que cumplen sin embargo un papel importante, el constituir de hecho los núcleos necesarios para la legitimación del sistema. La observación de tipo conservador se limita a señalar con métodos descriptivos la disminuida atracción que los partidos ejercen sobre el electorado, sobre todo cuando en sus coaliciones tácticas se distancian tan sólo por motivos electorales acerca de cuestiones triviales y del momento (denotadas por la investigación demoscópica), y no en cambio por la aceptación de posturas decisivas, en enfrentamiento sobre las grandes cuestiones nacionales. De país a país varía la situación, insistimos, así como en el caso del mayor o menor dominio de la Administración sobre el Parlamento (tipos extremos, Italia y Francia), cuando esto no se complica con las divisiones internas de las mismas

Cámaras frente a la Presidencia, como en los años recientes de la experiencia norteamericana, la Presidencia 'imperial' de otrora frente a la maniatada posterior. La falta de credibilidad o entusiasmo por las figuras de los dirigentes políticos y la apatía o los movimientos zigzagueantes del electorado se atribuyen en primer lugar a estas circunstancias, que se observan quizá como transitorias en algunas partes o como derivadas de lo que parece funcionalmente ser el resultado de una 'sociedad bloqueada'. Se entiende, por los grandes cuerpos administrativos.

ii) *Sobrecarga de las demandas*

Un buen número de observadores del funcionamiento defectuoso de la democracia actual coinciden, con expresiones diferentes, en señalar como uno de los principales factores de su crisis lo que algunos denominan la sobrecarga de las demandas que tolera. Demandas, se entiende, de aportaciones y ayudas por parte del Estado. En este sentido, semejante imputación no sólo no es clara sino más bien equívoca. La mayor cantidad de exigencias o peticiones frente a la actividad del Estado no es en modo alguno patrimonio del gobierno democrático, pues lo mismo ocurre en cualquiera otra de sus formas en la medida en que tales demandas son el resultado de la complejidad intensificada de la vida social —de sus supuestos tecnológicos—, y de la menor transparencia cada vez asimismo más acentuada que ofrece en su conjunto. Los Estados autoritarios no se encuentran de ningún modo exentos de las presiones de esa sobrecarga.

En los países de tradición liberal-democrática parecería perfectamente explicable y natural la presencia de la mencionada sobrecarga, cuando ésta no es otra cosa que el desarrollo histórico de los principios mismos que sustentan a esos regímenes. Las aspiraciones que ne-

cesariamente fomentan han ido dilatándose en la proporción en que la conciencia ciudadana fue percibiendo como cada vez más realizable buena parte de sus pretensiones. El mejor cuidado de la salud, por ejemplo, se alimenta con los progresos mismos de la medicina, haciéndose patente la injusticia que supone su limitación a algunos sectores. Sin embargo, la imputación de esa demanda excesiva apenas encubre en esos países la percepción de una inconsistencia profunda en los valores que sostenían su civilización centenaria, la del proclamado individualismo radical. El individuo como centro responsable de toda actividad —no sólo la económica—, quien sólo necesitaba para su ejercicio de las garantías otorgadas por un Estado neutral y distante. No es del caso reseñar la larga historia de los distintos episodios que han hecho cada vez menos alcanzable la realización plena de ese ideal, aunque se siga pensando con justeza que no cabe imaginar civilización alguna que intente de verdad volverse de espaldas a las fuerzas individuales únicas auténticamente creadoras. Pero conviene evitar ahora cualquiera digresión de carácter cultural, por apretada que sea.

En el análisis empírico de las dificultades del gobierno democrático, frente al exceso de las peticiones que se le hacen, conviene insistir en dos aspectos ya reseñados o conocidos. Pues en efecto dada la enorme distancia entre el individuo concreto y el Estado abstracto, las demandas del primero frente al último necesitan de la interposición de mecanismos reguladores e intermediarios capaces de juzgarlas en cada caso según su peso e importancia. Pero sin ir más allá, hasta la valorización, por ejemplo, de la vieja idea durkheimiana sobre la necesidad de '*corpes intermédiaires*', se trata ahora de remediar las fallas de los instrumentos de

ajuste ya existentes, los partidos políticos en particular —para no mencionar otras asociaciones profesionales— en el cumplimiento de su principal tarea, la necesaria 'articulación' y compensación de la multiplicidad de los intereses presentes en un momento dado de la vida social, de modo de hacerlos oportunamente viables. Es posible que la supuesta 'sobrecarga' se produzca las más de las veces por la forma de aluvión en que se presentan los intereses, haciendo imposible su cumplimiento de esa manera. En este sentido el evidente problema de la demanda excesiva es de carácter institucional y por tanto superable con las reformas adecuadas de tal carácter.

El otro aspecto de esa amenazante sobrecarga es quizá más grave. El hecho de que las demandas actuales (los deseos y necesidades) de muchos grupos e individuos se presenten en forma perentoria como pretensiones casi legales, que traspasando los límites de la proclamada igualdad de oportunidades en el punto de partida exigen en realidad igualdades efectivas por su contenido; dan motivo de esta suerte a esa revolución de 'facultades' de cuasi derecho público (*the rising revolution of entitlements*) de que ha hablado uno de los autores antes mencionados. Las exigencias de un reconocimiento distribuido por cuotas ha sido el caso típico en los Estados Unidos y no sólo en ese país. Y consiste en un caso más grave que el anterior porque la posible solución no está en la revitalización de instituciones conocidas, sino en una renovada determinación constitucional de los alcances del viejo liberalismo. Por eso el tema preocupa a las tendencias actuales del pensamiento 'restaurador', esforzado por conocer y precisar lo que todavía permanece válido del pasado. Pues en caso de renuencia a acceder a los impulsos de esa forma de pensamiento,

habría que aceptar sin más las interpretaciones de algunos neomarxistas que en complicada teoría 'funcionalista' declaran como típico de las formas democráticas del capitalismo avanzado (tardío en su terminología), la prosecución de una política 'preventiva' de la crisis, que determina de facto de manera tecnocrática la prioridad entre tales demandas sociales, dejando sin atención y a su propia suerte aquellas que no ponen en peligro la viabilidad del sistema (Claus Offe). Posición que de hasta cierto punto se muestra de acuerdo con la tesis conservadora sobre el sobreexceso de demandas ante el Estado actual, sin darle sin embargo posibilidades de una salida realmente democrática. Los pensadores liberales que parten de la inexorabilidad —de la conveniencia incluso del conflicto—, de la pugna entre los diversos requerimientos estimulados por el propio medio social, tienen naturalmente que prestar a este punto, como se verá, una atención especial.

De hecho el problema de la superabundancia de pretensiones a que tiene que hacer frente el Estado democrático, representa una situación sociológicamente ineludible, sin que su solución pueda consistir en el silenciamiento o recorte arbitrario de unas u otras de entre ellas. Una solución que tampoco por cierto puede intentar el Estado autoritario sin incurrir en sus correspondientes peligros.

El tema de la sobrecarga de peticiones de las distintas unidades sociales —individuos o grupos— toma a veces en la discusión teórica aspectos o rumbos paradójales. Pues puede interpretarse en este sentido la crisis de la democracia como un 'exceso' de democracia. Y frente al postulado clásico de que los males de ella sólo se curan con más democracia, algunos análisis funcionalistas actua-

les sólo ven esa cura, por el contrario, en un recorte de la misma. No dicho así, claro es, de tan bronca e impetuosa manera, sino mostrando la existencia de elementos disfuncionales en la organización democrática, que permiten afirmar de qué manera y en qué grado requiere semejante sistema político muchas veces para su eficaz mantenimiento cierta medida de apatía y de desinterés políticos: ¿Hay una distancia exactamente determinable entre una democracia limitada en función de su eficacia y un gobierno autoritario? Pues no se trata ahora de la mayor o menor cantidad de demandas que pueden paralizar la toma de decisiones de un gobierno, sino del todo esencial de la democracia como participación política.

No sería en modo alguno fácil la formulación y consejo de remedios apropiados si resultara ser cierto el proceso cíclico que se ha pretendido observar en algún país determinado. Un proceso mediante el cual todo incremento en la 'participación' llevaría al cabo a una polarización de la sociedad, la cual a su vez induciría a la apatía y al desinterés políticos, creando así situaciones en que acabaría por imponerse una percatación generalizada de la ineficiencia de la acción política. Sorpresas del funcionalismo.

Pues si no se quiere que el argumento conduzca directamente a una postura autoritaria no deja otro escape, a su pesar quizá, que el correctivo de una línea de defensa permanente de naturaleza tecnocrática, capaz de romper con la temerosa repetición del mencionado proceso cíclico. Pero la dominación tecnocrática, a la que conducen otras tendencias de la estructura social, es cabalmente la que se niega como admisible desde el postulado tradicional de la intervención política mayoritaria y popular.

iii) *Democracia y desarrollo*

En la década de los sesenta, sociólogos de unos y otros países occidentales se enfrentaron acuciosos ante un fenómeno social que algunos se atrevían a calificar como nuevo o antes no sucedido, aunque variara la terminología con que lo trataban de apresar. Señalaban en todos los países industriales occidentales el paulatino avance de una tendencia igualitaria que sin ser en modo alguno completa —status, ingreso y cultura—, estaba ya produciendo una aproximación entre las diferentes clases y estratos sociales, hasta el punto de promover en muchos aspectos cierta homogeneización. Subsistían notorias desigualdades en el campo de los ingresos, pero su incremento relativo en los sectores antes más negativamente afectados parecía atenuar las más arraigadas tensiones consuetudinarias. Una especie de ancha capa intermedia —cualquiera que fuera su nombre— había mejorado sus condiciones de vida material, permitiendo a sus miembros poder aceptar como tolerables diferencias todavía muy marcadas en la cúpula de la pirámide de población. Estos sociólogos, no sólo por la réplica doctrinal de sus opositores, no se engañaban en modo alguno, sobre la existencia de tales limitaciones en su interpretación, lo que les impedía negar de plano la realidad del antagonismo históricamente heredado. Sin embargo, insistían como en algo promisorio en que el conflicto o los conflictos, dada su menor magnitud, habían podido ser institucionalizados, y que la aceptación por los grupos, antes en tensa pugna, de semejante institucionalización no sólo aminoraba agudezas sino que permitía soluciones temporales cada vez más duraderas.

Pero aparte y al lado de esa atenuación del conflicto —en las cuestiones de trabajo sobre todo— la relativa amplia-

ción asimismo de la educación y los efectos de los medios masivos de comunicación —prensa, radio y televisión—, habían logrado una homogeneización cultural antes inexistente. En Europa, a pesar de la persistencia de los partidos marxistas y de las fuerzas sindicales, los obreros parecían haber renunciado a su propia cultura diferenciada y adoptaban cada vez más los modos generalizados de la vida 'burguesa'; sobra además mencionar en este caso a los Estados Unidos donde apenas nunca se dieron tales fenómenos. Nada extrañará que teniendo en mente lo ocurrido en las tres décadas posteriores a la guerra, algunos celebren esos años tanto como los del triunfo renovado del capitalismo como los de la fuerte vitalidad de los regímenes democráticos en que se daba. Y que por tanto, a la inversa, muchos comenzarán a inquietarse por la continuidad de la vida democrática ante las dificultades que en ella comenzaron a observarse desde los primeros tropezones de la expansión económica. La tesis que estos autores plantean en consecuencia, es la del paralelismo entre desarrollo económico y democracia. En los momentos del pasado auge la participación en términos absolutos en un mayor bienestar por parte de toda la población, facilitó la marcha sin grandes obstáculos y dificultades del proceso democrático —no obstante los defectos institucionales reconocidos—, en la medida en que la mayoría ciudadana avanzaba sin titubeos sus nuevas aspiraciones con una firme creencia en su efectiva posibilidad. Los conflictos de intereses podían regularse con relativo éxito y su mayor satisfacción —contenida aquí o allá por el momento— sólo era cuestión de tiempo dentro de una acción política sostenida. ¿Qué sucedería si la expansión que había mantenido una mayor moderación en las luchas tradicio-

nales comenzaba a dar señales de estancamiento?

La ecuación riqueza = pluralismo mantenida con insistencia por algunos politólogos desde hace treinta años, se traduce ahora en el paralelismo, afirmado con igual convicción por otros, entre desarrollo económico y democracia. Dada la hipótesis, los impedimentos a la democracia en los países occidentales (incluido Japón) en el pasado inmediato y en la prospectiva de los años venideros constituirían a su vez un factor decisivo en las experiencias limitadoras del desarrollo económico, que por otras causas amenazan en el futuro. Como es natural, la tesis interesa sobremanera a los países no desarrollados dentro de un capitalismo dependiente; pudiera ser que incluso su inicial planteamiento, implícito todavía, tuvo que hacerse en referencia a esos países, en el contenido doctrinal de las admoniciones 'modernizantes' que se les dirigían.

¿Hasta qué punto se trata de una tesis irrefutable a pesar de las experiencias que parecen por el momento confirmatorias? Porque la tesis no sólo destaca las dificultades del régimen democrático para la coordinación o dirección general de la economía, sino que subraya además los efectos desmoralizadores en la conciencia política tanto de la inflación como de la recesión —con peso distinto en los diferentes sectores sociales—, y más aún no sólo en el caso a veces de su presencia conjunta sino, sobre todo, en el de su incomprensible alternancia en ocasiones. El examen de la correlación entre desarrollo económico y democracia obligaría a perseguir un número nada pequeño de presuntas relaciones causales internas sin cuya consistencia comprobada queda aquella correlación —lo mismo que cualquier otra— como mera apariencia o fachada. En este examen

rapidísimo del tema principal parece obligado sortear semejante intento, dado el tiempo que habría de absorber. Aceptemos de manera provisional que la correlación manifiesta cierta validez transitoria relativa al momento histórico en que ha sido captada. Pero en este caso aún quedan dos grandes cuestiones que no pueden ser eludidas. La primera consiste en el hecho de que las ideas liberales y democráticas son anteriores e independientes en la historia del pensamiento de las concepciones sobre el desarrollo económico. Ante la doctrina que luego recogeremos, de que la legitimidad del régimen democrático no es otra que la del éxito y eficacia del sistema económico, conviene recordar enérgicamente que el tipo de dominación que caracteriza al Estado moderno y que de alguna manera sostiene tanto sus elementos liberales (derechos políticos) como sus democráticos (la 'representación' como competencia legal) tienen su origen en el despliegue de las concepciones jusnaturalistas antes y después de la modernidad. Recuerdese el capítulo sobre el derecho natural en la sociología jurídica weberiana (en modo alguno un tratado filosófico) en donde se pone de manifiesto que los supuestos de la dominación legal pasan por el momento de fe de la aceptación de una inspiración carismática. Por tanto lo mismo el Estado constitucional moderno, como su posterior estructura democrática, se desenvuelven y toman cuerpo histórico sin relación esencial con las concepciones concretas del sistema capitalista y por consiguiente que lo mismo el Estado de Derecho como la concreción institucional de las aspiraciones igualitarias de la democracia, no han sido formulados ni definidos en función de lo que ahora llamamos desarrollo económico. Las garantías de los derechos individuales públicos y privados anteceden

históricamente a las preocupaciones por el crecimiento del sistema económico. Y si bien es verdad que la racionalidad jurídica del Estado tiene su paralelo en la racionalidad burocrática de todo tipo de empresa, no es menos cierto que el desarrollo de la burocracia moderna fue en principio indiferente a la extensión de la democracia, aunque de hecho la favoreciera dentro de ciertos límites. La puesta en marcha de la dominación legal —del Estado moderno de derecho— y de los procesos democráticos —por la sucesiva ampliación del derecho de sufragio— nunca se propusieron de manera directa fomentar el desarrollo económico. Pudieron por eso darse en países de crecimiento lento, como apenas existir o sólo de manera deficiente en otros países de un crecimiento económico acelerado. La historia europea es a este respecto ejemplar, pues la pobreza no impidió no sólo la aspiración apasionada por la democracia sino el mejoramiento paulatino de su implantación. La historia de los distintos partidos, de sus doctrinas, y de una sostenida formación de hábitos y tradiciones políticas, tiene en alguno de esos países su centro de inspiración. No se compare la situación con los Estados Unidos, donde condiciones enteramente diferentes permitieron la afirmación temprana del elemento riqueza.

Al peso y continuidad distintas y peculiares de tales usos y tradiciones se debieron, como se dijo, las diferencias en la capacidad de sortear con mayor o menor éxito las dificultades enfrentadas por las democracias en los últimos tiempos, algunas de las cuales se mantuvieron con ejemplar vigor durante los recientes años de recesión económica. Y cualquiera que sea el entrelazamiento o independencia entre las instituciones políticas y las económicas —lo que no vamos a examinar aquí—, no hay duda alguna que esas

arraigadas vigencias de la educación política serán decisivas en la conformación cultural de la recuperación económica previsible todavía para los próximos años —con altibajos seguramente— así como en la orientación que habrán de seguir los países más importantes en la denominada busca de su 'identidad', tal como se espera en las décadas inmediatas luego de las vacilaciones vividas en los primeros conatos de la pretendida *détente*. Si las democracias logran rehacer sus fisonomías tradicionales en el futuro inmediato, en ese reajuste de su 'personalidad' es muy posible que se muestren también capaces de reafirmar su 'voluntad' de continuidad política aun en el caso de llegar el momento —problemático en cuanto a fechas y naturaleza de sus factores detonantes—, en que se vean obligadas a aceptar limitaciones de distinto grado en su desarrollo económico, sin por eso entrar en un definido estado estacionario. Aunque algunos sostienen que la estructura económica del capitalismo presenta menores capacidades de adaptación que la socialista a los problemas de esa condición, no puede adelantarse *a priori* como seguro que los mecanismos políticos democráticos de compromiso, transigencia y acomodo de los respectivos sacrificios sean necesariamente inferiores a las rigideces que a la larga lleva consigo la imposición burocrática autoritaria.

iv) Estrechez de los límites nacionales

El último de los factores en la crisis de la democracia contemporánea que suelen señalar con singular consenso sus diversos estudiosos, es el derivado del hecho de haberse contraído o estrechado cada vez más el ámbito de los límites nacionales frente a la amplitud e interdependencia de la economía mundial. Entraña en la definición misma del Estado su carácter 'territorial'; la capacidad de

su mando y la extensión de su esfera jurídica sólo cubrían un territorio delimitado celosamente por sus fronteras. Pero a su vez toda actividad llevada a cabo dentro de ese espacio por ciudadanos de otros países quedaba sometida a sus propias normas, las cuales tanto podían permitirle como limitarla o sancionarla negativamente. Y aunque esta situación era válida para cualquier clase de Estado, los de carácter democrático tenían que contar en alguna medida con un mínimo de conocimiento y participación de su opinión pública, tanto en esos casos como en los de su acción exterior o internacional, no sin cierta cautela desde luego. Pero las dimensiones de una economía notoriamente cada día de mayor tendencia global, rompieron virtualmente con la efectividad de las fronteras teóricamente intactas, la auténtica capacidad del Estado-nación, lo mismo para ampararse exclusivamente tras ella en su pretensión soberana como para impedir de hecho la repercusión en su interior de actividades, movimientos y presiones externas ante su impotencia para controlarlas desde su centro de poder. La experiencia de los últimos años muestra que ni siquiera los Estados democráticos más poderosos económicamente pudieron escapar a los impactos de su mundo entorno. El fenómeno de las transnacionales parecería imponerse como el ejemplo de primer plano más observable, aunque esté muy lejos de ser en verdad lo más importante y profundo. La historia económica reciente conoce de sobra las ondas sucesivas de presiones y contrapresiones que se dieron como resultado de políticas económicas nacionales, fuera por lo demás sin duda alguna de sus originarios propósitos. La recuperación económica de Europa y del Japón promovida por los Estados Unidos creó en los años subsiguientes serias dificultades

en las relaciones económicas recíprocas entre las partes interesadas. Tal como se ofreció más tarde la repercusión de las inflaciones 'exportadas' o los efectos financieros de las políticas conjuntas de los países petroleros y las de explicable defensa de las naciones clientes. El espacio territorial del Estado se contrae y las democracias perciben en ese encogimiento que carecen de los mecanismos para intervenir 'democráticamente' frente a los nuevos y más amplios espacios en donde no pueden menos de actuar. Únicamente sobre ese trasfondo general cabe hacer inteligible el problema de las citadas 'transnacionales', que lejos de crear, como algunos han sostenido, un nuevo tipo de sociedad internacional en que tienda a desaparecer u opacarse el viejo Estado soberano, le plantean por el contrario a ese Estado, al que continúan aún sometidas como su suprema autoridad, no pocos problemas de control tanto político como económico. Las cuestiones que origina la creación de un nuevo orden económico internacional imponen, con mayor o menor urgencia, el establecimiento de 'autoridades' internacionales en donde necesitan participar los gobiernos democráticos sin que la naturaleza a su vez democrática de las mismas esté definida y pueda asentarse claramente y con eficacia.

La exigencia de políticas regionales —con la constitución de unidades de tal carácter, económicas y políticas en su término— pone claramente de relieve la dificultad de superar las angosturas de los ámbitos nacionales y la impreparación de los regímenes democráticos para trasladar a las proyectadas unidades, los procedimientos usuales de sus propios sistemas. La novedad de las situaciones creadas por la interdependencia económica sorprende al pensamiento y a la acción política con urgencias de imagina-

ción que no se presentan de igual suerte ante los demás factores de crisis conocidos y estudiados por más tiempo. Las tareas de reconstrucción o restauración se convierten en este caso en actos de auténtica invención.

b) *Interpretación liberal*

La arraigada proclividad mental a la clasificación nos hizo adelantar una interpretación calificada de liberal al lado de la más funcionalista y conservadora que acaba de examinarse. En su estricto significado más que una interpretación diferente equivale a un matiz de la anterior, que no deja de manifestarse agudamente por cierto en la redacción del informe citado. Por una parte, destaca en su dirección crítica la veta peculiarmente liberal, que en la tradición europea suele separarse netamente de la participatoria democrática e igualitaria; la influencia por ejemplo de Stuart Mill con su doctrina de la naturaleza esencialmente representativa del régimen democrático o la de un Tocqueville con sus temores ante la posibilidad de que pudiera darse algún día con el avance de la democracia la aserción antiliberal de una 'mayoría' impulsivamente autoritaria. Por otra parte los supuestos sociológicos de este sector de pensadores liberales la separan de una mera concepción funcionalista —siempre orientada por el predominio del orden y la armonía social—, para subrayar en cambio no sólo la inevitabilidad de la lucha y del conflicto sino el valor positivo incluso de su existencia. Toda concepción democrática-liberal del sistema político tiende a aceptar en consecuencia como su punto de partida la existencia de contraposiciones de intereses y de posturas ideológicas, que irreducibles al imperio de una solución definitiva al dictado de una verdad absoluta

poseída en cuanto tal, sólo pueden alcanzar arreglos transitorios, históricamente suficientes en su sucesiva ampliación, logrados por medio del acuerdo, el compromiso y la atenuación mutua de los extremos incompatibles. De ahí el valor democrático de los procedimientos que permitiendo esa concordancia y cesión recíproca representan la institucionalización del conflicto; es decir, el valor de la condición liberal consistente en respetar mientras dura la validez de los intereses y opiniones del contrario. Todo régimen que se crea en la posesión de una única verdad y no tolere la que parezca disonante, impidiendo con su discusión un posible acuerdo relativamente satisfactorio, es en principio autoritario sin atenuaciones aunque se entregue en la expresión voluntariosa de una mayoría democráticamente elegida. Ante las dificultades y peligros de las democracias contemporáneas, los pensadores inspirados todavía por esa veta de la tradición liberal señalan más que nada lo que en ella se encuentra amenazado por exceso o por defecto. La breve intervención de R. Dahrendorf en la discusión de los informes de la mencionada 'Comisión Trilateral' manifiesta con veracidad la postura que en unión de otros, desde luego, había ya defendido en más de una ocasión. Juzga inadmisible por consiguiente la aceptación de cualquiera propuesta de 'saneamiento' que implique de hecho recortes o limitaciones del proceso democrático, aunque aparezca apoyada por una teoría sobre la existencia de elementos disfuncionales en el sistema. Unas breves referencias no sobran a este respecto. La preocupación por la supuesta hermandad entre democracia y desarrollo sólo sería admisible de aceptarse una posible concepción de este último mucho más amplia y humana, liberada del exclusivo imperio que todavía ejerce

el indicador fascinante del ingreso bruto. ¿Es que no caben formas distintas del desarrollo al servicio de la dignidad y libertad humanas? El recorte en la expansión educativa porque resulta adversa —en la superior singularmente— a los fines del desarrollo y de la estabilidad social, es un paso 'regresivo' para todo aquel que conciba a la educación ante todo como un 'derecho humano' al enriquecimiento de la personalidad. Las tensiones entre los medios masivos de comunicación y los poderes de gobierno no pueden encontrar su solución en la asfixia o limitación de sus efectos culturales. Y hay que tener el coraje de señalar por último las amenazas que trae consigo toda amplitud desmesurada de la aspiración 'participatoria' allí donde su introducción conduzca de hecho a la inmovilización del proceso político. Lo que más importa salvar en la democracia de hoy es el sentido tradicional de la 'ciudadanía', incluso frente a los peligros de intentos muchas veces generosos de perfeccionarla. La tradición liberal ha de conocer y aceptar sus propios límites, pues caso de no hacerlo entraría en trance de estrellarse. Estas resonancias de los grandes clásicos del liberalismo político, adelantan las notas de un pensamiento 'restaurador' que quizá tome fuerza por muchas partes sin necesidad de romper su profunda relación dialéctica con las esperanzas revolucionarias más agresivas de los ideales de la nueva izquierda, o mejor de la parte más seria del pensamiento crítico contemporáneo.

c) *Interpretación de la nueva izquierda*

Pero si ahora tomamos la mano de la nueva izquierda su visión de la crisis de la democracia contemporánea nos saca por completo del terreno por el que andábamos. Pues ya no se trata de aislar los

factores negativos de desintegración para enmendar en lo posible los malos hábitos, sino de mostrar que padece de una dolencia fatal; lo que impone contemplar en todo caso su futuro sobre bases radicalmente distintas. Pues el diagnóstico de este tipo de pensamiento percibe ese mal esencial como un derrumbe completo de los principios de su legitimidad. Y como se parte ahora otra vez de una correlación constitutiva entre democracia y desarrollo, la crítica se extiende asimismo a cualquier otro sistema político que haya unido su suerte a la eficacia de tal desarrollo. Pero atengámonos por lo pronto a los países occidentales, donde democracia y capitalismo entrelazan en único sistema las dos vertientes económica y política. Ciertamente es que junto a la nueva izquierda, entregada vigorosamente a una crítica cultural de gran amplitud, otras corrientes menos heterodoxas habían cuestionado a su hora el problema de la legitimidad de distinta manera; es decir, negándolo en cuanto tal. Pues a tenor de los teóricos de las formas políticas democráticas propias del capitalismo tardío o de mayor madurez, la totalidad del sistema preocupado únicamente por su propia estabilidad utiliza un complejo institucional cuya sola meta es la lealtad de las masas, es decir, poder lograr meramente cierto estado de obediencia apática funcionalmente satisfactoria. De esta suerte el concepto tradicional se transforma en cosa distinta, pues no tanto importa fomentar la creencia en la validez de un orden político determinado como de estimular la renuncia a toda pretensión legitimadora (C. Offe).

La nueva izquierda no pretende esa renuncia ni reniega del viejo concepto de legitimidad, sino que plantea la falsedad quebradiza de los principios a que recurrió en un momento dado la parte más inteligente de la burguesía. Incapaz de

secularizar de modo duradero las imágenes de legitimidad del poder formuladas por la Ilustración —sobre las ideas abstractas y casi sacras en sus orígenes de la libertad y la igualdad—, resolvió trasladar la legitimación de tal ‘clase política’ a sus fundamentos económicos. He aquí como H.P. Dreitzel resume ágilmente el proceso: “con el desarrollo del capitalismo monopolista y del intervencionismo estatal, la legitimidad de la burguesía dirigente y de la persistente desigualdad tuvo su base en el aumento constante del ingreso per cápita.” Ya se vio antes la insinuación de esta idea en la crítica conservadora, que no obstante emparentar democracia y desarrollo no implicaba con eso ningún principio de legitimidad. Sólo se pretendía una interpretación empírica del florecimiento de la organización democrática en los momentos de auge del crecimiento económico, lo que permitía además justificar ciertos temores para el caso de una atenuación o paro completo de ese crecimiento.

La nueva izquierda, sostenida por una crítica cultural generalizada de nuestra época, lleva a su extremo la negación de las bases dominantes de la legitimidad política, sin esperar a que unas u otras experiencias históricas concretas la derriben por completo y deje de creerse efectivamente en ella. La misión de toda cultura en un momento dado consiste en proporcionar los fundamentos de legitimidad del sistema político, esclarecer además los supuestos de la estructura de las motivaciones personales e interpretar por último en forma simbólica las limitaciones naturales de la vida humana. Dicho en términos weberianos a este respecto: ofrecer algunos de los ‘sentidos’ fundamentales de la existencia del hombre. El antes mencionado H.P. Dreitzel, en un condensado y excelente resumen de la crítica cultural de nuestro tiempo, tanto

de los movimientos espontáneos de las distintas ‘contraculturas’ como del análisis filosófico de pensadores importantes, trata de todos y cada uno de los puntos indicados, que en modo alguno vamos a repetir o glosar ahora. Nos basta con tener en cuenta, como en otros aspectos del pensamiento de la nueva izquierda, que el análisis de la democracia actual, a pesar del vigor y la generosa impetuosidad de su ataque, se estrella también en el momento de articular las necesarias propuestas de reconstrucción. ¿Qué es lo que puede sustituir a la democracia industrial —capitalista o socialista— y en qué forma de vida económica sustentarla?

Sabido es que la crítica filosófica en su más rigurosa depuración conceptual ha insistido y quizá demostrado el desvarío que supone para la civilización el predominio de la razón instrumental. La razón práctica o quizá histórica, de las que dependen los valores a que los hombres aspiran en su vida cotidiana —valores éticos y estéticos, de sostén comunitario y de fraternidad—, han sido cada vez más opacadas por la instrumentalidad de la relación de fines y medios en la ciencia y la técnica, en el desarrollo económico y en la asesoría tecnocrática de las decisiones políticas, dejando al hombre concreto dolorosamente insatisfecho en sus aspiraciones más íntimas y vitalmente más indispensables. Toda la ‘*malaise*’ personal —psicológica— de nuestros días proviene de la alternancia entre la enajenación impuesta por las instituciones sujetas a la razón instrumental y la anomia derivada de la frustración de los valores personales (Dreitzel, Habermas, Schroyer, etc.). Las numerosas y confusas actitudes protestatarias de nuestra época —flor de un día en algunas de sus manifestaciones—, son la expresión inmediata en los hombres de carne y

hueso de las tensiones señaladas. Sin embargo, todo este enérgico movimiento de rebeldía no ha podido dar aún en los sectores decisivos de los sistemas económicos y políticos con las imprescindibles equivalencias funcionales.

Ante los peligros de trizaduras de las democracias de hoy las posiciones 'conservadoras' y 'liberales' tratan de evitar el desastre que significa arrojar por la borda los valores y el sentido que todavía preservan, las 'viejas' instituciones, aun en su comprobación histórica deficiente.

La exaltación de la nueva izquierda, patéticamente humana, quizá no clame en vano en el desierto. Es posible que cada vez tome más fuerza en el futuro un tipo de pensamiento 'restaurador', dispuesto a integrar las justas críticas de los iconoclastas en el reforzamiento de todos los elementos valiosos de una civilización incapaz de mudar en un solo día, por arte de magia o por un acto de conversión religiosa, sus imperfectas instituciones, trabajosamente elaboradas al correr de un largo tiempo. Una necesaria trabazón dialéctica pacientemente sostenida del pensamiento 'restaurador' y del pensar crítico quizá pueda ofrecer en su día el equilibrio indispensable para dar con una posición constructiva. Se trata de la posibilidad de una nueva forma de inteligencia —manifiesta ya por algunas partes— bien armada para enfrentar desde ahora el incierto futuro. Pero esto nos llevaría a una digresión que precisa parar en seco en estos instantes.

d) *Las implicaciones de la sociedad post-industrial*

Ya no tiene ese carácter, aunque pueda parecerlo dadas las dimensiones temporales que delimitan la prospección en estas páginas, una referencia necesari-

amente breve, a la imagen futura de la sociedad denominada 'postindustrial'. Porque en caso de realizarse de manera más o menos aproximada, entraría en nuestro tema cediendo a una interrogación acerca del tipo de gobierno que habría de corresponderle. ¿Tendría sentido hablar de la perduración en ella de la organización democrática?

Todos los que en estos días conceden alguna atención a semejante estructura —comenzando incluso por su más detenido diseñador— acogen su presunta configuración con no pocas dudas. ¿Qué es lo que más a fondo involucra: un nuevo tipo de sociedad o una transformación del sistema capitalista? Postcapitalismo en suma ¿o sociedad postindustrial? Sin embargo, a pesar de esas dudas no niegan rotundamente la presencia de ciertos rasgos que pudieran definirla mañana como tal.

De esta suerte lo que fue hace años la anticipación imaginativa y utópica de un escritor inglés, tiene hoy que tomarse medianamente en serio. La idea de una Meritocracia, de una sociedad de rígida estructura piramidal, prefijada en sus diferencias de status por la adición de las diferencias en el cociente intelectual a los resultados de técnicas educativas sólo a cada uno de ellos asequible, comenzaría a mostrarse como el horizonte probable de una civilización dominada cada vez más por el saber científico. La ciencia y la técnica constituirían por eso la fuerza dinámica de ese futuro.

Antes de su pleno logro, las primeras manifestaciones de esa transformación, supuesta en sus inicios, pueden descifrarse en los desplazamientos que, con más o menos amplitud, transcurren en la estructura ocupacional, cuyo norte se sitúa en el predominio cualitativo del sector de servicios. Conjunta o previamente más bien el aumento en la demanda de la

preparación requerida trajo consigo la contracción en ciertos límites de la mano de obra no calificada. A partir de esta constatación de evidencia estadística en la mayoría de los países industriales, comienza la elaboración sociológica de los datos y el avance del pensamiento especulativo. Atenidos por ejemplo a la cuestión del desarrollo, ¿habrá éste de depender más de factores cualitativos que cuantitativos? ¿No se atenuarán sólo por eso los problemas que sus posibles límites presentan? Sin embargo, de acuerdo con nuestro tema, el aspecto político es el que ahora más nos interesa. Si el fundamento esencial de éstos y otros cambios se encuentra en la penetración cada día más intensa de la vida por la ciencia (Shelsky), sus manifestaciones políticas y económicas no podrán quedar exentas de su dominio. La creciente asesoría científica de las orientaciones políticas ¿no acabará por entregar a determinados expertos la responsabilidad exclusiva y plena en toda toma de decisiones? La política comienza a ser para algunos una mera ilusión.

Cuando D. Bell trata de enfrentarse con el tema se encuentra con la alternativa en los futuros centros de poder de tener que elegir entre los tecnócratas y los políticos; y aunque declara en definitiva su opción a favor de los últimos, no puede olvidarse que en su cuadro relativo a la estratificación del poder tiene sus notas decisivas en el predominio del conocimiento, en la investigación universitaria, en la habilidad técnica, la educación, la cooptación, etc. A este respecto

en la existencia de la cooptación como medio de acceso parecería darse lo decisivo. Pues no obstante la desvalorización de la tecnocracia como cúpula del poder político, no es fácil imaginar la democracia en un régimen político donde la cooptación sustituya a la votación fuera de excepcionales círculos. ¿Cómo sería el futuro ya próximo o más lejano de una democracia condicionada de esa manera? ¿Se trata de una tendencia con la que en todo caso hay que contar?

El propio Bell más liberal al parecer que demócrata (no se olvide una de sus preocupaciones: "El enigma sociológicamente fascinante en una sociedad democrática radica en el hecho de que a medida que disminuye la desigualdad crece al contrario el resentimiento", tiende a encontrar la fórmula en lo que sería una meritocracia verdaderamente justa.) Desde el punto de vista de la participación, de la presencia de los ciudadanos en el rumbo de las orientaciones políticas y de sus decisiones concretas, el enigma se plantearía de modo distinto, aunque tuviera que partir de la presencia de ese resentimiento. ¿Cómo tratar los resentimientos que se expresan más o menos explosivamente en las protestas contemporáneas? ¿No se trataría de averiguar sus diferentes causas — más acá de la condición humana— y la forma de hacerlos inofensivos o tolerables por su canalización adecuada? Volvemos así al tema de las dificultades de la democracia no sólo hoy sino mañana. Contentémonos con lo que ya ha sido rozado.

III

Recuperación de la efectividad democrática

La sucinta exploración antes cumplida de la crisis en las democracias occidentales —factores comunes y peripecias diversas— se emprendió preferentemente al amparo de intelectuales de inclinación derechista por tratarse de hombres más interesados en su subsistencia que en su acabamiento y término. Por lo tanto, los factores señalados por ellos como origen de sus debilidades permiten mantener la expectativa de una buena recuperación. Pero sería enojoso reiterar el camino antes recorrido en el inmediato examen de las proposiciones de mejora (zonas en las que se debe actuar y fijación de una 'agenda' de aceptación común). Todos los elementos negativos causados por desajustes de tipo institucional, con una historia nada breve en sus manifestaciones, son susceptibles de reformas orientadas por la inteligencia instrumental, con pleno valor en este campo; es decir, por la creación de nuevas técnicas de organización social, que no pretendan sin embargo ofrecerse como soluciones definitivas. En el caso de las medidas requeridas por la situación descrita metafóricamente como de contracción territorial, en la que todas se encuentran a la par, se exigen audaces esfuerzos de capacidad inventiva y de originalidad creadora, aunque en su hallazgo pueda favorecerlas su enlace con las que se vayan instaurando en la busca común de un nuevo orden internacional. La prospectiva no se muestra totalmente adversa mientras dure sin grave deterioro la fase competitiva de la *détente*, en la que continuarán envueltas por bastantes años. Pues dentro de

esa fase no es imposible poder implantar algunas ordenaciones parciales, aunque no se alcance con la rapidez deseable el nuevo orden total a que la mayoría de los países manifiesta aspirar.

Por otra parte, se ha reconocido como supuesto de estas páginas la expectativa de que durante más de veinte años pueda darse un crecimiento económico no inferior al de las décadas previas a la actual recesión, no obstante preverse por los más pesimistas la ocurrencia de agravadas complicaciones técnicas dentro del sistema. Asumiendo sin embargo el caso más favorable constituiría sin embargo un grave error político persistir en la creencia de una correlación demasiado estrecha entre desarrollo económico y régimen democrático, al punto de hacer depender a éste enteramente de aquél. Al contrario, revitalizar el sistema democrático podría constituir un excelente instrumento para sostener la continuidad del desarrollo, en el caso en particular de que el aumento insoslayable al parecer de la planeación pudiera lograrse mediante la tarea, apenas emprendida hasta ahora con éxito, de utilizar el funcionamiento del régimen representativo como el mecanismo adecuado de una canalización paralela de las opciones económicas y políticas. O sea, el ensayo de un régimen político parlamentario que fuera al mismo tiempo el órgano eficaz de una planeación económica democrática, a base de la participación de todos los interesados, contando claro está de antemano con sus diferencias y antagonismos. Por otro lado, nada impide en el

lapso de tiempo aún disponible que se intente un nuevo tipo de desarrollo menos obsesionado por sus índices cuantitativos y más interesado al contrario por los cualitativos. Lo que en tal caso pudiera conseguirse con una nueva relación entre desarrollo y democracia sería sin duda decisivo para la plasmación de formas distintas de vida, tal vez inéditas, capaces quizá de perdurar cuando los vientos de bonanza pasen y sea preciso enfrentar, como algunos temen, en tiempos más lejanos, la posibilidad de una condición económica estacionaria. Para esa época convendría conservar a salvo lo más posible la flexibilidad y las capacidades de adaptación y cambio que guardan por principio las instituciones democráticas.

El problema de la 'sobrecarga' de pretensiones en que parecen asfixiarse los gobiernos democráticos es a no dudar de naturaleza distinta, porque ya no depende por entero del éxito de la relación de medios y fines de una razón puramente instrumental. Constituye la misión insustituible de una educación política perseguida al resguardo de las razones práctica e histórica, únicas capaces de suscitar una conversión de las actitudes, hoy deterioradas o francamente pervertidas, de los individuos y otras unidades sociales frente al Estado. El problema, en efecto, de un liberalismo restaurado en medio de condiciones sociales y técnicas por completo distintas de las tradicionales. Un tema, que se ofrece estrechamente conexo con el de las bases esenciales de la plena recuperación de la vida democrática, es decir, el de la posibilidad de un retorno a fondo hacia sus auténticos principios de legitimidad. La impugnación de la nueva izquierda —de la reflexión sociológica en cuanto conciencia crítica de nuestro tiempo— mantendrá todo su vigor, de persistir consin-

tiéndose en la transposición de las razones de esa legitimidad, al aceptar sin vacilaciones su coincidencia o confusión con la eficacia técnica y el éxito en la gestión económica. La legitimidad del Estado de derecho, de su función liberal y de la organización de la democracia como participación ciudadana responden a exigencias superiores enlazadas con el sentido de la vida en sí misma y en sus más humildes cristalizaciones. No hablemos de la felicidad por lo que tiene de inasible, pero sí largamente de los modos de evitar de manera consciente la ocurrencia de numerosos sufrimientos superables.

Fue un error de momentos positivistas el que hombres como J. Schumpeter y M. Weber (nunca puramente tales) se esforzaran por defender a la democracia, presentándola como un mero instrumento técnico para la elección de dirigentes. Hasta el extremo de llegar el último, íntimamente liberal, a concebir su famosa fórmula de la democracia plebiscitaria. Pero no es cosa de entrar en mayores explicaciones históricas.

Ni el Estado de Derecho ni la democracia pueden reducirse a su pura instrumentalidad. Y si quizá nuestra época no permite un retorno a la prístina justificación jusnaturalista de uno y otra (fundamentos religiosos secularizados), al menos parecería necesario aprovechar lo que todavía persiste vivo de esas creencias con los distintos sentires nacionales (el núcleo de los valores políticos a los que se refiere para Francia el funcionalista M. Crozier: libertad e igualdad) y poner en marcha una renovación de la 'voluntad' política abierta a la protesta dolorida de innecesarias frustraciones, es decir, que 'quiera' situar de nuevo los fundamentos de la legitimidad democrática, más allá del racionalismo instrumental, en los valores supremos de una conviven-

cia humana con auténtico sentido para el hombre y su comunidad. El futuro de la democracia occidental dependerá de que sea capaz de reencontrarse otra vez a sí misma —su 'identidad' renovada— en el conato generoso y entusiasta de la histórica constelación de sus orígenes.

En un manual de Sociología Política de bastante difusión en los medios escolares (Roger-Gerard Schwartzberg), en su no muy lejana edición (1971) ahora a nuestra vista, contenía a manera de confrontación significativa dos capítulos titulados "*sous-développement et sur-pouvoir*" y "*sur-développement et sous-pouvoir*". Se desplegaba en ellos una doctrina, válida entonces al parecer, en la que se sostenía la existencia de una correlación entre el grado de desarrollo económico y el grado de efectividad del poder político. Los países en trance de desarrollo parecían necesitar para su pleno logro de gobiernos con procedimientos enérgicos y de amplia aptitud movilizadora, mientras que los países democráticos de poderoso desarrollo económico manifestaban por el contrario una singular atonía en sus poderes públicos. Sucedió por añadidura que al tiempo de esa debilidad en los órganos del régimen representativo irrumpía la presencia de una fuerte reacción de la sociedad frente a un crecimiento económico obsesivo, en contra de la superabundancia de riqueza (ocurría cabalmente en los Estados Unidos, en la década de la más intensa eclosión de las llamadas 'contraculturas'). No puede declararse sin más que todo sea ya historia pasada. Pero no cabe sostener, al cabo de los pocos años transcurridos, que pueda valer todavía la correlación inversa antes formulada, con su innegable impacto impresionante. En el apretado correr de estas páginas se ha mostrado patente, por el contrario, en las democracias más ricas una invocación angustiada de una mayor

autoridad así como una intensificación del intervencionismo estatal, destinado a crecer al ritmo impuesto por la extensión, en una u otra forma, de la planeación económica. Lo que para entonces preocupa a los observadores citados y otros más, es que pueda darse tal condición sin perturbaciones fatales en el seno del régimen democrático establecido. Es lo más posible que no sea así, pero sólo en el caso que ese régimen esté dispuesto a restablecer su enérgica historia y sea capaz de hacerlo.

Pero ¿sigue en pie la alternativa opuesta de la correlación? ¿A los países en desarrollo no les queda otra vía que la puramente autoritaria, sin apenas opción alguna a la representación ciudadana, a la participación popular?

Se hubo de partir de una constatación de hecho respecto de los países latinoamericanos; el hecho de que en su gran parte impere hoy una preferencia por regímenes autoritarios, que al menos han puesto en paréntesis temporal el ejercicio de los procedimientos liberal-democráticos que antes conocían y practicaban. La mera declaración de ese 'paréntesis' indica la presencia de reservas y de que no se trata de una decisión tan indefinida como para parecer definitiva. Una vez más los países incluidos en tales circunstancias reiteran su contradicción originaria en la racionalidad respectiva de sus instituciones políticas y económicas. Nada nuevo por cierto en su historia y tantas veces señalado además que elimina su consideración por el momento. Hoy se justifica la contradicción aducida como resultado inescapable de las tensiones y conflictos precipitados por la acción de su mismo crecimiento económico, que no pudieron resolverse en tiempo oportuno por medio de compromisos eficaces —aceptables por los interesados contendientes en espera de

otros posteriores—, dentro del juego que permitan sus instituciones democráticas y liberales ya centenarias. Sin embargo lo que ellas significan en su arrastre histórico no se ha olvidado, ni nunca se ha negado a fondo.

Pero ahora no nos interesa ese tema por sí mismo, sino proseguir tan sólo las insinuaciones de prospectiva involucradas en las páginas anteriores. Los países latinoamericanos han incrementado en su conjunto su riqueza y bienestar sin lugar a duda durante los pasados años. De ser cierto que en el horizonte previsible de dos o tres décadas se ofrece con signo auspicioso la posibilidad de un crecimiento económico general continuado, no sería insensato anticipar para los países latinoamericanos un nuevo enriquecimiento, a la misma distancia o quizá menor que hasta ahora mantuvieron respecto a los países centrales. Caso de confirmarse la prospectiva asimismo favorable de la continuidad democrática en los países capitalistas, el modelo que de esta suerte se ofreciera podría quizá contribuir a limar las aristas autoritarias que prevalecen en la región. Si con esto se entiende naturalmente que no se trata de imaginar interferencias y presiones —en su mayoría de efectos negativos— ni tampoco de mimetismos mecánicos, impenables respecto de países en su plena mayoría de edad, sino de la presencia de un clima político generalizado que no podrán menos de respirar las naciones latinoamericanas, miembros por derecho propio de una común cultura y con per-

manentes conexiones espontáneas —económicas, políticas, culturales y técnico-científicas— con las grandes democracias todavía con un futuro abierto. Claro está dentro de las condiciones generales del orden económico mundial, mientras conserve aproximadamente ese carácter.

Los días azarosos en que vivimos no permiten confiar de pleno en el instrumento de la persuasión; las circunstancias colectivas son impulsorias y de su desarrollo conjunto depende la acción que en su caso pueda tomarse. Pero no debiera olvidarse que todavía perdura en la conciencia de los países occidentales la resonancia de las serenas palabras de Stuart Mill escritas al término de su ponderado ensayo sobre la libertad: “El valor de un Estado, a la larga, es el valor de los individuos que lo componen. Un Estado que empequeñece a sus hombres hallará que con hombres pequeños ninguna cosa grande puede ser realizada”. Una convicción del gran clásico del liberalismo, compartida con otros pensadores de su talla, que exalta el sentido supremo de la política y el valor decisivo de lo humano en la conformación de un orden social perdurable. Ese orden constituye la meta cabalmente de la preocupación futuroológica, hasta el punto de situarla por encima de la prospección, en definitiva ‘reaccionaria’, de las posibilidades tecnológicas y de puro contenido material —ingresos y recursos— del hombre sobre la tierra. Una civilización está en efecto sin remedio amenazada si sólo prevalece en ella este último cuidado.

Alusiones Bibliográficas

Bell, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society*, Nueva York, 1973.

Beil, Daniel, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nueva York, 1976.

- Bottomore, T.B., *Sociology as Social Criticism*, Londres, 1975.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E., *América Latina: Proceso Interno y Orden Mundial*, Santiago, 1976 (mimeografiado).
- Crozier, Huntington, Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nueva York, 1975.
- Dahrendorf, R., *Gesellschaft and Demokratie in Deutschland*, Munich, 1965.
- Dahrendorf, R., *Gesellschaft und Freiheit*, Munich, 1961.
- Faletto, E., *Política y Comportamiento Sociales en América Latina*, Santiago, 1976 (mimeo).
- Flechtheim, Ossip R., *Futurologie. Der Kampf um die Zukunft*, Fisher, Hamburgo, 1972.
- Flechtheim, Ossip R., *Zeitgeschichte und Zukunftspolitik*, Hamburgo, 1974.
- Habermas, Jurgen, *Legitimation Crises*, Boston, 1975.
- Heilbroner, Robert, *An Inquiry into the Human Prospect*, Nueva York, 1975.
- Heilbroner, Robert, *Business Civilization in Decline*, Nueva York, 1976.
- Heimann, E., *Teoría Social de los Sistemas Económicos*, Madrid, 1968.
- Graciarena, J., *Transformaciones del poder y contradicciones del desarrollo latinoamericano* (manuscrito; en publicación).
- Medina Echavarría, J., *Discurso sobre política y planeación*, México, 1972.
- Moore, Barrington, *Reflections on the Causes of Human Misery and Upon Certain Proposals to Eliminate Them*, Boston, 1970.
- Ogge, Claus, *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen*, en Kress & Senghaas, *Politikwissenschaft*, Francfort, 1969.
- Schelsky, H., *Auf der Suche nach der Wirklichkeit*, 1967.
- Schroyer, Trent, *The Critique of Domination*, Nueva York, 1973.
- Schumpeter, J., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, 1971.
- Stuart Mill, John, *Sobre la Libertad*, Madrid, 1970.
- Schwartzberg, Roger-Gerard, *Sociologie Politique*, París, 1971.
- Touraine, Alain (ed.), *Au-delà de la crise* (Norman Birnbaum, Hans Peter Dreitzel, Serge Moscovici, Richard Sennet, Rudi Supek), Seuil, París, 1976.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, 1974.

Comentario de John Durston

El autor ha logrado expresar, con un estilo tan riguroso como elegante, una preocupación honda y sincera por los valores democráticos y humanistas. Como punto de partida metodológico, busca “la apoyatura inicial de estudios de inspiración conservadora” acerca del presente y futuro de “las grandes democracias capitalistas”. En gran parte el trabajo puede considerarse como una hábil síntesis de las interpretaciones conservadoras, ya que ellas fundamentalmente no se contradicen con el breve comentario sobre las ideas de la ‘nueva izquierda’ como así tampoco con las conclusiones generales. De hecho, el planteamiento del problema en términos de una “crisis de la democracia occidental” y de la urgencia de recuperar la efectividad democrática, es conservador en el sentido estricto de la palabra, ya que se supone una situación, anterior a los trastornos y amenazas actuales, que habría que conservar o restaurar.

En la síntesis del diagnóstico conservador el autor se basa principalmente en las obras de dos pensadores norteamericanos, D. Bell y R. Heilbroner, quienes expresan su malestar por las tendencias políticas registradas en su país durante las últimas décadas y su preocupación por las consecuencias a largo plazo. Aquí deseo comentar, en el contexto empírico de la historia reciente de los Estados Unidos, un solo aspecto del planteamiento conservador resumido en este artículo —aspecto, sin embargo, a mi juicio muy importante para el argumento. Me refiero a la ‘sobrecarga’ de demandas hechas al Estado actual.

Para condensar más aún este argumento, se entiende que una causa principal del “funcionamiento defectuoso de la democracia actual” sería una reciente sobrecarga de nuevas demandas y las consiguientes aportaciones y contribuciones por parte del Estado. Estas pretensiones constituirían un profundo peligro para la supervivencia de la democracia: no sólo porque implicaría un grado creciente de intervencionismo estatal, que destruiría el individualismo y los derechos personales, sino que la imposibilidad fiscal de satisfacer todas estas demandas de ‘cuasi-derecho público’ llevaría inexorablemente al colapso de la hacienda pública, o a un recorte de la participación democrática como única medida salvadora para conservar esa misma democracia.

Pero ¿quiénes son “los individuos o grupos” que están insistiendo con estas pretensiones excesivas, y por qué lo hacen? Por momentos parecería que fuera en la ‘conciencia ciudadana’ en general donde nace esta percepción según la cual las nuevas aspiraciones de consumo han adquirido el carácter de derecho público subjetivo. Pero el artículo deja en claro que no es el público en general el responsable de esta sobrecarga; son los grupos que no pudieron satisfacer sus demandas en el mercado, quienes “en forma perentoria” y “traspasando los límites de la proclamada igualdad en el punto de partida exigen en realidad igualdades efectivas por su contenido”. No sería muy exagerado formular así las conclusiones del argumento: ciertos grupos e indivi-

duos que no fueron capaces (¿por incapacidad mental o por pereza?) de satisfacer sus deseos de consumo valiéndose de la igualdad de oportunidades, ahora pretenden que el Estado satisfaga sus necesidades y deseos, como un derecho. Estas demandas excesivas amenazan la estabilidad del mismo sistema democrático; en parte sería por la irresponsabilidad de estos grupos si se llega a enfrentar una crisis fiscal y la amenaza de un régimen autoritario e intervencionista.

No se ofrece en el artículo indicación alguna acerca de la identidad de estos grupos. Sin embargo, es sabido que en los Estados Unidos este debate fue precipitado por las nuevas demandas, y por las nuevas formas de plantearlas, de los sectores de pobreza crónica: la población negra; la hispanoparlante; los grupos indígenas; y los blancos de Apalachia (mineros, minifundistas, obreros agrícolas migrantes); quienes aunque minoritarios constituyen en su conjunto cerca de la tercera parte de la población nacional. Pero en el contexto del funcionamiento del sistema socioeconómico norteamericano, es muy posible interpretar de otra forma estas demandas, lo que nos llevaría a conclusiones muy distintas del concepto de 'sobrecarga de demandas'.

En el estudio de Medina Echavarría se declara categóricamente que no se pretende examinar en detalle la relación entre las instituciones políticas y las económicas. En rigor, se trata de hacer 'ciencia política' divorciada de la 'economía política'. Esta decisión parece particularmente lamentable en este caso, y por varias razones. Al relegar los factores económicos (con excepción del crecimiento del producto bruto) a los *ceteris paribus* del análisis, restan varios supuestos económicos como bases implícitas del análisis político; más todavía, aunque las nuevas demandas de dichos grupos

incluían, por cierto, sus derechos civiles básicos y alguna participación proporcional en la toma de decisiones públicas en general, eran (y son) más que nada demandas económicas, como deja en claro el mismo artículo. Al evitar discutir la relación política-economía, el análisis descarta las posibles causas económicas de la crisis, como así también excluye la posibilidad de soluciones que implicarían cambios estructurales en el sector económico.

Pero antes de tomar en consideración las causas y las soluciones de las nuevas demandas de los sectores postergados, volvamos sucintamente a los presupuestos económicos, implícitos en el argumento conservador. El más evidente, es la idea de que existe una real igualdad de oportunidades en los Estados Unidos. Está suficientemente comprobado y admitido que este aspecto del *American Dream* es en gran parte un mito; lo cual no excluye una cierta movilidad social muy limitada de la que ha sido efectivamente excluida la tercera parte de dicha población. Más sutiles son las implicaciones que posee la afirmación de que las demandas de estos grupos constituyen un peligro para la democracia porque son nuevas, perentorias y excesivas, para la capacidad de la hacienda pública. En realidad, la historia del desarrollo económico norteamericano es en parte la historia de las demandas y presiones hechas al Estado por parte del poderoso sector económico: desde los dueños de los ferrocarriles y grandes financistas del siglo pasado, pasando por los industriales del acero, del automóvil, del petróleo, etc., hasta la hoy gigantesca industria de la defensa. En gran parte lograron ellos sus objetivos en materia de políticas y concesiones especiales, no porque fuesen más justas que las actuales demandas de los grupos postergados, sino porque provenían de

sectores poderosos. Por otra parte, son también aceptables las demandas ya tradicionales de ciertas organizaciones profesionales, como la poderosa American Medical Association; y, después de un período inicial de luchas reivindicatorias, los grandes sindicatos industriales que constituyen en cierta forma una élite laboral con mecanismos exclusivistas. Si las demandas de estos grupos con relación al Estado no han excedido la capacidad de éste, es porque el actual sistema político 'pluralista' constituye precisamente el producto de las distintas demandas e influencias de los grupos de interés y de los sectores de la economía privada. Como es evidente, los sectores negros, hispanoparlantes, etc., han sido tradicionalmente excluidos de este sistema pluralista en lo que se refiere tanto a una plena participación económica como política. Los mecanismos y las razones de esta discriminación, numerosos y complejos, son en gran parte de origen económico, pero entre ellos no puede dejarse de señalar también el racismo.

Las demandas recientes de estos sectores rezagados son 'nuevas' en varios sentidos. En primer lugar son demandas de un nuevo tipo de garantías por parte del Estado de igualdad en el empleo, de varios servicios no tradicionales, etc. La historia de estos movimientos empezó por cierto con demandas de igualdad de oportunidades, pero pasó gradualmente a la demanda de igualdades "efectivas por su contenido"; y esto por dos razones principales: porque aun cuando las futuras generaciones tendrían una oportunidad igual a la de los otros sectores de la sociedad, la tercera parte de la población actual sigue siendo pobre porque no tuvieron esa igualdad "en el punto de partida", y por otro lado, porque se vio bien pronto que las medidas empleadas (acceso a la educación, no discriminación en

el empleo, etc.) no eliminaban las raíces de los mecanismos reales de la discriminación económica. En este contexto, la política de cuotas (en la educación superior, en el empleo, etc.), es esencialmente una "solución liberal" ya que no se basa en una apreciación completa de la relación entre las clases sociales ni pretende cambiar en lo fundamental las instituciones económicas relevantes.

En segundo lugar, las tácticas empleadas por los grupos postergados fueron también bastante nuevas, sobre todo durante el apogeo del movimiento negro pro derechos civiles del decenio 1955-1965: marchas, boicots, *sit-ins*, etc. Las presiones al Estado dentro del sistema pluralista se expresan a través de las 'máquinas' locales de los dos grandes partidos políticos tradicionales, y mediante los *lobbyists* o agentes profesionales de los grupos de presión y empresas, en el Congreso mismo.

En cambio, las tácticas de 'resistencia pasiva' de los grupos postergados, repercutieron en parte bajo la forma de presión económica directa, pero mucho más a través de la confrontación moral del público en general con las realidades de la opresión. En este sentido constituyeron un tremendo estímulo a la responsabilidad de la ciudadanía, una 'concientización' acerca de los verdaderos principios democráticos, es decir, todo lo contrario de una amenaza a estos valores.

Por último, las nuevas demandas representan presiones de grupos que siempre estuvieron fuera del juego de la democracia pluralista y, como tal, lógicamente exceden las posibilidades de la actual estructura del sistema político-económico.

Por consiguiente, desde esta perspectiva ¿en qué sentido podría decirse que un sistema público de seguro médico (por tomar el único ejemplo concreto de

'demandas' citado en el texto) constituye una sobrecarga al sistema, o una amenaza a los principios democráticos? Evidentemente innovaciones de este tipo, fundadas en conceptos de justicia social, implicarían cambios sustanciales en la distribución del ingreso, del poderío económico y de la participación política, pero sería absurdo argüir que superan la capacidad de la economía norteamericana. En cuanto al peligro que significaría para el individualismo creativo y los derechos personales una creciente intervención del Estado, deben recordarse que hay varias formas de intervencionismo. El intervencionismo de poderosos intereses económicos en los asuntos públicos es evidentemente poco democrático, como lo son también y por definición, las restricciones impuestas por un Estado autoritario.

Ahora bien, la participación popular en la toma de decisiones constituye por sí misma una forma de intervencionismo en el campo económico a través del Estado; esto alteraría el funcionamiento de un sistema económico basado hoy en las decisiones de las grandes empresas, pero no implica necesariamente una disminución de los derechos de las personas ni mucho menos una 'crisis' de la democracia. Parece más que irónico el hecho de que algunos analistas funcionalistas, al mismo tiempo que descartan de entrada soluciones que implican cambios económicos estructurales para resolver los problemas y las demandas surgidas de las desigualdades socioeconómicas, encuentran perfectamente aceptable contemplar la posibilidad de un recorte de la democracia como único remedio a esta 'crisis'.

Comentario de Carlo Geneletti

Mucho aprecio el trabajo de Medina Echavarría por la firmeza y la claridad con que ha enfocado un problema de gran envergadura y profunda relevancia para nosotros.

Sin embargo, hay dos puntos de desigual importancia acerca de los cuales me parece útil plantear algunas dudas. El primero, y el menos importante, se refiere a la afirmación de que el tipo de sistema político imperante en los países occidentales influye sobre las tendencias de cambio en el sistema político de los países menos desarrollados. No queda claro si esta relación obedece a la posibilidad de que los regímenes democráticos usen su poderío económico para imponer proyectos políticos de su agrado, o se trata de una simple difusión de patrones

culturales. En el primer caso creo que la afirmación estaría equivocada, por lo menos en su sentido general; en el segundo, a mi parecer la relación, si la hay, es demasiado frágil.

Pero el punto principal que quiero discutir son las afirmaciones de que las democracias occidentales están atravesando un período de crisis, y de que esta crisis afecta también al ideal democrático, a la Democracia con mayúscula, entendida como un sistema de protección de los derechos personales y de canales de participación popular en el manejo de la *república*. Entiendo que esto lo comparte el autor cuando manifiesta su preocupación porque los valores básicos de la civilización occidental puedan verse amenazados por las dificultades que están

atravesando dichos sistemas políticos. No comparto por entero la primera afirmación, y discrepo de manera particular con la segunda. Analicemos ambas por separado.

Ante todo, ¿es cierto que las democracias occidentales están en crisis? La respuesta no puede ser única para todos los países. Si por crisis se entiende, como lo hace la Comisión Trilateral, una tendencia hacia la disgregación de la autoridad establecida, la crisis económica y financiera, la división de la sociedad en grupos abiertamente opuestos y la creciente ingobernabilidad; en suma, si la caracteriza una creciente ilegitimidad del sistema de poder que se refleja en un alto grado de inestabilidad, pocos países de Europa y Norteamérica podrían considerarse en crisis. Francia no y seguramente Alemania tampoco, cuyo sistema político es estable desde la postguerra. ¿Podría afirmarse que la democracia norteamericana está en crisis? ¿Sobre qué bases?

En realidad, no puedo negar el convencimiento de que la afirmación se basa, casi exclusivamente, sobre el caso italiano; y al mismo tiempo que la Comisión Trilateral —y el autor— consideren a Italia como el anillo más débil de la cadena, como el 'tornasol' de todas las democracias occidentales, y que, en consecuencia, la crisis del sistema político italiano se anticipa y señala el camino de la crisis de los otros sistemas.

No podría estar en desacuerdo si se dijese que, en la mayoría de los países desarrollados, los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo se plantean en nombre de la eficiencia; las dificultades con que tropiezan los partidos tradicionales para canalizar las demandas de los sectores sociales; el exceso de exigencias planteadas al Estado en materia de ocupación, beneficios y cargos han aumentado, en presencia de una crisis económica, las

causas de conflicto social, y han reducido por otro lado las posibilidades de negociación política entre los contendientes.

Sin embargo, la crisis de los sistemas políticos occidentales persigue por decirlo en forma un tanto idealista, como fin principal, la ampliación de la democracia, no su abolición. Aunque la perspectiva sobre acontecimientos europeos desde lejos puede ser un tanto parcial, tengo la impresión que la democracia que está en crisis es la democracia reducida y limitada que ha dominado en los países occidentales durante la postguerra; y que la tendencia principal de cambio perceptible en estos países sea hacia una democracia más abierta.

Dado que el caso italiano es el más típico, me permito hacer una referencia más amplia al mismo, prestando, por supuesto, la atención no a describir el caso individual sino a las posibles inferencias teóricas que del mismo pueden sacarse.

El sistema político todavía vigente, con algunas modificaciones, es el que se constituyó a partir de las primeras elecciones del régimen republicano que provocaron —por las necesidades de estimular la economía, el plan Marshall, la presencia de tropas extranjeras— la exclusión de grupos importantes de la población (los campesinos meridionales y gran parte de los obreros del norte) de la conducción política y de los beneficios del desarrollo económico. Parece innecesario recordar que esta exclusión no fue en modo alguno incruenta, sino que estuvo acompañada por motines, rebeliones de ciudades enteras, actos de represión sangrienta y tensión política durante algunos años; y que la situación sólo pudo controlarse apelando a los paliativos de la reforma agraria y de la migración nacional e internacional.

El desarrollo económico se basó principalmente sobre la compresión del mer-

cado interno, y la exportación de mercancías de contenido tecnológico intermedio, cuyos precios eran competitivos en el mercado europeo, debido al reducido costo del trabajo. Solamente a partir del 'otoño caliente' de 1969, y gracias a la presión sindical, se produjo en Italia una sensible redistribución del ingreso en favor de los grupos de asalariados y la consiguiente expansión del mercado interno. De todos modos, el peso de las rentas urbanas, sinecuras, y la burocracia estatal mantuvieron posiciones de privilegio económico incompatibles con la eficiencia económica y perjudiciales por consiguiente, para el bienestar de las clases bajas.

En lo que se refiere a la exclusión del juego político baste recordar que sólo en la década del 70 el Partido Comunista (votado por más de un cuarto de la población) fue admitido, si bien en forma marginal, en las esferas del poder político nacional, aunque no de instituciones municipales especialmente en el centro del país.

Estas someras observaciones permiten concluir que la democracia italiana era una democracia incompleta. Con esto no quiero subestimar su valor, sino afirmar que su concepto de legitimidad era reducido y excluyente, y que resta todavía un largo camino por recorrer en el proceso de democratización.

La crisis de las democracias occidentales no significa, en conclusión, la crisis de la democracia. Si bien se mira las causas que los autores citados por Medina Echavarría atribuyen a tal crisis, apuntan también a esta conclusión: los conflictos entre la supuesta eficiencia del poder ejecutivo y la responsabilidad del legislativo; la crisis de representatividad de los partidos (incluidos los partidos

comunistas); la llamada sobrecarga de demandas al Estado que indica la incrementada capacidad de presión de las clases bajas, apuntan a un proceso de conflicto del 'viejo' orden con las recientes exigencias de participación popular, y por otro lado de transición hacia nuevas formas de democracia. Por estos motivos no comparto la preocupación básica de Medina Echavarría.

Sin embargo, tampoco quiero dejar una imagen demasiado optimista, sea de la situación italiana sea de la tendencia de cambio. Si bien a mi juicio es cierto que la tendencia dominante del cambio político en Italia apunta al logro de una mayor democracia, no quiero decir con ello que la inestabilidad política conduzca naturalmente a conseguirla. Si el conflicto que se origina alrededor de la demanda de participación de los grupos excluidos produjera —como lo temen algunos importantes hombres políticos en Italia, Amendola, entre ellos— la reacción hacia un sistema político autoritario, es evidente que la democracia sufriría. Es imposible, sin embargo, intentar un pronóstico.

Deseo terminar este comentario con la siguiente observación: he tratado de afirmar que las crisis de las democracias occidentales no constituyen la crisis de la democracia; y me he referido, principalmente, a los países que con más frecuencia fueron tomados como ejemplos: Italia y, en menor escala, Francia. De todas maneras, creo que la atención de los interesados en la suerte de la democracia tendría que desplazarse hacia el norte, a Alemania, donde sí existe un sistema democrático, que respeta los procedimientos y las formalidades democráticas, pero donde también parece evidenciarse una peligrosa tendencia hacia la reducción de los derechos civiles.

Comentario de Eduardo Palma

El documento de Medina Echavarría es, sustancialmente, una averiguación prospectiva acerca de las probabilidades de vigencia en el futuro próximo del régimen democrático en los países capitalistas avanzados, y de la repercusión que ello tendría sobre los sistemas políticos de las naciones latinoamericanas. Para realizar tal ejercicio intelectual, el autor no esconde sino que asume sus preferencias valorativas, como un elogio a una tradición humanista.

El trabajo muestra gran cuidado en mantener los límites y la naturaleza del análisis prospectivo, de manera tal que supera las dificultades inherentes a la separación de los acontecimientos de su interpretación; o a ligar los futuros posibles diseñados por autores y escuelas con sus determinados modos de comprender la sociedad y, al tropiezo suplementario que representan las que el autor denomina 'cuestiones indecisas', en que la coetaneidad de los fenómenos, impide todavía un juicio concluyente.

Mis observaciones breves y parciales estarán dirigidas hacia tres aspectos del documento. Las observaciones de fondo están ligadas al sentido del trabajo que, según mi personal interpretación, se fundamenta en la 'histórica constelación de los orígenes' de la democracia y a su conclusión acerca de la 'recuperación democrática'. La otra, más bien circunstancial, aunque vinculada a las cuestiones anteriores, se refiere a la modalidad tecnocrática en los regímenes latinoamericanos. El trabajo en sí bastaría para guardar un respetuoso silencio; y si me aventuro a comentarlo es porque dudé

entre el papel de glosador —'descubridor de mediterráneos'—, o el papel de conformista —'aceptar que se clame en el desierto'— y, al final, opté dificultosamente por el primero.

Acerca del sentido profundo que subyace en los "Apuntes", repito la frase ya citada: la 'histórica constelación de los orígenes' de la democracia. Ella, a mi juicio, apunta a una cuestión decisiva: existe —probablemente más allá de las ciencias humanas y en regiones de la filosofía social—, una acumulación de conocimientos históricos y diversas claves de discernimiento ético para una teoría democrática como modalidad política. Es más, sólo la teoría democrática tiene un sentido que se prolonga como experiencia tras los límites temporales de cada régimen político en particular. La conformación de la teoría democrática, desde sus orígenes griegos, permite acumular su propio saber, al abstraer su contenido de la peripecia histórica particular.

Y a la inversa, el régimen autoritario no posee una historia acumulativa definible como un desarrollo en diversas zonas de progreso humano. Dicho en otra forma, el autoritarismo se agota en sí mismo. (No hay tiempo para catalogar en este registro el intento hobbesiano de un Leviathan, ni para puntualizar los orígenes romanos de la institución del César, en los momentos de la declinación de las costumbres democráticas.)

Cada vez que una generación intelectual quiere dar vuelta la página de la compleja tradición de la escuela democrática y abrir un libro inédito, reapare-

cen, bajo formas aparentemente novedosas, las tensiones que abarcan el contenido de su promesa utópica. Así se explica —el caso es citado por Medina— porque Weber y Schumpeter, al influjo del espíritu positivista de sus épocas, empobrecieron el contenido de la dimensión democrática. Respecto a Schumpeter hay que destacar que su contribución estaba destinada a diseñar una modalidad operativa de transición de los regímenes económico-sociales, manteniendo constante el sistema político democrático. El afinamiento de su esquema de competencia electoral entre equipos de líderes portadores de una fórmula gubernamental y candidatos al poder conlleva a una comprensión funcional de la democracia que descuida aspectos democráticos considerados esenciales en nuestros días. Ellos implican una toma de conciencia de los derechos individuales, una preocupación acrecentada por las autonomías sociales y el consenso social, temas que se codifican bajo el capítulo de la participación social y política. Por justicia elemental con el autor de *Capitalismo, socialismo y democracia* debe reconocerse que su énfasis positivista debe tener como telón de fondo la totalidad de su contribución teórica, donde la visión de la democracia es, sin duda, asimilada a un modo de vida.

Una tendencia actual del análisis social que postula en el marco latinoamericano una afinidad electiva entre las modalidades tecnocráticas con los regímenes autoritarios puede, si no se precisan los términos de referencia, constituir un menoscabo a los principios de autoridad y eficacia de la legitimidad democrática.

Medina los llama 'cuestiones indecisas', indecisas claro está mientras no termine la encuesta, al menos latinoamericana, acerca de los regímenes 'autoritario-burocráticos', o sobre el papel de los

estamentos tecnocráticos. Aquí es necesario formularse las preguntas más sencillas: quiénes, cómo, dónde y cuándo configuran la llamada tecnocracia, para así explicar de un modo más complejo su papel en los regímenes contemporáneos del continente. Y esto no por empirismo, sino porque hasta ahora no es evidente en qué nivel de desarrollo o de crecimiento, y en qué contexto histórico emergen los cuerpos tecnocráticos como la élite del poder. Más aún, la mera presencia de la tecnocracia no aparece como la modalidad inherente y exclusiva ni de los regímenes autoritarios ni de los democráticos.

El trabajo que comentamos concluye con algunas reflexiones acerca de la recuperación democrática en el horizonte de las próximas décadas y bajo el supuesto de la *détente* internacional. Tal como se la presenta la recuperación democrática, no es ni más ni menos que la antigua reflexión del autor en pos de la planeación democrática. No hay que ser demasiado prejuiciado para imaginarse algunas respuestas a la proposición. Con todo, reconozcamos que aun entre los proclives a esta 'majadería' el tema ha sido motivo más de verbalismo que de intentos metódicos de estudio, y ni qué decir de nulos intentos de implantación.

Sin embargo, la cuestión implicada en la proposición es y será crucial: El hecho de que cada vez más los grupos sociales programen su acción significa desde ya que la existencia de un orden —algo más exigente que un equilibrio del desorden aceptado—, exigirá poner en marcha competencias políticas y económicas bajo una modalidad nacional de planeación. Nada asegura que ésta será democrática. El debate intelectual que prefigura el porvenir no contribuye al optimismo mientras continúe con su estilo actual de pensamientos paralelos.

Con lo de 'pensamientos paralelos' se quiere tornar evidente el vacío que se ensancha en el enfrentamiento entre el monismo científico y la crítica social. Ambas formas de pensar no manifiestan empatía de especie alguna; mantienen sus discursos estrictamente paralelos. No existe una búsqueda de los procedimientos, los mecanismos, los instrumentos y las instituciones que de verdad compatibilicen en una común tecnología social, las exigencias políticas participatorias con los cánones de la teoría económica y social. He supuesto deliberadamente que la ciencia y la crítica a las que me refiero son producciones óptimas en sus respec-

tivos géneros del saber. Ya sé que no siempre es así; en ese caso, su mutuo desconocimiento permite todas las ofuscaciones de quienes carecen de un término de referencia.

En fin, si el trabajo fuera un nuevo testimonio que señale una tarea incumplida sería, por ese solo mérito, una contribución. Pero al fundamentar estos "Apuntes", como los llama con modestia su autor, en una vigorosa reflexión histórica y prospectiva acerca del futuro y el porvenir de la democracia, invita a poner en marcha "los modos de evitar de manera consciente la ocurrencia de numerosos sufrimientos superables".

Comentario de Gregorio Weinberg

La capacidad de sugerir es una de las muchas virtudes del pensamiento, alerta y sensible, de José Medina Echavarría. Su reflexión enriquece los análisis y formulaciones, y apunta certeramente al meollo de los problemas; de aquí que su lectura sea siempre estimulante. En este sentido sus "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales" nos enfrenta ante algunas de las cuestiones de mayor trascendencia del mundo contemporáneo, pues hacen al destino del hombre, sin descuidar por ello los caracteres específicos del proceso latinoamericano de este momento crítico de su historia.

Del apretado haz de cuestiones agudamente suscitadas retendremos un par de ellas. La primera, su oportuno señalamiento de que "las ideas liberales y democráticas son anteriores e independientes en la historia del pensamiento de las concepciones sobre el desarrollo eco-

nómico", es decir, que ellas no pueden ser validadas sólo por el éxito —ni por consiguiente tampoco rechazadas por el fracaso— de su capacidad para satisfacer los requerimientos de un mayor bienestar. Ahora bien, las dificultades con que suelen tropezar todos los intentos de conciliar 'democracia y desarrollo' no sólo se advierten en las regiones postergadas (como una apreciación hartamente ligera lo haría presuponer vista la creciente inestabilidad institucional de los países en vías de desarrollo, dadas sus frecuentes derivaciones o desemboques autoritarios), sino que, antes bien, como lo pone de resalto Medina Echavarría, constituyen una nota decisiva en la preocupación de los pensadores políticos de todos los lugares y tendencias, ya que subyacen en todo el espectro que va de las interpretaciones conservadoras a las de la llamada 'nueva izquierda'; más todavía, "la crítica se extiende asimismo a cualquier otro

sistema político que haya unido su suerte a la eficacia de tal desarrollo". En suma, ni por sus orígenes ni por su futuro, los conceptos de 'democracia' y de 'liberalismo' están necesariamente vinculados a los del capitalismo como sistema económico, y mucho menos aún al criterio de eficacia, cualquiera sea la constelación de valores escogida como punto de referencia.

Para corroborar las conclusiones del párrafo anterior bastaría alguna referencia histórica. Desde luego, dejamos de lado los fáciles argumentos de quienes pretenden impugnar el concepto de democracia ya desde sus orígenes; y para ello sólo recuerdan que el mismo estaba restringido a un número reducido de 'ciudadanos' y excluía a esclavos y extranjeros, cuando estos últimos constituían por momentos los grupos numéricamente mayoritarios; pero olvidan que está en proceso de elaboración y enriquecimiento desde la ciudad-Estado griega hasta nuestros días. De todos modos este razonamiento es harto endeble para criticar los elementos fecundos que conservan las ideas de Platón y Aristóteles, ya que planteado en aquellos términos se está escamoteando el verdadero problema, que no consiste en reivindicar una democracia restringida como sin duda fue aquella, sino en crear las condiciones necesarias y suficientes para ampliar progresivamente el ámbito de la participación (además del aseguramiento de los derechos) hasta alcanzar una efectiva universalidad.

Pero veamos otro ejemplo más cercano a nosotros. Así Spinoza, para citar uno de los mayores pensadores del mundo moderno, y tal vez entre los más olvidados, en su *Tratado Político*, cuando analiza los diversos regímenes políticos conocidos, considera la democracia como el mejor de ellos, pues su gobierno está fundado sobre la razón, ya que en ella,

en la democracia, la persona soberana es un individuo humano. Ahora bien, siempre según Spinoza, en la *república* (esto es, la comunidad política), la *autoridad* (para él sinónimo de poder legítimo) se asienta sobre el *jus naturale* (el derecho de la naturaleza, vale decir, el derecho de preservar su propio ser, sus derechos no sólo como realidad sino también como potencia), que no desconoce por cierto el *jus giudiciale* (el derecho de la sociedad), pero éste para asegurar la idea de *tolerancia*. A la elaboración teórica de este último concepto contribuiría de manera tan decisiva poco después John Locke, precisamente uno de los mayores artífices del liberalismo, y en cuyo sistema el derecho de propiedad tendrá ya un lugar privilegiado. Mas Spinoza, en momento alguno de sus reflexiones, elaboradas —obvio es decirlo— durante el siglo del absolutismo y de la consolidación de los Estados nacionales, recurre a argumentos económicos para apuntalar sus conclusiones, y menos aún para justificarlas. Encontramos, pues, en este racionalista del siglo XVII un precursor ya preocupado, como dice Medina Echavarría con relación a la centuria siguiente, por "secularizar de modo duradero las imágenes del poder formuladas por la Ilustración". La legitimación de los fundamentos de la sociedad democrática se hace, por tanto, siguiendo vías que difieren sensiblemente de las seguidas por quienes para lograrlo hoy apelan a la 'razón instrumental'.

No es el caso rastrear ahora los antecedentes del milenarismo concepto de 'democracia' ni los del más moderno de 'liberalismo'; tampoco subrayar las notas que los distinguen ni demorarnos pretendiendo desentrañar las intenciones de quienes suelen confundirlos. Interesa, sí, a nuestro juicio, destacar la historicidad de los mismos, ya que este criterio facilita desvincularlos, por un lado, de determi-

nados regímenes; y, por otro, permite referirlos —sobre todo al primero—, a una muy antigua tradición de búsqueda incesante de los medios idóneos para satisfacer las aspiraciones humanas que, por supuesto, trascienden las del “puro contenido material”. Tampoco se cierran de este modo las puertas a las potencialidades del pensamiento utópico que, aunque no arriesga una interpretación de la realidad (tarea por lo demás imposible para él puesto que en rigor no es analítico), sí puede constituir una propuesta para la acción. Y esto toda vez que, como lo exigía Ernst Bloch, la utopía cumpla la doble exigencia de ser satisfactoria como teoría y eficaz como praxis.

La segunda cuestión, que rozaremos muy escuetamente, aspira retomar lo que Medina Echavarría denomina la “estrechez de los límites nacionales” y las cuestiones políticas que conlleva, desde la constitución de unidades regionales hasta la exploración de las posibilidades del “establecimiento de autoridades internacionales”; sus consideraciones al respecto sugieren las innúmeras dificultades que suscita con relación a los problemas de la democracia y su futuro —núcleo de su preocupación en este trabajo— como así las pruebas a que ésta se ve y se verá sometida. Por nuestra parte nos atreveríamos afirmar que la hondura de la crisis contemporánea podría apreciarse quizás también desde otro ángulo, no totalmente desvinculado por cierto del que indica Medina Echavarría, pero sí planteado en otros términos y abordado desde un plano diferente.

Están conmovidas las categorías de espacio y de tiempo del hombre de nuestros días —para no mentar otras categorías— cuyas dimensiones y características generan gran parte de su desasosiego, y esto sin mencionar un concepto tan maltratado, y por momentos equívoco,

como el de ‘angustia’. Ilustremos nuestras aserciones recordando tres momentos significativos del proceso histórico:

a) El paso de la ciudad-Estado griega al imperio helenístico, que generó una verdadera civilización, singularizada por intensas luces y sus rotundas sombras, donde coexistían un fuerte individualismo y un no menos intenso cosmopolitismo, que da origen a un hombre *desarraigado* que asiste, perplejo, al acelerado proceso de superación de la cultura de las ciudades por otra con pretensiones de universalidad (aunque todo su ‘mundo’ era modestamente un dieciseisavo del planeta).

b) El segundo momento sería el del Renacimiento, cuando en el breve lapso de unas pocas décadas los descubrimientos geográficos agigantan la tierra y las teorías copernicanas le quitan a ésta el lugar privilegiado que le ofrecía el sistema ptolemaico que integraba muy íntimamente la *Weltanschauung* de occidente. (De los testimonios conocidos parece inferirse que tanto el asombro como las dificultades del hombre del siglo XVI para entender la existencia de los antípodas aparentemente fueron muy superiores a las de nuestro hombre del siglo XX, quien coexiste ‘naturalmente’ con los vehículos espaciales tripulados; como para los primeros —insertos en una sociedad fuertemente jerarquizada— debió ser más fácil admitir, con espíritu fatalista e inmovilista, la existencia de la miseria, de las hambrunas o de las plagas, quizás para ellos de algún modo tolerables por inevitables, que para nosotros —hijos de una sociedad más rica, de enérgica movilidad y fluidez— cuando historiadores tan conservadores y etnocéntricos como A. Toynbee pueden decir que dada “nuestra situación económica la injusticia social se está haciendo evitable y por lo tanto intolerable”.)

c) El tercer momento sería el nuestro, cuando también con pocos años de diferencia el hombre, nuestro contemporáneo, incursiona en el universo (los hazañosos vuelos espaciales lo confirman) y en los laboratorios se explora ese microcosmos que es el átomo y logra liberar energía destruyéndolo. Esa tensión del hombre frente al macro y al microcosmos, unida a muchas otras, como la aceleración del tiempo histórico, la ruptura de la mayoría de sus marcos de referencia y, por consiguiente, la puesta en duda de gran parte de los valores admitidos, configuran

elementos adicionales que cualquier crítica radical de la cultura de nuestra época no puede desatender; por el contrario, debe sumarlas a las preocupaciones sobre el futuro de la democracia —tales las enunciadas por Medina Echavarría—, como forma de entender que si el mundo contemporáneo tiene nuevas dimensiones y nuevos contenidos, requiere también nuevas herramientas y actitudes para su análisis y comprensión. Todo lo cual constituye un impar desafío a su inteligencia y a su imaginación.

Comentario de Marshall Wolfe

Como se ha hecho habitual esperar de todo ensayo de este autor, el texto está tan bien articulado y trata tan sensatamente los temas que aborda, que deja pocos resquicios para el comentario. Al releerlo, se encuentran discretamente sugeridas y dejadas de lado las que primero se pensó señalar como omisiones. El artículo expone los principales factores que gravitan sobre un futuro incierto, así como las razones para esperar que la democracia pluralista será capaz de mantenerse frente a la 'democracia autoritaria' y la 'democracia popular' (puesto que parece asegurado el futuro de la palabra 'democracia' como símbolo de legitimación para todo tipo de regímenes). Este estudio hará que cada lector emprenda su propia exploración mental, que lo llevará posiblemente a otros ensayos, y no a la vía de los comentarios.

Para despejar en algo el futuro de la democracia pluralista, el autor utiliza un pronóstico tomado en préstamo a ciertos economistas. Según dicho pronóstico, los

países centrales pueden esperar más de veinte años prósperos de crecimiento económico durante los cuales reformar sus estilos de desarrollo y prepararse para un futuro a largo plazo, cuando dicho crecimiento ya no será factible, y el 'desarrollo' deberá concentrarse en la calidad en vez de hacerlo en la cantidad. ¿Son probables, o aun deseables, estos veinte años de prosperidad? En cuanto a la *probabilidad*, puede suponerse que quienes abogan por un 'nuevo orden económico internacional' se encuentran predispuestos a pensar que los países centrales podrán atender las demandas que se les hacen, sin sufrir por ello un desgaste indebido. Sin embargo, y en vista de la multiplicidad de problemas que enfrentan actualmente los países centrales, parece haber pocas posibilidades de que ese sea el futuro. En cuanto a que sea *deseable*, otros veinte años de prosperidad ininterrumpida significarían casi inevitablemente una recaída en la complacencia; afianzarían cada vez más los esti-

los de vida de la sociedad de consumo, tal vez aún más en los países capitalistas periféricos semidesarrollados que en los mismos centros. No puede aguardarse, ni en las democracias pluralistas ni en los regímenes autoritarios dominados por los beneficiarios de la sociedad de consumo, la alianza de un Faraón aquejado de malos sueños y de un José futurólogo, dedicados ambos a planificar en forma realista para los años de vacas flacas.

Tal vez lo mejor que pueda esperarse, y quizás también el futuro inmediato más probable, sea aquel cuyo dinamismo económico no sea tan grande como para fortalecer el impulso del crecimiento como fin en sí mismo, ni tampoco tan catastróficamente escaso como para recargar de manera insoportable la capacidad de adaptación de las democracias pluralistas; en otras palabras, un futuro no muy diferente del presente. En los países centrales con democracias pluralistas se está produciendo un proceso de aprendizaje que se combina paradójicamente con la falta de un liderazgo inspirador y la ausencia de imágenes del futuro capaces de provocar una acción concertada. Puede esperarse fundamentalmente que tanto el consiguiente debate como la búsqueda de estilos diferentes de vida, por confusos y conflictivos que sean, lleguen a crear la capacidad de alcanzar democráticamente nuevas posiciones en materia de justicia social, protección del medio ambiente y administración de los recursos. Aun ahora, ciertos aspectos de los estilos de vida y algunas de las demandas hechas al Estado han cambiado de manera que habrían resultado inconcebibles hace unos pocos años. Sin embargo, aún puede preguntarse si es posible seguir respondiendo a los nuevos desafíos y causas de inseguridad con un grado razonable de flexibilidad, innovación y participación consciente en

las decisiones o si las sociedades terminarán por caer en tal embrollo de reglas técnicas y de protecciones legales de derechos de grupos que la democracia pluralista llegará a perder su significación.

La 'nueva forma de inteligencia' a la que apunta Medina, y que luego deja de lado para una exploración futura, puede significar una cierta devaluación o delimitación de la democracia política —una versión, alcanzada mediante tortuosos caminos históricos, de la sustitución marxista del Estado por la 'administración de las cosas' o la admonición de Cristo de 'dar al César lo que es del César'. Es decir, una administración tecnocrática podría aceptarse con indiferencia mientras no exija demasiado ni cometa errores garrafales; por su parte, el pueblo, sea este individualista o comunitario, se dedicaría a otra cosa. Entre las condiciones requeridas para ello estarían al menos alcanzar un nivel aceptable de consumo y de servicios para la mayoría visible de la población; el acuerdo, entre los tecnócratas y aquellas partes de la población más capaces de expresarse, acerca de los límites del crecimiento y la inutilidad de la exaltación nacionalista, y la prioridad para aquellos intereses que pueden satisfacerse sin grandes aumentos de la capacidad productiva: el sexo, los deportes, la meditación, los rituales.

Para el resto del mundo, serían evidentemente muy complejas las consecuencias que tendría un futuro de 'mutación cultural' (expresión propuesta por Alain Touraine) en las democracias pluralistas de los países centrales. Disminuiría así la probabilidad de que estos países intenten actuar coherentemente como fuerzas todopoderosas para alcanzar un nuevo orden económico internacional. Se puede esperar una vuelta hacia adentro, junto con una proyección de los temas que se debaten en las sociedades

nacionales hacia el resto del mundo. Las utopías en interposición país —es decir, la disposición para identificar y ayudar nuevos estilos de desarrollo en sociedades más pobres y supuestamente más simples— coexistirían con el rechazo de la responsabilidad por lo que sucede en el resto del mundo. La censura pública hacia las sociedades nacionales que combinan un crecimiento económico dinámico con una distribución sumamente desigual y la ninguna consideración por el daño ambiental, bajo el control de regímenes autoritarios, coexistiría con signos tangibles de favorecimiento a dichos esquemas por parte de las empresas transnacionales y de las instituciones de crédito.

En estas circunstancias, a las sociedades nacionales latinoamericanas sólo les

cabe esperar que las señales que reciban de las democracias pluralistas de países centrales tengan un carácter ambiguo; los diferentes grupos destacarán aquellas señales que corresponden a su estilo de desarrollo preferido. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos, en su calidad de países semidesarrollados tributarios de los mismos sistemas de organización política y de cultura que los países centrales en lucha contra versiones intensificadas de sus mismas crisis, transmiten señales que tienen una efectiva repercusión sobre los países centrales; muy especialmente, que el precio que paga la democracia pluralista por no poder enfrentar tales crisis podría ser colocar las sociedades nacionales en el lecho de Procusto del autoritarismo.

Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'

*Carlos Real de Azúa**

En 1975 la CEPAL solicitó al destacado intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa un estudio sobre los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político. El autor redactó una versión preliminar ese mismo año pero, por diversos motivos, nunca llegó a terminar la versión definitiva. Ahora, cuando todos lamentamos su prematuro y sensible deceso, hemos querido brindarle el modesto homenaje de publicar una parte de su estudio en forma de artículo.

Como punto de partida, caracteriza en general el fenómeno de la 'dimensión nacional' y explora lo que sobre él dijeron algunos clásicos —como Aristóteles, Platón, Montesquieu y Rousseau— y, a continuación, presenta los criterios mediante los cuales a su juicio puede evaluarse la significación económica y política de aquel fenómeno. A partir de esos fundamentos teóricos, considera en detalle el modo cómo la pequeñez nacional puede influir sobre algunas condiciones económicas y políticas del desarrollo, tales como la disponibilidad de recursos naturales y humanos, el tamaño del mercado, la industrialización, la vulnerabilidad externa, la capacidad de control político interno, la cohesión y homogeneidad sociales, y otros. En la parte final, analiza la posibilidad de aplicar en las pequeñas naciones lo que él llamó el estilo de desarrollo 'constrictivo'.

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

Introducción

1. *El tema de la dimensión nacional*

Una nación, o más precisamente una nación-Estado es el ámbito regular de ejercicio de un estilo de desarrollo y esta especificación tiene graves y sustanciales consecuencias. Como lote de recursos diversos, como área de viabilidad concebible el cuadro estatal-nacional puede ser uno de los determinantes más sensatos de la elección de un estilo; no sería, con todo, descaminada la inferencia de que la elección de los estilos es decidida por otros motivos y que la ponderación de viabilidad, condiciones y recursos es tarea estimativa realizada 'a posteriori' con toda la contingencia de reajustes y correcciones que ella puede imponer.

De cualquier manera, naciones-Estado y estilos de desarrollo son dos realidades que se han generado hasta el presente en forma totalmente diacrónica: primero fueron aquéllas y muy posteriores éstos, aunque la distancia pudiera parecer reducida en el caso de las 'nuevas naciones'; aun hoy, sin embargo, luce como válida la reflexión de Cobban de que cuando una nación busca autonomizarse no lo hace a base de un balance de calificaciones positivas y negativas.¹ A una u otra altura histórica, entonces, la entidad nacional aparece como el contorno primario, inexorable de todo sistema de acción de crecimiento o desarrollo: el práctico consenso que sobre esto existe nos exime de abundar en ninguna otra reflexión sobre este punto.² Autosuficiente e independiente, o irremisiblemente

¹ Alfred Cobban, *The Nation-State and National Self-Determinations*, Thomas y Crowell Co., Nueva York, 1970, p. 137.

te menesterosa y dependiente, la realidad de la nación-Estado cuenta por mucho y no es indiferente que en la segunda de las alternativas —la de la condición más indigente— aun los más contundentes imperativos externos tengan que pasar por el refrendo de una estructura de adopción de decisiones formalmente ‘últimas’ o ‘finales’, entendidas a implementarse en condición monopólica en un ámbito dado.

En verdad, la nación-Estado, o la nación sin complementos sustantivos, aparece hoy contra todas las premoniciones de su decadencia —también contra todos los énfasis en su impecable fortaleza—, como un cuadro organizativo humano y especial caracterizado por una serie de adjetivos muy contradictorios: numéricamente crecientes (cerca de cincuenta nuevas naciones en las últimas tres décadas), tremendamente durable y persistente contra todos los meteoros susceptibles de atacarlo, inesquivable o imprescindible en toda acción de promoción aunque también, al mismo tiempo, frágil y precario, históricamente condicionado, insuficiente e inadecuado a un buen número de funciones y requerimientos;³ en una última lontananza, asimismo, su-

² Vg. Helio Jaguaribe, “Los modelos políticos y el desarrollo nacional en América Latina”, en *Aportes*, Nº 6, París, octubre de 1967, pp. 8-9; Marshall Wolfe, “Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones”, en *Boletín económico de América Latina*, vol. XVIII, Nº 1-2, 1973, p. 5; Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (Informe preliminar del Secretario General), CEPAL, División de Desarrollo Social, octubre de 1973, p. 11; Marshall Wolfe, *Enfoques del desarrollo: De quién y hacia qué*, CEPAL/Borrador/DS/105/Rev.1, p. 17.

³ Difícil hubiera sido pensar, por ejemplo, en los años en que William T. Fox teorizaba sobre las “superpotencias” y Carl Schmitt sobre “la jerarquización de los sujetos internaciona-

perable en formas más amplias o ambiciosas de organización humana y espacial.⁴

Pero irreal o peligroso, sobre todo, sería para el uso práctico descontar el dato de cualquier nación como una realidad de todo-o-nada y no como una de más-o-menos: una nación, como alguien ha observado, puede estar tan firmemente integrada como una corporación privada o puede estarlo tan poco que sea inútil (casi inútil, maticemos) tratarla como tal.⁵ De cualquier manera, creemos, vale la pena un planteo que ‘como tal’, en uno de sus trazos —el de la dimensión— la examine en función del desarrollo y de sus estilos, y desglose para otro planteo posible el muy recorrido tema de formas de amalgamación o integración que amorticen o cancelen sus deficiencias.

De todos los problemas que la realidad nacional plantea a la programática del desarrollo y de sus estilos aquí nos tocará acometer ese único y sin embargo tan complejo recién referido. Y si se supone que las amplias magnitudes espaciales y demográficas no constituyen obstáculo a las políticas de promoción, uno solo de los extremos de las eventualidades de dimensión —el de la pequeñez— será el examinado.

Tal vez haya sido “el hecho nuevo de tantas pequeñas naciones participando

les” (1939, 1944) que un tercio de siglo más tarde una de ellas iba a necesitar tan premiosamente del gas natural de la otra y ésta de la tecnología intermedia de la anterior.

⁴ Sobre estas características, especialmente Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, The M.I.T. Press, 1966, pp. 3 y ss.

⁵ Sventnilson, “The Concept of Nation and its Relevance to Economic Analysis”, en *The Economic Consequences of the Size of Nations*, publicado por The International Economic Association, Proceedings of a Conference held by . . . , Austin Robinson, Mac Millan-St. Martin Press Suc., Nueva York, 1960, pp. 1-2.

en un orden internacional como jurídicamente iguales”⁶ el que haya atraído al problema de la dimensión nacional una atención menos esporádica e impresionista de la que muestra una historia temática que brevemente habremos de recapitular. “El mero tamaño —ha observado Apter— es un obvio factor organizativo a menudo descuidado”.⁷ Pero ‘las medidas de la nación’ que el factor tamaño comporta, no pueden considerarse ucrónicamente: cada período histórico implica las suyas, y las que importaban en el siglo XIX en relación casi exclusiva con recursos financieros, defensa militar y estructuras políticas importan hoy en términos primordiales de posibilidades de industrialización y de dimensiones de mercado.⁸ El tema de la ‘escala nacional óptima’ se plantea, de cualquier manera, en función del máximo rendimiento de las posibilidades de un espacio y de la mejor satisfacción de las necesidades de sus habitantes; de esta dualidad de criterios factibles se abre la posibilidad de apreciar los logros de la dimensión en dos diferentes niveles y aun de insumirlos bajo los rubros más amplios y no

⁶ Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque unificado*, op. cit., p. 8. Se pregunta Leslie Lipson: “¿Cuán grande es la unidad de gobierno más deseable y practicable? ¿Puede un Estado ser demasiado chico o demasiado grande para funcionar efectivamente? ¿Cuál es la lealtad que inspira a la gente dentro de los mismos límites políticos un sentimiento de lealtad y comunidad?”, en *Los grandes problemas de la política*, Limusa-Wiley, México, 1964, p. 343.

⁷ “Sheer size is an obvious organizational factor that is often neglected”, en D. Apter-H. Eckstein (ed.), *Comparative Politics*, The Free Press of Glencoe, 1964, p. 647.

⁸ Dankart A. Rustow, *A World of Nations*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1971, p. 247.

necesariamente coincidentes de la eficacia y de la legitimidad.⁹

2. Una mirada a la historia

Los dos puntos de vista aparecen, en realidad, asistemáticamente adoptados en la historia no muy nutrida del tema de la dimensión de la comunidad. Decimos genéricamente ‘comunidad’, porque dos etapas conviene marcar en esa historia: la prenatal y la nacional, con la peculiaridad de que muchos argumentos y justificativos concebidos en la primera se reiteraron y se aplicaron en la segunda.

Platón, Aristóteles, Rousseau plantearon el problema en términos preferenciales de cohesión, consenso y posibilidades de autogobierno; en el segundo de los nombrados, empero, se articularon sintéticamente casi todos los razonamientos que dominaron durante esa etapa.¹⁰ Junto, así, a la de las facilidades políticas que el estricto recorte de la ‘polis’ (o el del círculo cantonal, en Rousseau) representaba, dióse entonces también la percepción de la cuantía de recursos que el área debería contener si había de alcanzar la tan deseada ‘autarquía’; una penetrante inducción en el dominio del ‘orden público’ fue asimismo ganada. Las relaciones existentes entre las medidas del territorio y la población y las posibilidades de su más puntual control resultaron desde entonces advertidas. Y si la capacidad de control es una de las señas de toda organización

⁹ Lipson, op. cit., p. 104, observa que la diferenciación de los hombres por necesidades de gobierno y de defensa, y la que nace de vínculos de afinidad y cohesión son dos motivaciones que no coinciden necesariamente.

¹⁰ *La Política*, trad. de J. Marías y M. Araujo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1951, libro VII, cap. IV, fls. 1325 b. y 1326 a. y b.

que se halle en forma, hay que agregar que Aristóteles concibió la contingencia del molde nacional como tipo de organización espacial allí donde las magnitudes excedieran las idóneas y prudentes que para la tradicional 'ciudad antigua' habían sido pensadas.¹¹

"Un gran Estado y la ciudad más grande no es la de mayor extensión ni la más populosa", decía Aristóteles, lo que, junto con otros asertos, impone subrayar que el filósofo de Estagira fue capaz de llegar a la noción de magnitud o entidad calificadas como distintas a la del mero 'tamaño' físico: eran las cualidades de los moradores en términos de valor, inteligencia y laboriosidad, su nivel de integración o —como él decía, 'el mejor cumplimiento de las tareas que incumben'— los criterios diferenciales de una y de otro.¹²

Cuando dos milenios más tarde se replantearon estas determinaciones fue desde el ángulo prioritariamente político de 'dimensión' y 'régimen' que lo hicieron. Montesquieu asignaba a las pequeñas comunidades la posibilidad republicana en tanto creía en la mayor compatibilidad de las medias con la monarquía y de las muy extensas con el despotismo. Rousseau, con vistas a la cuantía poblacional, sostenía que "el número de jefes disminuye en razón del aumento del pueblo", proposición relacional correctísima siempre que se supongan como fijos (no conocemos análisis del postulado) los grados de centralización o de unitarismo (muy lógicos desde la perspectiva de Rousseau) y un número dado, invariable de gestores de decisiones con indiferen-

cia del tamaño del ámbito territorial en que éstas tengan que cumplirse.¹³

El predominio de un iusnaturalismo y un iluminismo acentuadamente universalistas cedió al correr de medio siglo, y el tema de la dimensión nacional y de las conveniencias e inconvenientes de la pequeñez se replanteó en forma coetánea a la ola de reivindicación nacionalista de principio y mitad del ochocientos. Casi siempre se hizo, empero, en la forma de un balance ubicuo y atemporal de ventajas y desventajas, características a las que no escapa un destacable y agudo pasaje de Tocqueville¹⁴ y sólo parcialmente lo hace la postura más bien ambigua que respecto a las pequeñas naciones asumieron los fundadores del marxismo.¹⁵ En general, cuando estos balances argumentaban a favor de la reducida dimensión nacional, tendían a extrapolar descaradamente a su favor —también se hizo hasta nuestro tiempo¹⁶ — las irrefutables cali-

¹³ *L'Esprit des lois*, lib. VIII; *Du contrat social*, lib. III, cap. II.

¹⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, trad. de Carlos Cerillo Escobar, Daniel Jorro, Madrid, 1911, t.II, pp. 197-200.

¹⁵ Muy bien expuesta en Marx-Engels, *Materiales para la historia de América Latina*, Pasado y Presente, Buenos Aires, 1972, introducción de Pedro Scarón, pp. 8-11. También importantes observaciones en Edward Hallett Carr, *The Bolshevik Revolution: 1917-1923*, Penguin Books, 1966. Dentro de las muchas y en ocasiones contradictorias afirmaciones de Marx y Engels sobre la dimensión nacional domina su estimación por las grandes unidades nacionales dotadas de auténticas posibilidades de desarrollo, tamaño de mercado, consistencia, 'gran producción social', etc., y su general desprecio por las pequeñas, por más que sostuvieran calurosamente la causa de algunas de ellas avasalladas por el colonialismo, lo que bien lleva a pensar que lo hacían por 'anticolonialismo' y no por otras razones.

¹⁶ Es el caso de "Las pequeñas naciones" (Discurso en la Universidad de Puerto Rico), de

¹¹ *Ibidem*, fl. 1326 a.

¹² *Ibidem*, 1325 a. También valdría la pena señalar que advirtió la posibilidad de logros compensatorios a las desventajas, en su reflexión de que "la ciudad más grande no es la más feliz". Véanse en otros pasajes consideraciones semejantes.

dades de Atenas, o de Florencia, o de Weimar, es decir, de pequeños centros prenacionales, socioculturalmente aristocráticos, con curso histórico cumplido en la etapa mundial del predesarrollo e inmersos en áreas culturales sustancialmente continuas y afines. Con tal jurisprudencia y un poco de imaginación el alegato es fácil, por lo menos para un criterio no excesivamente riguroso.¹⁷

Mucho más insidioso que estos alegatos mínima o maximalistas es el firme sistema de supuestos y asociaciones en el que su sugestión y aun su fuerza de convicción descansa. Tal conjunto de presunciones —así al menos lo pensamos— es harto capaz de asediar eficazmente cualquier reflexión sobre la dimensión nacional que se pretenda ajustada, una franquía que además incrementa la condición de escasez, de complejidad, de incomparabilidad y de escasa cuantificabilidad del material empírico accesible a un tipo de pensamiento que pretenda correr por otras vías.

Menor espacio y menor cuantía poblacional, digámoslo más llanamente, se asocian (imaginaria, intuitivamente) a ciertas características y a ciertas calidades, y correlativamente, desde los grandes procesos europeos de unificación nacional en el siglo pasado y su especial resonancia y analogía en algunas naciones de América (los Estados Unidos, la

Mariano Picón Salas, en *Europa-América*, Cuadernos Americanos, México, 1947, pp. 199-225.

¹⁷ Se ha sostenido, por ejemplo, sobre el caso de Atenas, Florencia y otros centros italianos, etc., que las pequeñas naciones ofrecen más interés e intensidad de vida, lo que es obvio, si se piensa en ciudades que profesan gran amor a la paz y a los valores universales, lo que no ofrece muchas alternativas si no se es capaz de empresas de poder exterior; que representan más posibilidades de proyección en lo universal y no, como pudiera alegarse, mucho mimetismo y alguna alienación, etc.

Argentina), también se tuvo la réplica precisa de esas posiciones en una especie de fe casi religiosa en las excelencias de escalas comunitarias máximas: sumar espacios y gentes pareció el método infalible de ir acrecentando, sin márgenes decrecientes posibles, poder y riqueza, libertad, felicidad, cultura.¹⁸

Digamos ahora que aunque en ocasiones se asocian y refuerzan variable espacio y variable población, descansan esencialmente sobre mayor o menor espacio las asociaciones de mayor o menor cuantía de recursos materiales, de disponibilidades para la inversión, de atractivos para la atención y la participación exterior; diversificación productiva; dificultad para el control social y, en particular, para la prevención de autonomías sociales y locales; existencia de bloqueos en los canales de información; capacidad de defensa y aun invulnerabilidad a la agresión militar, política o económica proveniente del exterior del área; seriedad de tensiones interregionales; capacidad de retención de la población; enclaustración y dificultades de apertura al ámbito universal.

A su vez, sobre el mayor o menor volumen demográfico descansan principalmente las asociaciones de mayor o menor diversificación e integración sociales; al mismo tiempo que disenso, incontrolabilidad y eventualidades de desintegración; aptitud de prorrateo de los costos sociales; seguridad y orgullo colectivos; volumen de demanda para el consumo; rigidez, inflexibilidad y dificultades

¹⁸ Es muy perceptible, por ejemplo, esta sugestión, derivada en buena parte del prestigio del 'Zollverein' alemán recién logrado, en las polémicas del Río de la Plata en los años sesenta del siglo pasado en torno a la 'patria grande' y la 'patria chica', todo ello en especial en los alegatos de Juan Carlos Gómez.

de adaptación a contingencias inesperadas.¹⁹

Aunque nada de esto pudiera cumplirse ahora, cada una de estas asociaciones, luego de ser verificada y ejemplarizada en múltiples dictámenes disponibles, valdría la pena de ser analizada a la luz de la evidencia empírica, indagada en sus orígenes socioculturales, tradicionales, filosóficos y, en ocasiones, hasta religiosos.

3. Los posibles criterios de estimación

Variadas resultan así las perspectivas teóricas desde las cuales la estimación de la pequeña dimensión nacional puede realizarse. Y, sin ánimo de exhaustividad y a cuenta de una categorización más perceptiva, cabe presumir que ellas son:

- a) Criterio de la irrelevancia radical; la dimensión no es variable decisiva ni siquiera importante, ni ser pequeña nación es desventaja ni representa beneficio asegurado serlo grande;
- b) Criterio de las desventajas y las desventajas absolutas del tamaño, con fallo regularmente invariable a favor de las grandes unidades ("grandes Estados" del siglo XIX);
- c) Criterio de la proporcionalidad de las variables relativas a cada dimensión y análisis de las naciones "construidas a pequeña escala" a que más adelante se aludirá;
- d) Criterio de las ventajas y desventajas compensatorias o 'planteo clásico' habitualmente enfocado en el caso de las pequeñas naciones sobre la dimensión espacial o sobre la antítesis entre lo 'cualitativo' (a favor de la pequeñez) y lo 'cuantitativo' (a favor de la gran magnitud);

¹⁹ Algunas de estas asociaciones en Tocqueville, pasaje citado.

e) Criterio comparativo de ventajas y desventajas nacidas de la dimensión, pero sólo en relación comparativa con unidades de la misma área geográfica y/o de los mismos niveles de desarrollo;²⁰

f) Criterio de la entidad comunitaria basada en una agregación de variables ponderadas (territorio, población, estructura y potencial económicos, educación, consumos, etc.);²¹

g) Criterio de la futilidad de un planteo inmanentista y aislacionista que prescinda de las continuidades y discontinuidades que entornan abrupta o graduadamente el marco nacional,²² y se desglose de la eventualidad de las políticas de amalgamación e integración regionales, factibles y comunes a nivel mundial;²³

h) Criterio que suma a cualquiera de los anteriores (desde b) a f)) la consideración de eventuales variables con valores de tipo fuertemente disyuntivo y capaces de decidir hacia ulterioridades muy diferentes el destino de una pequeña nación.

Siguiendo las reflexiones ya realizadas, este planteo supone que existen varios de estos criterios en condición de preliminar descarte. Tal es el caso, pensa-

²⁰ Simón Kuznets, "Economic Growth of Small Nations", en Robinson, *The Economic Consequences of the Size of Nations*, op. cit., en nota 73, p. 16.

²¹ Vgr. Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico y desarrollo político*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1962, pp. 55-56. Importante esfuerzo en esta dirección nos parece la idea de 'perfiles nacionales' (*national profiles*), de Karl W. Deutsch, aunque no alcance un indicador único (*The American Political Science Review*, 3-1960, vol. LIV, N° 1) en Roy C. Macridis y Bernard E. Brown, *Comparative Politics*, The Dorsey Press, Illinois, 1964, pp. 108-112).

²² Svennilson, *art. cit.*, pp. 9-13.

²³ Véase el distingo de Helio Jaguaribe entre 'viabilidad individual' y 'viabilidad colectiva', en *Desarrollo económico*, op. cit., pp. 54-56; y *Los modelos*, *art. cit.*, pp. 89-90.

mos, del de la 'irrelevancia radical', por su fácil escepticismo y por su choque con múltiples evidencias; del de las 'ventajas y desventajas absolutas'; por —a su vez— fácil dogmatismo e igualmente por su ostensible refutabilidad ante la prueba histórica; del de la 'proporcionalidad', por la alegable razón de que hay decisivos elementos en la forma estatal-nacional que no admiten grandes reducciones de escala; del de las 'ventajas y desventajas compensatorias' estimadas utópicas y ucrónicamente, por su 'angelismo' y su imborrable raíz impresionista; del de la 'entidad nacional' basada en una pluralidad de variables ponderadas por su extrema —y tal vez irremontable— complejidad; del de la 'futilidad del planteo' que no contempla simultáneamente las posibilidades de integración de cada área nacional por considerar: primero, que esas integraciones no siempre son factibles a corto plazo, y segundo, no siempre son inmediata y ostensiblemente favorables a los componentes que en ellas ingresan. Pero harto mayor significación posee la evidencia de que la calidad y el destino de esas integraciones descansan en sustancial medida en las condiciones y características de unas partes que pueden y aun deben —por lo menos— ser analíticamente planteadas y generalizadas en una instancia previa a todo proceso integrador.²⁴ (De cualquier manera, algunas de las continuidades y discontinuidades y, en especial, aquellas que generan las fuerzas que actúan a niveles supra, infra o extraestatal, como es el caso de grandes corporaciones productivas, centrales ideológico-políticas, sociales, religiosas, etc., no pueden ser soslayadas por ningún planteo que aspire a un mínimo de

²⁴ *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1970, p. 170.

realismo.) Unas palabras todavía para el criterio de los 'variables de valores muy disyuntivos' y su factible incidencia. Los ejemplos alegados por quien ha subrayado su importancia²⁵ son de significación bastante desigual. La de 'una gran presión de población' (El Salvador suele mencionarse como afectado por ella) no parecería de contundencia incontestable. La de la existencia de productos de alta demanda y, en especial energéticos tiende —y es lugar común el dictamen— a tenerla,²⁶ lo que también quiere decir que cualquier planteo de las pequeñas naciones latinoamericanas tendría que moderar en el caso del Ecuador la firmeza de sus conclusiones. La tercera singularidad planteada por Kuznets que importan los procesos económicos sociales de Escandinavia, Suiza, Australia y Canadá traslada el problema —pese a la laboriosa argumentación que la apoya— a niveles utópicos. Fue por haber quedado en uno de los lóbulos de esa dualización mundial que entre 1700 y 1900 deslindó zonas de desarrollo y subdesarrollo, de centro y de periferia, de independencia y dependencia que las naciones nombradas pudieron vencer ciertas desventajas de la baja población y en el caso de las dos primeras —; no por cierto en el de las dos segundas! — de la reducida extensión.²⁷

Queda entonces un criterio a seguir, y es el de la recapitulación precedente que implica el examen comparativo de ventajas y desventajas con naciones de la

²⁵ Simón Kuznets, *op. cit.*, pp. 27-31.

²⁶ Sobre las consecuencias del hallazgo de petróleo véase CEPAL, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981) Vol. I, p. 17.

²⁷ La razón de tales inclusiones se halla en el tope poblacional de veinte millones fijado por Simón Kuznets para las naciones de tamaño mediano.

propia área geográfica y/o del mismo nivel económico.

Se ha realizado ya, en verdad, tentativas de circuir la categoría 'países subdesarrollados muy pequeños',²⁸ conceptualizaciones del tipo 'pequeña nación latinoamericana inocultablemente subdesarrollada',²⁹ enfoques más o menos impresionistas de situación para todo el lote de naciones de pequeña o mediana dimensión espacial.³⁰ También existen esfuerzos más sistemáticos que tuvieron como resultado categorizaciones más abstractas de situaciones basadas en más de dos docenas de indicadores que tienden a identificar una de aquéllas con el conjunto de las pequeñas naciones latinoamericanas. Incluye a la mayoría de

²⁸ Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico*, op. cit., pp. 54-56 y *Los modelos políticos*, op. cit., pp. 89-90.

²⁹ Marshall Wolfe, *Enfoques del desarrollo*, op. cit., pp. 40-42, sostiene la posibilidad de circuir en el conjunto de pequeños países latinoamericanos un lote más reducido y caracterizado por la menor urbanización, tasas altas de crecimiento demográfico, menor avance por el camino del desarrollo polarizado, un crecimiento económico variable y, sobre todo, dependiente de la suerte que corran en el mercado mundial uno o dos productos, y menor capacidad, en suma, de cumplir con los requisitos convencionales del desarrollo. CEPAL, *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, op. cit., pp. 14-54.

³⁰ Helio Jaguaribe distingue entre las pequeñas naciones de Centroamérica y el Caribe por su situación geopolítica y por el mayor grado de dependencia respecto los Estados Unidos de sus élites dominantes; Ecuador y Bolivia, por su precaria viabilidad; Paraguay, por su régimen y por la severa limitación de sus recursos; Uruguay, que "está acercándose visiblemente al límite de su resistencia como ámbito para mantener el desarrollo nacional", "La dependencia y autonomía en América Latina", trad. de E. González Rojo, p. 52, en H. Jaguaribe y otros *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI, México, 5ª ed., 1973.

ellas aunque algunas tiendan a desfasarse de su media en un número hoy oscilante de señas.³¹

Digamos que sin perjuicio de tomar en cuenta sus advertencias a los efectos que aquí nos importan, optaremos más económicamente por suponer enfocadas las consideraciones que siguen sobre la realidad de pequeñas naciones, espacial y demográficamente definibles por tales (un tope de 410 000 kilómetros cuadrados y de 6.1 millones de habitantes en 1970)³² situadas en la zona latinoamericana del mundo subdesarrollado y marginal, con rotundas discontinuidades con un medio exterior generalmente hostil, aunque también con posibilidades, ya incipientes, ya en curso, de integración o amalgamación zonal o regional.

³¹ CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.3), p. 37, caracteriza una IV Categoría identificable a *grosso modo* con buena parte de las pequeñas naciones latinoamericanas. La IV Categoría se define por la posición 'baja' respecto a dieciseis indicadores, la posición 'media-alta' respecto a dos y la 'media' respecto a uno. Los autores sostienen (p. 39) que sólo uno o dos países latinoamericanos se inscriben plenamente en ella, pero que hay peligro para otros 'de quedar atrapados' en ella, si hay estancamiento y se mantienen economías muy especializadas. Distingue del conjunto las posiciones de Panamá, Costa Rica y Uruguay y sus especiales características.

³² El primero algo más que la extensión del Paraguay, el segundo algo más que la población del Ecuador en 1970. De esta manera quedan incluidas las seis repúblicas centroamericanas, la República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Digno es de destacar que ninguno de los restantes países latinoamericanos queda debajo de los topes por ninguno de los dos criterios. Como se hace habitualmente descartamos las comunidades no hispanoparlantes del norte latinoamericano. También Cuba, por su especial condición. El problema de la dimensión en las primeras ha sido estudiado por William G. Demas, *The Economics of Development in*

4. Trazos de las 'pequeñas naciones'

Difícil y tal vez teóricamente imposible, es concebir alguna característica de una pequeña nación que se origine totalmente en la condición de su pequeñez, que no se halle relativizada, calificada o amonestada por otra u otras de distinta naturaleza. Como es obvio, sin embargo, la fuerza de incidencia de estas últimas no es cuestión tampoco de todo-o-nada sino de más-o-menos, lo que permite presumir ya —esto es, deductivamente— que exista un lote de variables cuyos valores y conformaciones las hacen favorables o desfavorables a las necesidades de una entidad nacional de dimensión reducida, con una significación que estará, por ello, menos sujeta a niveles, criterios comparativos, factores tradicionales o 'situaciones especiales'. Menos, es claro, no significa que no lo esté en absoluto, pero sería factible probar que, en cada uno de los casos, esos determinantes tienen que ser muy sustanciales para alterar considerablemente el signo que de la dimensión proviene.

Ensayemos en una mención yuxtapositiva los que parecen más importantes: a) Pequeña magnitud o pequeña entidad representan generalmente menos recursos materiales y humanos a disposición de la comunidad, menos diversificación de ellos, mayor concentración de los realmente importantes. Si hay —como suele haberlas regularmente— claras ventajas comparativas para producir algunas cosas en situación de limitación grande de recursos, tal producción tenderá a absorber todos los disponibles y dejará más estrecho margen para cuales-

Small Countries with Special Reference to the Caribbean. Capítulo II "Underdevelopment and Self-sustained Growth in Small Countries", Mc. Gill University Press, Montreal, 1965.

quiera otros,³³ todo ello, claro está, a un nivel dado de tecnología, lo que hace de ese mismo concepto de 'escasez de recursos' concepto-histórico, aún más 'histórico' que todos los demás empleados en el tratamiento de la cuestión.³⁴

b) La escasez de recursos y su concentración y especialización genera a su vez la pequeñez e inelasticidad del mercado económico doméstico, y hace depender demasiado todo crecimiento económico posible del mercado exterior, lo que, como dice Kuznets "no es una base de desarrollo demasiado saludable".³⁵ Discutible es 'desde dónde' esta estrictez del mercado afecta en forma realmente grave las perspectivas globales de una pequeña nación y desde dónde es más concreta limitación a un factible crecimiento industrial. Los umbrales que han solido fijarse para una 'situación de no-afectación' por la magnitud son demasiado altos para cualquiera de las naciones pequeñas del Tercer Mundo,³⁶ y neutralizando ampliamente la relativa ventaja de su mayor unificación,³⁷ un mercado pequeño hará también menos apetecible toda inversión exterior concebida para producir para él.³⁸

³³ Simón Kuznets, *op. cit.*, pp. 15-16.

³⁴ Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico*, *op. cit.*, pp. 54-56; Helio Jaguaribe, *Los modelos políticos*, *op. cit.*, pp. 89-90.

³⁵ Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 16; W. Demas, *op. cit.*, p. 91.

³⁶ K.W. Deutsch sostiene que "ha sido demostrado que el tamaño del mercado tiene poco o ningún efecto sobre el crecimiento económico", pero eso a partir de veinte millones de habitantes. Sólo a partir de ese umbral el coeficiente de correlación entre el tamaño del mercado y el crecimiento del ingreso sería tan bajo como 0.29 en *El nacionalismo y sus alternativas*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1971, p. 116.

³⁷ Demas, *op. cit.*, p. 91.

³⁸ Karl W. Deutsch, *op. cit.*, p. 52.

c) Aunque no haya naturalmente una escala óptima de magnitud para la industrialización,³⁹ también puede decirse que respecto a cualquier desarrollo industrial la nación pequeña, con su escasez de recursos y su angosto mercado, queda a demasiada distancia de aquella medida y aun puede ser incapaz en ocasiones de alcanzar la mínima.⁴⁰ En uno u otro caso le quedarán vedados los aumentos de productividad eventuales y, en especial, aquéllos que deriven de economías de escala.⁴¹ Y aun la baja viabilidad del desarrollo industrial puede, incluso, superlativizarse a situaciones en las que éste sea casi inconcebible, por lo menos como arbitrio para el desarrollo.⁴² Esto abre la vía polémica hacia el tema —que aquí se evitará por obvias razones— de si un sistema industrial es instrumento inexcusable de desarrollo, y si determinados logros y símbolos a veces harto aparatosos de independencia económica —caso de la industria pesada y de la de herramientas y maquinarias—, no son dables de implicar costos que se elevan astronómicamente, incentivaciones a otras ramas productivas que quedan nonatas, verdaderos frenos al proceso de formación de capital,⁴³ y aun obs-

³⁹ Para algunas industrias, sostiene Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 14, un mercado de cincuenta millones de habitantes es poco; para otras, uno de cinco millones, suficiente.

⁴⁰ Se destaca el atraso relativo de las pequeñas naciones latinoamericanas en el proceso de sustitución de importaciones en *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*, *op. cit.*, p. 166.

⁴¹ Demas, *op. cit.*, p. 91.

⁴² Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque*, *op. cit.*, p. 36.

⁴³ Le Than Khoi, "El desarrollo pobre", en *Opinião*, Nº 130, Río de Janeiro, 29 de abril de 1974, p. 10. Curiosa resulta la aproximación de algunos argumentos entre economistas radicales del Tercer Mundo y economistas ortodoxos de países centrales.

táculo a la formación de un mercado fluido de éste, suma necesidad en una nación pequeña y de escasos recursos.⁴⁴

d) Tampoco no ha faltado quien plantee que la misma onerosidad que afecta a la industria en escala constreñida afecta a servicios que podría imaginarse servidos por economías dotadas de mayores ventajas comparativas.⁴⁵ El argumento, con todo, incide, y muy débilmente, sobre el 'quantum' de recursos disponibles para usos diferenciados, pues es difícil percibir qué efecto desarrollante pudiera tener el que la educación (nada menos) fuera servida totalmente desde el exterior —aun si no hubiera razones tradicionales y locales para rechazarlo—, o que la construcción edilicia lo fuera (si no resultase universal el fenómeno de su pequeña escala), o aun el servicio doméstico (si los costos del transporte (¿cotidiano?) no fuesen tan altos...).

e) La pequeñez del mercado interno y la endeblez de la industrialización normalmente alcanzable determinan a su vez la que muy bien puede considerarse desventaja máxima de una dimensión nacional reducida.⁴⁶ El mayor grado de dependencia de las corrientes de comercio exterior comporta no sólo la condición estable emergente de ello sino también, lo que es aún peor, la inestabilidad y vulnerabilidad de esa condición a todos los meteoros alcistas (para la importación) y bajistas (para la exportación) a los que está tan inflexiblemente sometido el comercio internacional. Con una exportación menos diversificada, o más concentrada, se hace claro que las fluc-

⁴⁴ Helio Jaguaribe, *Desarrollo*, pp. 54 y ss.; Demas, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁵ Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁶ Svenilson, *op. cit.*, p. 12.

tuaciones de los precios y los eventuales deterioros de la 'relación de intercambio' han de golpear a la pequeña comunidad mucho más gravemente de lo que lo hacen sobre aquéllas donde exportación e importación juegan un papel sólo marginal y balanceador.⁴⁷

f) Puede y aun debe individualizarse, por más que sea una consecuencia de lo precedente, el pesado impacto que sobre el circuito económico interno el problema de la balanza de pagos es capaz de ejercer. Y ello porque éste ha de tener muy directas e incoercibles consecuencias sobre la disponibilidad interna de capital, sobre el empleo, sobre la estabilidad monetaria exigible a un proceso sano de inversión y sobre otras variables todas muy relevantes a cualquier política económica de desarrollo.

g) Discutible resulta, en cambio, si la magnitud nacional reducida afecta en alguna forma específica el nivel de conocimiento y práctica tecnológicos en que una comunidad pueda encontrarse o si sus desventajas (tan probables) en este dominio derivan meramente de la limitación global de sus recursos. Razonable parece, en nuestra opinión, que no exista un "time-lag" especial en esta materia para las pequeñas naciones y que sea la situación general de atraso la que demore el ingreso de tecnologías idóneas y obligue a exportar la producción "en condiciones materiales deterioradas".⁴⁸

⁴⁷ Demas, *op. cit.*, pp. 18-23; Deutsch, *op. cit.*, p. 117, quien sostiene que en un país de diez millones de habitantes el comercio exterior representa el 35 por ciento del producto bruto nacional, en uno de cien, el 15 por ciento y en uno de quinientos, el 5 por ciento. Claro sería, empero, que la situación se hace exorable cuando la nación dispone de un producto de alta demanda (oro, petróleo) pero ésta es la excepción de la regla.

⁴⁸ Svernilson, *op. cit.*, p. 13.

h) Cerrando esta lista de variables directamente económicas parecería, en cambio, más confirmable e importante la posible flexibilidad de maniobra, la destreza de movimientos asequible a una pequeña nación lo que se deriva de su propia condición inconspicua. Que esa condición pueda igualmente tener sus inconvenientes es casi seguro: hay en la nación pequeña —en tanto no esté dotada de un prestigio que en el plano económico no suele cotizarse fácilmente— una menor capacidad de tomar iniciativas en procesos de amalgamación o integración;⁴⁹ es muy probable que su voz llegue más débilmente que otras a los oídos o distraídos o muy asediados de los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo.⁵⁰ Tiene en cambio ventajas y compensaciones el ser irrelevante. Puede resultar más fácil ajustarse a las presiones que sobre un proceso ya iniciado de crecimiento lleguen desde fuera del área y pueden tener más comodidades, más agilidad para infiltrarse entre las mallas o entre los intersticios (depende de la imagen) del comercio mundial, reconquistar en la frecuente borrasca algo de lo perdido y tener para ello aptitudes que nazcan de la habilidad para agilizar la propia estructura comercial doméstica.⁵¹

i) Parecería posible que estas dotes de flexibilidad y agilidad esencialmente económico-comerciales pudieran ser exten-

⁴⁹ Puede pensarse que obrando las que aquí se han llamado asociaciones y sugerencias originarias de la dimensión, los otros socios eventuales ¿no sospecharán que es el iniciador el que irá a más sustancial ganancia? Claro está que la experiencia de ALALC y otras similares podrían haber amortizado el supuesto.

⁵⁰ Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque*, *op. cit.*, p. 11.

⁵¹ Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 30.

didadas a una noción más amplia de manejabilidad dotada de dos eventuales vertientes: una, capacidad de movilización que por ahora soslayaremos; y otra, de capacidad de control. Deben suponerse para estimarla —diríase— condiciones iguales y medias de asertividad y coherencia en el flujo de decisiones y en su cumplimiento, obstáculos físicos y distancias sociales no desmesuradas: en tales condiciones es de presumir que un control más completo del espacio y de la población será logrado a menores costos y en forma más cabal de lo que lo sería en ámbitos mayores. Ya en la etapa pre-nacional Aristóteles observaba que en la ciudad demasiado grande se entrometían fácilmente los extranjeros, lo que hacía más deficiente el control alcanzable.⁵² Aun sin tan ilustre antecedente es bastante obvio que una misma disponibilidad represiva o de control —según lo muestra con gran fuerza algún ejemplo latinoamericano reciente— alcanza una eficacia comparativamente mayor cuando se ejerce sobre un contingente humano numéricamente reducido y en un espacio sin altas discontinuidades físicas. Como es fácil advertirlo, esta posibilidad, como tantas, es un arma de dos filos y, subrayando el logro, la eficacia no presume en forma alguna en qué sentido este control vaya a ser ejercido. Más en general, debe señalarse y aún enfatizarse que, como apunta Deutsch la ‘edificación nacional’ (*nation-building*), incluyendo en ella la capacidad regulativa, puede deber ser ‘limitación nacional’ (*nation-limiting*),⁵³ lección de modestia que las naciones europeas más antiguas prueban positivamente, el caso del Imperio Chino

lo hace negativamente⁵⁴ y el de Roma también, aunque en forma algo más ambigua que los precedentes.⁵⁵ Para sintetizar un tema tan importante digamos que lo que se destaca en él es la desigual distribución del alcance y efectividad de los medios de coerción y de persuasión:⁵⁶ la dimensión nacional es probablemente la variable que más tiene que ver con ella. Y aun cabe agregar que dentro de un espacio muy limitado es más probable (hay casos en contra, como Nicaragua y la rivalidad León-Managua) que las tensiones entre un centro y unos núcleos locales sean comparativamente más débiles de lo que han solido serlo en áreas nacionales más extensas.

j) Tocqueville mentaba “la mirada”, —que en las colectividades pequeñas— “penetra en todas partes”.⁵⁷ Atendido lo anterior se hace evidente que una credida eficacia del control normativo o represivo se logra, entre otros medios, por un ‘influjo’ (*inflow*) —perdónese el angli-

⁵⁴ Etienne Balazs, en *Civilización china y burocracia*, Sur, Buenos Aires, 1966, pp. 29-57, destaca la condición de un subcontinente indiferenciado y poco apto para la formación de naciones-Estados.

⁵⁵ León Homo, *El Imperio Romano*, Espasa-Calpe, Madrid, 1962, p. 238, destaca la significación de la “diócesis” entre la “prefectura”, demasiado amplia, y la “provincia”, demasiado pequeña e intentando representar “ese elemento regional” vivo que siempre faltó al Imperio Romano.

⁵⁶ Karl W. Deutsch, *Nationalism and social, op. cit.*, p. 177; Karl W. Deutsch, *Social Mobilization and Political Development* en Roy C. Macridis y Bernard E. Brown, *Comparative Politics, op. cit.*, p. 648, observando que la movilización social tiende a aumentar el tamaño de los Estados más allá de sus viejas áreas respondiendo a los resultados de la movilización pero también provocando que la movilización sea contrarrestada e inhibida por preocupaciones seccionales a medida que aumenta el tamaño.

⁵⁷ Tocqueville, *op. cit.*

⁵² *La Política*, lib. VI, cap. IV, fl. 1326 b.

⁵³ Karl W. Deutsch y William J. Folz (ed.), *Nation-Building*, Aldine-Atherton Press, Chicago-Nueva York, 1963, pp. IX-X.

cismo— extremadamente desembarazado de informaciones que van desde la sociedad al poder central, y aun un reflujo de ellas desde este centro al ámbito societal entero. Esto puede tener gran importancia en las prácticas planificadoras aunque no sea en modo alguno una garantía de su éxito.

k) Este alto nivel de logro en el control interno tiene su reverso —siempre en el caso de sociedades en desarrollo— en esa misma gran vulnerabilidad a la incidencia de la acción externa que ya se apreció desde la perspectiva específica del circuito económico. Hasta dónde esta vulnerabilidad puede alcanzar hasta una instancia formal de dominación sólo puede despejarse desglosando los múltiples planos en los que un ejercicio del dominio está en el caso de concretarse. Afirmado como fácil eventualidad global por ciertas simplificaciones, parece prudente distinguir que en un mundo como el actual la mediatización de la soberanía a través de la agresión y la imposición militares no es mucho mayor para las pequeñas que el que arrostran las medianas y aun las grandes naciones, estando, como lo está, cautelada por ese *statu quo* de respeto a las formas nominalmente soberanas que es una de las condiciones de la paz mundial.⁵⁸ Pero hay otras modalidades distintas de dominación mucho más difíciles de exorcizar y ante las cuales la nación pequeña resulta más indefensa de lo que lo estarían entidades nacionales de diferente volumen. Ello es especialmente atañadero a los fenómenos de influencia —y aun de bombardeo— cultural

⁵⁸ Karl W. Deutsch, *Nationalism and social, op. cit.*, p. 79, sostiene que pese al débil poder de defensa de los Estados más pequeños su ataque por parte de una potencia arrastraría al conflicto con las otras, todo con indeseables e imprevisibles consecuencias.

e informativo,⁵⁹ y a la misma capacidad de tomar decisiones auténticamente endógenas, es decir, de aquéllas en las que la 'soberanía' (jurídica), traducida a potestad real, equivalga a algo más que a la necesidad de un refrendo formal (a la exigencia de 'que algo tenga que pasar por') de opciones sustancialmente tomadas fuera del espacio nacional.

También existen condiciones que ciudadanos de naciones latinoamericanas pequeñas están en el caso de conocer muy bien y que se dan especialmente cuando esas naciones se hallan inscritas entre otras más grandes, y ello, sobre todo, en estricta continuidad ecológica y sociocultural. En tal tipo de enclave la comunidad pequeña puede ver ráfdo cotidianamente su espacio físico y social por una especie de usura de intromisiones que casi no necesitarán decisiones estatales formales y que incluyen un contrabando prácticamente irreprimible, la infracción de su ámbito aéreo y otras muchas formas similares.

Habría todavía que agregar que esta vulnerabilidad a la incidencia externa no deja eventualmente de afectar la capacidad de control interno pero, por mucho que lo haga, las dos características conjuntas dibujan una constelación bastante ominosa sobre la efectividad de los estilos de desarrollo que una nación pequeña puede estar en el caso de escoger o de soportar.

1) James Bryce, cientista británico del Estado, pasando hacia 1910 por el Uruguay, hablaba de "las naciones construidas en pequeña escala".⁶⁰ Pero lo a menudo infausto de la suerte de éstas es que

⁵⁹ Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque, op. cit.*, p. 10.

⁶⁰ En *South America: Observations and Impressions*, Mac Millan, Nueva York, 1917, p. 351.

existen costos inseparables de la existencia misma de un gobierno y de una administración central que no se imponen (piénsese en los gastos del servicio exterior) hasta cierto umbral en escala alguna y que por ello, hay que solventar o no ser Estado-nación. Una vieja reflexión asevera que las grandes unidades son muy costosas y que las muy pequeñas lo son igualmente, si es que se cotejan esos costos con los mucho menores recursos de los que deben extraerse. Ello se valida, pese a todos los atenuantes, en los gastos de defensa;⁶¹ con todo es de creer que en las últimas décadas se ha hecho mucho más ostensible en el caso de un utilaje científico y tecnológico cuyo costo mínimo está muy más allá de las posibilidades de un presupuesto nacional reducido y en general muy acuciado.

m) Pero los costos de la pequeña dimensión nacional no son sólo económicos y materiales. Al principio, empero, se hizo referencia a 'recursos humanos', aunque no se haya vuelto a ellos. Ahora, si hemos de considerarlos, es posible comenzar postulando que existe una relación difícil de establecer y más de cuantificar entre la magnitud de los recursos totales de una sociedad y la diferenciación de roles que ella determina y a la vez habilita, a la vez que otra, más impregnante, genérica, entre el destino individual y la dimensión de la comunidad.⁶² Tocqueville hacía referencia contrastante a "esos grandes centros", "en los que resplandece el espíritu", en los

"que el pensamiento recibe mayor impulsión" y "las ideas circulan con mayor libertad" y "hay más inventividad" y "menos rutina" y todo un lote de otros en los cuales, faltando todo eso, hay tan poco "espacio a la ambición."⁶³ De modo menos inventivo e impresionista puede precisarse que la complejidad de muchas de las actividades y vocaciones intelectuales más valiosas dependen en mucho de la participación en una comunidad intelectual de crecientemente exigible anchura, esa "comunidad mundial del conocimiento avanzado" a la que una sociedad de magnitud relativamente considerable, aún no plenamente desarrollada, tiene menos dificultades de alcanzar que otra de limitada entidad. O, por lo menos, de acercarse a ella con menores costos relativos y economías de escala que a una pequeña le están vedadas.⁶⁴

n) Debe preverse, con todo, que aun con esos elevados costos y con un nivel social adecuado a favor se produzcan capacidades de alta cotización general, factores aquellos que serán reforzados por la existencia de excelencias naturales cuya estimación no dependa de un aprendizaje, o cuyo aprendizaje poco represente respecto a la excelencia del dote nativo.⁶⁵ Pueden producirse todavía con hartos mayor regularidad gran cantidad de capacidades no eminentes pero si más que medianas y aun sustancialmente altas. Se configura así en cualquiera de estos casos la existencia de

⁶¹ Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 26.

⁶² Dice el boliviano René Zavaleta Mercado: "Cada hombre es en cierta medida el tamaño de su país y (...) la nacionalidad es un elemento del yo (...), el yo individual no se realiza sino a través del yo nacional"; en *Bolivia: Estado nacional o pueblo de pastores*, La Paz, 1963, p. 30.

⁶³ Tocqueville, *op. cit.*

⁶⁴ Simón Kuznets, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁵ Es por ejemplo, el caso de las excelencias deportivas, para las cuales existe un mercado internacional en el que a las instituciones de las pequeñas naciones subdesarrolladas les es imposible rivalizar. (Al fin y al cabo el deporte es un fenómeno económico-social de alta importancia.)

“productos de los cuales la sociedad” (una sociedad) “no tiene necesidad (. . .) o no puede emplear sin costos desproporcionados”.⁶⁶ Carentes entonces de horizontes o constreñidos en el curso de vocaciones demasiado especiales para la escasa diferenciación de roles que el medio permite se incentivarán por ello un fenómeno de emigración masiva de los elementos más inquietos y capaces de la comunidad. Mucho se ha señalado que por este arbitrio los ambientes que los reciben alivian en mucho el costo de formación de sus destrezas y el medio expelente dilapida los suyos. Desde el punto de vista de los modelos y estilos de desarrollo, en cambio, el efecto del fenómeno puede ser calificado de genéricamente ambiguo por cuanto, si esas ausencias hacen más seguro un proyecto autoritario y constrictivo aligerándolo de elementos de segura disidencia, por otra parte la sociedad se priva de un capital de capacidades que es probable que, aun en tal estilo, tenga en algún momento que requerir y buscar, entonces, con costos mucho más elevados.

o) No es, sin embargo, una gran diferenciación de roles el único trámite posible para lograr una integración cuyo resultado sea un fuerte sentimiento de identidad: también ésta puede originarse de vínculos que no resulten de la complementariedad. Una cohesión o una homogeneidad mayores que la media pueden ser diagnosticadas como trazos de la naturaleza si no de la esencia de la pequeña dimensión nacional.⁶⁷ Desde Platón hasta Rousseau —vale la pena recordarlo— tal característica fue elemento clave en la preferencia por el tamaño reducido de las comunidades prenacio-

nales. La meta implícita en toda esa etapa de planteos es la existencia de valores, creencias y sentimientos comunes —aun de esa ‘intimidad’ que aseguraba la ‘polis’ clásica y cuya pérdida, se ha dicho,⁶⁸ fue el problema político cimero de una Roma agrandada; aun de esa ‘concordia’ cuya restallante raíz etimológica ha destacado Bertrand de Jouvenel. De ellos, de cualquier manera, resultaría factible la concreción del ideal de autogobierno y aun las formas simples y contundentes de la ‘democracia directa’. Vuelta, incluso, al revés la excelencia; hecha condición de un sistema político estable, se ha sostenido que si uno de tal clase no admite extensión indefinida ello deriva justamente de su incapacidad de ganar, también indefinidamente sólido, cordial respaldo: ahí se marcaría la diferencia entre el sistema político y el sistema económico, indefinidamente extensible puesto que basado en una productividad que admite teóricamente crecimiento ilimitado.⁶⁹ Cohesión y consenso se relacionan de este modo con el tópico de las pequeñas unidades locales y nacionales ‘cunas de la libertad’, según ya se ha visto de pasada; en términos de la problemática del desarrollo que aquí nos importa parece indudable que en tal clima político y social se hace más factible lograr el asentimiento de anchos sectores de la población para cualquier estilo que necesite contar con éste. Ello, tanto en el plano de los cambios imprescindibles y de las metas compartibles como, en especial, de los forzosos sacrificios que el proyecto haya de requerir y sobre los grupos e intereses que hayan de soportarlos. Todo esto implicaría igual-

⁶⁶ Marshall Wolfe, *Informe sobre un enfoque*, *op. cit.*, p. 41.

⁶⁷ Demas, *op. cit.*, p. 91.

⁶⁸ Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision*, Little, Brown & Co., Boston, 1960, p. 72.

⁶⁹ En Hanna Arendt, *Imperialism*, Harcourt Brace, Nueva York, 1968, p. 6.

mente una sustancial difusión y descentralización de los mecanismos de decisión planificadora, los cuales, si eventualmente no robustecerían su coherencia podrían compensar esta pérdida en términos de apoyo y de contribuciones en que ésta tendiera a traducirse.

Todo lo anterior no prejuzga, claro está, sobre el contenido de las etapas y de los logros que en la empresa del desarrollo una pequeña nación pudiera lograr, lo que parece muy peligroso de hacer generalizando más allá de un muy preciso contexto.⁷⁰ Pero aun con conciencia del riesgo idealizador que tal presunción pueda implicar, es posible suponer que en determinadas temperaturas de cohesión e identificación que abarcan extensos sectores sociales (y naturalmente el bloque político-social hegemónico) en esta '*Gemeinschaft*' modernizada, en este 'equipo' coherente que la pequeña nación así vendría a ser, las desventajas connaturales que la entidad reducida implica podrían ser balanceadas por un sano orgullo compensatorio y sostenido en la propia calidad y excelencia de tal estado. Más aún, podría traducirse en una capacidad de invención, de iniciativa social capaz de ejercerse — como dice Kuznets, a quien seguimos aquí — no sólo en la modificación de las instituciones domésticas sino en las relaciones económicas internacionales (como la propia historia del Mercado Común Europeo lo mostraría).⁷¹ Pues cohesión, concordia, comunidad auténtica no implicarían por sí una introversión que, como se ha observado, puede afectar más a las grandes comunidades que a las pequeñas.⁷²

⁷⁰ Véanse observaciones a las ideas de Simón Kuznets sobre los casos de Escandinavia, Suiza, etc.

⁷¹ Simón Kuznets, *op. cit.*, pp. 28-30.

⁷² Simón Deutsch, *El Nacionalismo*, *op. cit.* p. 117.

p) En términos de movilización de la población, entendiéndolo por tal una activación básicamente espontánea y mínimamente compulsiva, hay que decir que su curso de manifestación en una unidad nacional pequeña puede tener efectos y tropezar con inconvenientes que se originan en una misma condición. O expresado con otros términos, parece difícil negar que las grandes movilizaciones populares del tiempo presente se estimulan bajo un poderoso acicate ideológico, por mucho que ese acicate pueda investirse e integrarse con motivaciones emocionalmente nacionales y con tradiciones de lucha por la liberación común. Lo que es seguro afirmar, sí, es que tal tipo de movilizaciones no se realizan en torno a incentivos concretos, especialmente 'patrióticos' en la acepción tradicional de este adjetivo, y que es el estimulante y el coligante ideológico el que las pone en marcha y sella su estilo con la naturaleza formalmente 'universal' de las ideologías. Ello determina, entre otras consecuencias, que los agentes representativos de movilización tiendan a desbordar los cuadros nacionales y muy raramente coincidan con ellos. Muy fácil es comprender que en tal situación puedan producirse numerosos cruces y conflictos de lealtades, los cuales, por lo menos desde el punto de vista de la movilización idónea al estilo de desarrollo de un país pequeño, no podrá dejar de tener algunas consecuencias disfuncionales para sus intereses. Esto es aun posible que se haga muy agudo en el caso de un continente como el americano donde los factores de identificación grupal desbordan tan claramente los contornos de los Estados y pasan con tanta facilidad sobre ellos.⁷³

⁷³ Marshall Wolfe, *Social and political structures*, *op. cit.*, p. 30.

Hay más. En un mundo prácticamente unificado a tantos niveles parecería aun que existe determinada relación entre los ámbitos espaciales y toda empresa histórica capaz de dar a los implicados en ella un dinamizador sentido de participación en un proceso universal que no se juega más en el área chica de unas 'naciones rectoras'. Si las grandes unidades territoriales podían antaño suscitarla,⁷⁴ hoy es dudoso que ello ocurra, pero más dudoso aún que de ocurrir sea en las pequeñas naciones donde lo haga. q) Todo esto plantea problemas muy especiales a la estipulación de la fórmula representativa, expresiva y justificativa con que cualquier estilo ha de flanquearse. Tocqueville sostenía que en las pequeñas naciones la ambición, templada por la debilidad, opta muy espontáneamente por los móviles de bienestar interior contra los de la gloria.⁷⁵ Pero esto ocurría en la etapa preideológica y premovilizada del desarrollo social, y de la aun más especial manipulación de los complejos de inferioridad que en las colectividades desfavorecidas suelen predominar sobre cualquier narcisismo. Si a ello se suma todavía la contingencia de sacrificios importantes —más importantes cuanto sobre niveles más pobres se impongan— con el fin de alcanzar metas tangibles de desarrollo, se hace muy presumible (y aún más que presumible) la opción por ideologías misionales y transpersonalistas que tienden a postergar los objetivos humanistas de bien común y personal en pro de objetivos más bien vacuos de arrogancia y preservación nacional. Los conflictos que pueden sus-

⁷⁴Tocqueville, *op. cit.*, sostiene que el deseo de poder y el amor a la gloria es mayor en las grandes que en las pequeñas naciones; en las pequeñas habría más limitación de ambiciones y deseos.

⁷⁵*Ibidem*, *op. cit.*

citarse entre la oficialización de metas e ideologías de tipo 'sacro-colectivo' como se las ha designado,⁷⁶ y otras más concordes con los comportamientos económicos que se desea promover no puede detenernos ahora.

r) En las pequeñas naciones donde tal tipo de ideologías se hace así a la vez más coherente y más detonante, la mayor o menor presencia del estamento armado en las decisiones fundamentales del sistema político se da como un fenómeno regular. Sólo tiene aquí interés subrayar una constante de casi todos los procesos políticos latinoamericanos por la especial relevancia del modo con que en las pequeñas naciones el subsistema de coerción verá la vigencia de tales ideologías: la índole ligeramente perfunctoria de aquel estamento en un continente de paz tratará de cancelarse por una vía que en las naciones extensas de Latinoamérica (caso de Brasil o Perú) donde las fuerzas armadas han cumplido funciones efectivas de integración nacional pudiera no necesitarse tanto.

5. *Las pequeñas naciones y el desarrollo*

Relevadas las conformaciones de variables que en el caso de la pequeña dimensión nacional pueden afectar el desarrollo y sus posibles estilos, cabrían con ellas diferentes ejercicios.

Uno se puede dejar preliminarmente al margen; es el de la eventual deducción de estilos y modelos de las características de la pequeña nación latinoamericana. Y ello es así porque —a cuenta de una refutación convincente— creemos que imágenes, metas, estructuras de poder, son los elementos realmente decisivos en la configuración de los estilos, lo que

⁷⁶David Apter, en *The Politics of Modernization*, *et passim*.

quiere decir también que éstos se modulan previa o cuando más correlativamente a todo tipo de consideraciones sobre contexto, viabilidad y recursos, aptas, en todo caso, para reajustarlas aunque muy difícilmente para decidir las.

Es realista, en cambio, un intento de distinción entre qué rasgos de una pequeña nación de nuestra área, entendida en la máxima abstracción factible y prudente, facilitan o dificultan, en condición de contextos y recursos, cualquier tipo de desarrollo. Y déjense agregar que si se considera "cualquier tipo de desarrollo", esas variables de repercusión inequívoca en un sentido favorable o desfavorable no habrán de ser muchas; es de presumir, de cualquier manera, que por grande que sea la diversidad de estilos, un '*quantum*' muy menguado de recursos disponibles, un mercado nacional extremadamente angosto, una extrema vulnerabilidad al comercio exterior, no sean capaces de afectar a cualquier desarrollo que sea algo más que el rótulo de tal.

Igualmente es realizable, por fin, y ello es tarea que aquí va a realizarse a modo de ensayo con un solo estilo, el examen de las características pequeño-nacionales capaces de afectar cada uno de los estilos que puedan ser identificados.

Breve cabe que sea la primera consideración que nos hemos fijado si, en especial, nos remitimos a las reflexiones antecedentes en cada uno de los dieciocho puntos —de 'a' a 'r'— distinguidos.

Todas las configuraciones estrictamente económicas de a) a g) (tamaño del mercado, recursos, vulnerabilidad al comercio exterior, importancia de la balanza de pagos, etc.) aparecen como desfavorables. Desfavorable también resulta el bajo nivel de autonomía disponible para la preservación del área de

decisiones soberanas y para la aplicación más favorable de los recursos que de ellas resultaren (k). En el mismo rubro se inscriben los mayores costos relativos emergentes de la existencia del aparato estatal, de una administración, de un sistema de defensa nacional (l). Idéntica entidad tienen las más bajas posibilidades de diversificación social, cultural y vocacional y la gran sangría emigratoria en el lote de lo en tal punto logrado (m, n). Adversas son, por fin y también, las condiciones de movilización en cuanto al orden de los alicientes necesarios y de las contrafidelidades que puedan obstaculizarlas (p).

Benéficas, en general, serán en cambio la mayor inconspicuidad y esa flexibilidad para los ajustes que se destacó como contrapeso a la deficiencia de recursos (h). También lo será la mejor manejabilidad y control interno de comportamientos y aplicación de recursos que la pequeña dimensión nacional supone (i, j), y las no imaginarias capacidades de cohesión, apoyo, fluidez e inventiva en las decisiones, movilización y otras conductas que la pequeña dimensión supone (o).

Por último, y como ya lo fundamos, luce como altamente ambigua la función de una seguramente infaltable 'ideología nacional' y asimismo la de las fuerzas de coerción (q, r).

6. Pequeña nación y estilo de desarrollo 'constrictivo'

En condición de prueba de lo que identificamos como segunda tarea factible veamos qué posibilidades y resistencias ofrece un marco nacional reducido para un estilo de desarrollo 'constrictivo'.⁷⁷

⁷⁷ Los estilos de desarrollo latinoamericanos pueden dividirse en cuatro tipos básicos

Parece obvio, para comenzar, que un extremo productivista a todo trapo no tendrá muy largo aliento, por lo menos en los términos cuantitativos que habitualmente importan si es que el cuadro es de una forzosa limitación y escasa variedad de recursos. Ello puede hacer irreal la secuencia de modelos similares adoptados en medios más idóneos a ellos, una irrealidad que puede producir efectos de muy variada laya (reajustes, sustituciones, búsqueda de 'chivos emisarios' externos o internos y aun persistentes esfuerzos de tipo integracionistas).

También esa parquedad de recursos y mercado puede significar escaso atractivo para la concurrencia masiva de inversión privada extranjera, la cual, sin sustanciales alicientes estaría en el caso de sentirse inhibida ante las posibilidades de futuro si es muy oscura la imagen internacional del estilo y muy alto el nivel de represión ejercido. Todo ello tendería a pesar, salvo muy concretas eventualidades de integración del área en otras previsiblemente más fructuosas. Esto salvo igualmente especiales coyunturas —que no debieran considerarse aquí— de convulsión e inseguridad en las naciones vecinas, circunstancias que, por lo menos en los malos tiempos, son dables de transformar un espacio pequeño y bien controlado en un santuario del lucro-necesante, o por lo menos del daño-nemergente, para emplear los términos del derecho civil. Excepto estas dos muy especiales condiciones es probable que las más generosas leyes sobre inversión

que he denominado 'constrictivo', 'integrador', 'compatibilizador' y 'reestructurador'. El estilo 'constrictivo' se asemeja al que Graciarena llama 'elitario moderno'. Véase Jorge Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 2, segundo semestre de 1976, pp. 229 y ss.

de capital extranjero sólo consigan la elevación del *status* jurídico y financiero de las empresas foráneas afinadas que obtendrán de esta manera un lucro de coyuntura bastante inesperado. Puede agregarse todavía que si el esfuerzo productivo se concentra, como es muy probable, sobre la exportación y el mejoramiento de la balanza de pagos, ello hará muy vulnerable el estilo a dos variables tan inseguras en su conformación como lo son el tamaño del mercado interno y el carácter de la industrialización. Puede añadirse igualmente que si se busca un espoleo industrializador inicial del tipo ensayado en otras partes, es casi seguro que en el área no existirá la capacidad ociosa necesaria para una inmediata activación. También el énfasis en la actividad exportadora y en la posición subordinada del consumo puede llegar a significar un proceso de 're-enclavización' capaz de generar abruptas diferencias entre los sectores preferidos y los otros, todo con los efectos sociales correspondientes.

Todas las consideraciones precedentes, salvo la excepción ya admitida para las perspectivas del capital foráneo, suponen a la pequeña nación en el vacío. Es probable, no obstante, que más bien se busque funcionar como 'modelo adscrito' a otro mayor, especialmente en la provisión de materias primas y capacidad laboral superflua y aun en la obtención de energía, productos industrializados y tecnología más adecuada y barata que la que de otras partes pudiera adquirirse.

Como en todos los casos, el estilo constrictivo deberá enjugar los mayores costos relativos del aparato público cuando son sufragados por una nación pequeña, pero es probable que en un clima de firme represión de demandas esos gastos —salvo los de seguridad que pudieran tender a crecer siempre, absoluta y pro-

porcionalmente— puedan ser, inflación mediante, sustancialmente comprimidos.

Mejores que las medias, y aún máximas, serán las posibilidades de control e influjo de informaciones comunes a las pequeñas áreas y, en especial, la manejabilidad que un sistema autoritario pueda lograr en la estrategia exterior de la comunidad pequeña. Esto tanto en términos económicos —en que es factible que se hagan efectivas— como en términos políticos. En éstos, empero, es concebible que por efectos del ‘horror teológico’, sea mucho menor la capacidad de maniobra, por lo menos en una primera etapa y hasta que se esté en el caso de pasar a puntos de vista más pragmáticos y menos ‘comprometidos’. Lo que quiere decir igualmente que durante esa primera etapa la rigidez de manejo político puede dañar mucho la flexibilidad aspirada de manejo económico.

En cuanto a las posibilidades de obtener apoyo calificado y activo de la población y de aprovechar creativamente las latencias de cohesión e inventiva que pueden caracterizar preferentemente las pequeñas unidades es concebible que la índole normalmente impuesta del estilo y su misma dirección ideológico-social no favorezca el respaldo de aquellos sectores de edad y actividad (juventud, ‘*intelligentsia*’, técnicos) más proclives a brindarlo sin tasa a una dirección alternativa más consensual y compatibilizadora. Pero el estilo no requiere mucha movilización sino más bien lo contrario, lo que tiende a amortizar la significación adversa del fenómeno y, en el mismo sentido, se hace posible que el disenso latente representado por las extra y las contra-lealtades (ideológicas, universales, continentales), pueda ser reprimido a poco costo, por lo menos inmediato.

En ese cuadro de desmovilización y de escasa apelación a posibilidades de

innovar, la menor diferenciación de roles que señala a los países pequeños, beneficiará igualmente a un estilo conservador, en especial en tanto y cuanto ese bajo grado de diferenciación se traduzca psicosocialmente en un abanico de aspiraciones más modestas, conformistas y rutinarias. Para todas aquellas que no sean la emigración, será un arbitrio eficaz que sólo puede hacerse disfuncional cuando desangre las reservas y diezme los cuadros de capacidad técnica más imprescindibles. También —y a largo plazo— cuando sumado al desmantelamiento cultural que la represión comporta el nivel intelectual medio de la comunidad haya bajado irremediamente. Pero la lucidez, la alta información y la autodeterminación puntual de una ciudadanía no están entre las metas del estilo constrictivo, y esos efectos actúan regularmente a ritmo pausado; los canales de comunicación informan de ellos con lentitud y los mensajes más alarmantes llegan a gentes que no están en condiciones de pesar o siquiera de ser oídas, o cuando llegan a algunas que lo están es seguro que serán diversamente descifrados.

También el estilo constrictivo requiere menos capacidad de decisión autónoma que todos los otros alternativos respecto a los meteoros de poder dominantes en el área, lo que quiere decir que los riesgos externos se amortiguan mucho y en todo lo que no pertenezca a este rubro, esto es, hostilidad de la opinión pública internacional, peligros latentes en ella, etc., la tentativa habitual será la busca de asociaciones internacionales con otros Estados de similar postura. Estas asociaciones, sobre deteriorar aún más la imagen externa del sistema, pueden ser incurablemente simbólicas y representar muy magras ventajas materiales.

Marquemos aún dos trazos probables. En naciones pequeñas y pacíficas, en las que por ello debe suponerse que las fuerzas de coerción no han librado por muchas generaciones guerras internacionales ni realizado —por obvias razones de tamaño—, tareas de integración física y social que otras han cumplido, esas fuerzas tenderán a subrayar de modo muy persistente su valor simbólico de custodios de un orden social bastante rígido, de un 'estilo de vida', y de una entidad nacional prácticamente inseparables del primero. Esta pretensión será muy coherente con la característica

'sacro-colectiva' que —como decíamos— la inevitable 'doctrina nacional' tenderá a impregnarse, y aun se percibirá una sustancial afinidad entre esa doctrina y las tradiciones y valores estamentales que formalizan poderosamente el subsistema de coerción. Sin embargo, tal sesgo ideológico podrá llegar a chocar frontalmente con los valores secular-libertarios que un modelo económico neocapitalista lleva implícitos, lo que hace posible que ambos puedan llegar a dañarse recíprocamente o aun más verosímelmente a contribuir a no ser tomados muy en serio.

El déficit de los servicios urbanos: ¿una limitación estructural?

*Francisco Barreto y
Roy T. Gilbert**

Los autores analizan las causas del déficit de servicios urbanos en Brasil y afirman que ellas encuentran su raíz en la compleja combinación de una oferta inadecuada e insuficiente y una demanda perturbada por la crisis económica. Por un lado, subrayan que la oferta se articula a base de pautas tecnológicas y económicas inapropiadas a las necesidades y posibilidades de la población, pues no sólo se adoptan tecnologías propias de los países desarrollados, que en la realidad brasileña resultan demasiado complejas, rígidas y excluyentes, sino que la generación de la oferta se orienta por el criterio, propio de la empresa privada, que evalúa las inversiones por su rentabilidad. Por otro, señalan que la situación económica crítica por la que atraviesa el país ha afectado la capacidad de pago de la población de bajos ingresos, lo que impide que sus necesidades de servicios puedan convertirse en demanda efectiva. A esta profunda incoherencia entre oferta, demanda efectiva y necesidades básicas, se agregan los problemas financieros de los municipios y sus dificultades para realizar una acción programada.

Por consiguiente, sugieren que esa incoherencia sólo puede ser enfrentada mediante un cambio sustancial en los principios que orientan la oferta de servicios junto a una política redistributiva que aumente la capacidad de pago de la mayoría de la población.

*Funcionarios de la Subsección de la CEPAL en Brasil.

Introducción

El Brasil atraviesa actualmente una etapa de urbanización explosiva; y el rápido crecimiento de la población urbana entraña un brusco aumento de las necesidades de infraestructura para atenderla.

De conformidad con lo señalado en el II Plan Nacional de Desarrollo, durante este decenio la población aumentará en aproximadamente 25 millones de habitantes, y habrá que crear las condiciones necesarias para que la oferta de servicios urbanos crezca a un ritmo similar. De este modo, servicios como abastecimiento de agua, recolección y tratamiento de excretas humanas, energía, transporte, salud pública y asistencia médica hospitalaria, enseñanza, recreación, deportes, etc., constituirán el conjunto de la infraestructura básica necesaria.

Esta perspectiva se agrava cuando se considera que actualmente alrededor de 72.60% de las viviendas brasileñas no poseen agua potable, y sólo 12.10% están conectadas a un sistema general de alcantarillado. El déficit de estos servicios ilustra en forma amplia el desequilibrio existente, el que incide fundamentalmente sobre la calidad de vida del habitante urbano del Brasil, sobre todo en los estratos de menores ingresos.

Además de este déficit ya existente, hubo un estancamiento relativo de la oferta, e incluso se produjo una verdadera involución de esta infraestructura en los principales centros del país, de acuerdo con el elevado índice de urbanización.

Conforme a estos planteamientos, este artículo procura caracterizar los principales aspectos relativos a la naturaleza de la crisis estructural, correspondiente al carácter del déficit de servicios urbanos enunciado. Así, se intentará examinar

esta caracterización en dos momentos específicos: primero en el de la generación de la oferta, a través de la identificación del proceso y de sus patrones determinantes; y, luego, en el de formación y exteriorización de la demanda de servicios en el medio urbano, cuya modalidad actual se analizará.

En estas dos partes principales se expondrán consideraciones teóricas se-

guidas de un examen de las realidades concretas y se intentará comprender la verdadera naturaleza de las crisis identificadas.

Luego de estas consideraciones preliminares sobre los fundamentos de este trabajo, en las secciones siguientes se expondrán las principales hipótesis explicativas acerca de las causas del desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de infraestructura urbana.

A.

La oferta

1. *La generación de la oferta: el enfoque empresarial*

Uno de los criterios más difundidos en la actualidad en el sector público, con relación a la oferta de equipos y servicios urbanos, es el principio de rentabilidad de la inversión pública, con el objeto de garantizar el rendimiento del capital invertido. Su justificación más frecuente consiste en sostener que la generación de servicios urbanos se incluiría en el proceso productivo general, por lo que debería implicar necesariamente una realimentación constante en términos del capital invertido.

Se adoptó este criterio luego de haber observado el comportamiento seguido por los países industrializados y sus experiencias en materia de instalación de equipos urbanos. En efecto, el principio de la rentabilidad financiera de la inversión prevaleció en la mayor parte de los países industrializados como una consecuencia natural del intenso proceso de industrialización que atravesaban.

Por ende, el proceso de instalación de equipos urbanos, según pautas empre-

sariales, se sometió a las leyes internas del mercado, y en consecuencia a una intensa competencia económica y tecnológica. Así, la instalación de estos equipos, realizada aplicando criterios empresariales respondió a ciertos prerequisites económicos y financieros.

El desarrollo de los servicios urbanos no sólo acompañó el proceso de industrialización, sino que también recibió de éste el impulso necesario en el plano financiero y tecnológico.

Dentro de esta perspectiva, el principio de la maximización del lucro, apropiado para la inversión privada, se aplicó posteriormente en los de naturaleza pública, procurando evitar así la atomización de los recursos financieros, considerados escasos en proyectos no viables económicamente.

Más recientemente, el análisis de la relación costo-beneficio amplió el concepto de lucro, que para las inversiones públicas pasó a denominarse 'rentabilidad social'. De todas maneras, incluso admitido este aspecto llamado 'social', se supone siempre la existencia de factores que podrían aumentar el producto nacio-

nal reduciendo los 'costos sociales'. Así pues, este tipo de análisis sólo amplió las bases del criterio empresarial aunque sin alterar su verdadera naturaleza.

Por otra parte, si en los países industrializados, con la ampliación de este criterio se alcanzó un buen nivel de eficiencia, es difícil imaginar cómo podrían obtenerse resultados semejantes en el Brasil teniendo presente las condiciones actuales de la estructura económica interna.

Las razones de esta discrepancia se apoyan, fundamentalmente, en las diferencias estructurales e históricas del actual proceso de industrialización y de urbanización entre dichos países.

La primera de estas diferencias se refiere al elevado costo de oportunidad, en la etapa actual, de la instalación de servicios urbanos en el Brasil. Los países industrializados pueden disponer de infraestructuras heredadas de situaciones anteriores, pero eso no ocurre en el grupo de países llamados "en vías de desarrollo". Para estos últimos, superar la carencia de servicios urbanos supondría exigir de las generaciones actuales un gran sacrificio, cuyos beneficios favorecerían esencialmente a las generaciones futuras, en tanto que en los países industrializados la generación actual es la que palpa estas ventajas.

Otra característica se refiere a los patrones socioeconómicos (estructura del ingreso, del consumo, estratos sociales, valores culturales, etc.) que aparecen como sumamente diferenciados en los países carentes de infraestructura urbana, mientras que muestran una relativa homogeneidad en los países industrializados.

De modo más concreto, se puede observar que los países no industrializados carecen de tecnologías propias, y cuando las poseen no las utilizan. A modo

de ejemplo, podría señalarse el caso de la *taipa*¹ un material tradicional de construcción usado especialmente en el nordeste del Brasil, y que sin embargo no ha sido admitido oficialmente por las entidades que desarrollan actividades relacionadas con la vivienda popular. Como contrapartida, baste señalar que se importan tecnologías que, desde el punto de vista económico, ecológico, o de ambos, suelen no adaptarse a las condiciones locales.

Por último, cabe destacar un hecho básico que caracteriza a los diferentes grupos de estos países: la estructura del ingreso. En efecto, los bajos niveles de ingreso de la mayoría de la población en los países no industrializados, genera una incapacidad generalizada de pagar los servicios necesarios. Esto a su vez, se convierte en una justificación para que, con arreglo al criterio empresarial, no haya oferta.

De donde una proporción importante de la responsabilidad de dicha oferta se concentra en el sector público, al comprobarse en estos países una escasa participación del sector privado en la instalación de equipos urbanos.

Por tanto, cabe suponer que la incorporación de actitudes y valores basados en patrones socioeconómicos y técnicos ajenos a la realidad brasileña, podrá intensificar aún más las causas de una crisis de la oferta de servicios urbanos que, desde ya, asume proporciones casi irreversibles. Así, el grado de compatibilidad entre el criterio empresarial con el desarrollo de la oferta de servicios urbanos, mucho depende de la estructura económica y social del país.

¹ *Taipa*: pared hecha de arcilla, la que puede contener incluso cal y arena, mezcladas con trozos de madera. Se destaca que esta tecnología fue aplicada en las construcciones de la época colonial brasileña (siglo XVIII) y resisten hasta el presente.

2. *Imitación de patrones socioeconómicos y técnicos*

La imitación de patrones socioeconómicos y técnicos es una constante en la generación de la oferta de equipos urbanos. Se puede observar, por el tipo de construcción y por las modalidades de los servicios urbanos considerados necesarios (como ocurre con la prioridad atribuida a los automóviles mediante la instalación de la red vial urbana), que los patrones adoptados generalmente son importados, adaptados a una demanda más homogénea similar a la existente en los países industrializados.

Así, se comprueba que la generación de la oferta de servicios urbanos basada en el criterio empresarial, deriva de patrones extraños a la realidad local, lo que conduce casi siempre a situaciones críticas. Esto puede atribuirse a la falta de capacidad de pago de la población, desde el punto de vista de la demanda, y también, a las limitaciones financieras locales desde el punto de vista de la oferta.

De este modo se comprueba que el proceso actual de desarrollo y modernización de los equipos urbanos, pone de relieve los intentos de alcanzar, cualitativa y cuantitativamente, los mismos patrones de los países industrializados; así, entre otros, se incluye por ejemplo la reconocida adecuación de las ciudades al automóvil a través de grandes inversiones en infraestructura vial, como ocurre con los viaductos, túneles, etc.

Y por otro lado, se desconoce la importancia de las tecnologías autóctonas, como en el caso de las viviendas espontáneas entre las que destacan las 'favelas' de las grandes ciudades. En estas comunidades se observa la creación de soluciones técnicas colectivas, como por ejemplo, construcciones con materiales improvisados, la ubicación estratégica de

las fuentes de agua, e incluso sistemas autónomos de recolección de residuos; y por último, la elaborada organización de la comunidad basada en la autogestión que suponen dichas soluciones. Aunque creadas en condiciones difíciles, estas tecnologías deberían ser evaluadas con miras a su eventual incorporación por la oferta oficial de servicios urbanos, de la cual aunque, informalmente, ya constituyen una parte importante.

Si se examinan los patrones tecnológicos adoptados en la actual oferta de servicios urbanos, se observa que éstos constituyen por sí mismos un factor discriminatorio, y que *a priori*, limitan mediante parámetros bien precisos el universo de la oferta que será generada. En otras palabras, resta saber cómo podrá la oferta satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos, si desde un comienzo los patrones que la delimitarán son, por su naturaleza tecnológica, rígidos y excluyentes.

Por otra parte, la adopción de tecnologías complejas implica exigir una programación igualmente compleja; y por programación se entiende aquí la capacidad que posee el gobierno local de planificar sus actividades de inversión, con miras a la realización de un programa de trabajo definido. Y como la programación está vinculada a un trabajo intenso de encuestas para conocer las necesidades locales, que se anticipan a una respuesta concreta a los anhelos de la población, constituye una etapa fundamental en la generación de la oferta de servicios urbanos. Por consiguiente es cuestionable aquella modalidad de programación que utiliza informaciones originarias de los estratos superiores, sin un respaldo técnico efectivo o una verificación empírica.

Además, cabe señalar que casi no hay recursos humanos locales técnicamente capaces de programar la oferta de servi-

cios urbanos. Se observa que, por regla general, los servicios que poseen una mejor infraestructura programática son precisamente los que dependen de la asignación de recursos externos y que exigen la incorporación de una capacidad operativa.

En la actualidad, se observa que la mayor parte de las municipalidades brasileñas carecen de las informaciones mínimas necesarias para una programación correcta. En especial, se cita la falta de archivos de trabajo con informaciones sobre los proyectos realizados y el orden de ejecución de los proyectos por realizar. En efecto, disponer de dichos instrumentos significaría un avance importante, no sólo para comprender cómo desarrollar mejor las actividades, sino también cómo prever mejores alternativas.

Si en determinados casos la carencia de la programación constituye un obstáculo para el desarrollo armónico de la oferta y la demanda, en otros (admitida una cierta capacidad instalada) puede incidir sobre las ya limitadas finanzas municipales, hasta llevarlas a su agotamiento. En estas condiciones, cabe suponer que una buena capacidad de programación también podrá estrangular las finanzas locales, si hace un uso intenso de la capacidad de endeudamiento existente.

Este aspecto demostraría en forma clara que desde el punto de vista de la programación, una solución parcial no producirá resultados satisfactorios. Se estima que es necesario atender simultáneamente a los problemas de carácter financiero, para mejorar la capacidad de recaudación, así como a los derivados de la captación de la demanda potencial de servicios urbanos.

3. *¿Crisis financiera o crisis económica?*

Conforme al criterio de análisis seguido hasta aquí, se observa que la crisis de la oferta de servicios urbanos, tiende a agravarse cuando se aplica un punto de vista empresarial, que adopta patrones socioeconómicos y técnicos derivados de otras realidades. Actualmente en el Brasil esta crisis se manifiesta en el agotamiento de los recursos financieros locales disponibles para invertir en la infraestructura urbana de la mayoría de las municipalidades brasileñas. Con frecuencia, éstas dependen de transferencias y préstamos recibidos de otras instancias; y en el caso de estos últimos, dada su baja capacidad de endeudamiento, se les hace imposible recurrir a ellos.

En realidad, la presente crisis financiera está profundamente vinculada a una crisis más amplia que afecta a la estructura económica del país. Por ende, cabe suponer que las ineficiencias señaladas de los sistemas locales de recaudación son sólo expedientes parciales e incompletos, para explicar las actuales limitaciones financieras del conjunto de los municipios brasileños.

En virtud de lo antecedente, se comprende que no siempre una capacidad suficiente de recursos es función exclusiva de una buena máquina recaudadora. Además, es sabido que la recaudación de cualquier municipalidad puede encontrar barreras que restringen la expansión de las finanzas locales; una de ellas, la reducida capacidad económica de la población es una limitación de naturaleza estructural. Esta incapacidad relativa de la población se encuentra condicionada, tanto por la estructura del ingreso, como por su grado de participación en el proceso productivo general, el que puede estimarse por la tasa de empleo.

De la situación expuesta cabe deducir dos conclusiones básicas: la primera, que ante la falta de recursos en la esfera local, debe hacerse necesariamente referencia a una situación más amplia, es decir, la socioeconómica; y en segundo lugar, se estima que las respuestas que serán evaluadas, condicionadas por los patrones adoptados según el criterio empresarial, agudizan una situación fi-

nanciera precaria en función de los altos costos de dichos patrones.

Por último, bajo la apariencia financiera, se encubren en gran parte situaciones crónicas desde el punto de vista económico, de modo que el sistema muestra una incapacidad financiera y no puede ofrecer con rapidez respuestas que satisfagan las necesidades de servicios urbanos de los estratos de bajos ingresos.

B.

Demanda

1. *Formación de la demanda; aspectos teóricos y prácticos*

Hasta aquí se analizaron, desde el punto de vista de las necesidades de la población, los elementos relevantes de la oferta. En las secciones siguientes se examinarán esos elementos en función de los aspectos que hacen a la formación de la demanda de servicios urbanos.

Antes de proseguir, y para mejor caracterizar la demanda de servicios urbanos, conviene definirla. Por demanda se entiende el conjunto de necesidades que una determinada población considera imprescindible para la realización de una vida urbana compatible con sus aspiraciones.

Este concepto de necesidades pone de relieve las aspiraciones de la comunidad y, en consecuencia, subraya la importancia del análisis del proceso de formación de la demanda. Cabe destacar que dentro del conjunto de la demanda de servicios urbanos, resulta fundamental establecer dos distinciones importantes relativas a su formación. La primera de ellas se relaciona con la estructura del

ingreso, y la otra se refiere a la propia oferta según sus patrones limitativos.

De esta manera, se reconoce la existencia de una demanda potencial, que representa el conjunto de las necesidades y aspiraciones de la población en materia de equipos y servicios urbanos, y que no se encuentra necesariamente enunciada o cuantificada con claridad.

Dentro de esta perspectiva, la demanda potencial se transforma en demanda efectiva de acuerdo a la capacidad de pago de la población, y por lo tanto, las poblaciones de bajos ingresos tienen escasas posibilidades de ver satisfecha siquiera una parte mínima de la demanda potencial.

En realidad, para la población de los estratos de ingresos más elevados la diferencia entre demanda potencial y efectiva rara vez se plantea, ya que para ellos la demanda potencial es casi siempre efectiva. Para las demás categorías esto casi nunca ocurre, y se trata de una distinción fundamental derivada de la estructura del ingreso.

Debe tenerse presente que según el criterio empresarial si no existe una de-

manda efectiva no se justificaría una oferta correspondiente. Por estos motivos competiría entonces a los organismos que prestan servicios urbanos, captar la demanda potencial de la población de bajos ingresos. A través de sus diversos instrumentos técnicos y políticos, el sector público trata de 'captar' la demanda, basándose en el criterio empresarial y en sus patrones tecnológicos.

De esta forma, se puede considerar que la demanda 'captada' es la versión oficial de la demanda potencial y, al mismo tiempo, de la demanda efectiva. Esta versión oficial excluye, *a priori*, los elementos derivados de los patrones socioeconómicos y técnicos de la población, no reconocidos oficialmente por los organismos prestadores de servicios.

En consecuencia, se comprueba así la existencia de una segunda distinción fundamental en la formación de la demanda, la que se refiere a la propia estructura limitativa de la oferta actual de servicios urbanos. Esta limitación se impone básicamente sobre las poblaciones de bajos ingresos, si bien hay escasa diferencia entre la demanda potencial y la demanda captada de la población de rentas medias y altas. Esto obedece al hecho de que los patrones de estos estratos son precisamente los adoptados oficialmente y aplicados en forma general para satisfacer la demanda de servicios urbanos.

Para el resto de las categorías sociales, las divergencias son tan importantes que se justificaría afirmar que en estos diversos aspectos de la demanda existen indicios de una profunda crisis.

2. Patrones socioeconómicos e institucionales

Es un hecho muy conocido en los medios técnicos, que la captación de la demanda potencial, es decir, el proceso

en virtud del cual se definen las demandas prioritarias para los agentes del poder, es función directa del proceso decisorio local. Así, la dirección hacia la cual se orientará la oferta, quedará establecida como resultado de un proceso de múltiples presiones o reivindicaciones en el que intervienen instituciones que, formal o informalmente, integran la vida política local. En consecuencia, la instalación o ampliación de servicios urbanos, no es sino una respuesta natural y recíproca ante este sistema de presiones.

Fácil es advertir que la demanda de esta manera percibida, derivada precisamente de un proceso de presiones, y como es evidente de la capacidad que poseen los diversos sectores de la población de exponer con claridad sus necesidades en materia de infraestructura urbana y exigir que ellas sean satisfechas.

Por tanto, el actual mecanismo de captación de la demanda potencial de servicios urbanos expresa no solamente al sistema de influencias que componen el proceso decisorio, sino que también es la resultante de la existencia de canales oficiales de comunicación entre quienes ejercen el poder y la comunidad.

Este sistema de presiones que se ejerce a través de los diversos cauces de comunicación existentes, brinda información al gobierno local, a los organismos prestatarios de servicios urbanos o a ambos, y sirve como elemento de juicio para la adopción de decisiones. De esta manera, la demanda potencial sólo puede ser captada debidamente a través de dichas instituciones, las que transmiten las reclamaciones y permiten así la articulación entre quienes demandan y quienes ofrecen servicios urbanos. Se debe destacar que una de las modalidades más frecuentes y tradicionales de captación de la demanda potencial está vinculada a los canales políticos, como ocurre en el caso

específico del ejercicio del cargo de edil, quien es principalmente un portavoz de las necesidades más inmediatas de la población. Si bien casi siempre la información transmitida de esta forma posee una elevada connotación política (y tampoco podría dejar de tenerla), es una de las vías más activas de que dispone la población para hacerse escuchar en los niveles de decisión.

Este tipo de representatividad está más al alcance de los individuos situados en los tramos superiores de ingresos (equivalentes al nivel de los países industrializados). Como consecuencia de ello se observa que los estratos más pobres de la población (precisamente los más necesitados) son justamente los que tropiezan con mayores dificultades para poner de manifiesto la demanda y además, no tienen acceso a este tipo de representatividad. Esta evidente marginalización obedece a su posición económica y a su escasa importancia política (medida en función de votos efectivos, ya que el analfabetismo todavía constituye un factor considerable).

Esta situación genera una verdadera distorsión de la captación de las aspiraciones y necesidades de importantes sectores de la población urbana brasileña; distorsión que contribuye en forma clara a aumentar la distancia entre la oferta y la demanda de la población de bajos ingresos.

La falta de instrumentos formales a disposición de estos estratos de la población, los llevó a organizarse espontáneamente en asociaciones comunitarias de barrios. Ahora bien, considerando que el equipamiento urbano y los servicios conexos constituyen un bien colectivo, estas asociaciones surgen como una modalidad importante de organización de la colectividad en el proceso de formación y expresión de su demanda. Los agentes

del poder pueden de este modo, tener a su alcance un instrumento eficiente de información, el que podrá proporcionar un cuadro fiel del consenso de la población sobre sus necesidades y aspiraciones más apremiantes. La utilidad de las asociaciones comunitarias es comprensible ya que pueden asegurar, tanto al gobierno local como a los organismos prestatarios de servicios, informaciones basadas en las necesidades efectivas de una población, cuya demanda potencial tiene pocas probabilidades de transformarse en demanda efectiva.

La experiencia de algunas ciudades brasileñas en materia de desarrollo comunitario, corrobora lo anterior. En consecuencia, el desarrollo de este tipo de asociaciones de barrio en los centros urbanos donde aún perduran, demuestra que su eventual afianzamiento, y el hábito de consultarlas adquirido por gobiernos locales, lejos de ser negativo para ellos, no sólo es muy positivo, sino muy conveniente desde el punto de vista de la demanda.

Además, los alcaldes y sus representantes pueden enterarse, a través de estas asociaciones, de las necesidades de la población. Por último el diálogo entre el gobierno local y la comunidad es una valiosa innovación que si bien comporta riesgos posee ventajas indiscutibles.

3. *¿Crisis económica o crisis de los patrones?*

Además de la ya señalada tendencia a una crisis de la oferta, desde el punto de vista de la demanda existen dos problemas fundamentales que llevan a las poblaciones de bajos ingresos a una situación crítica.

El primero se refiere a su propia estructura económica que imposibilita la transformación de la demanda potencial

en demanda efectiva, dada la incapacidad en que están esas poblaciones para pagar los servicios urbanos prestados. El segundo aspecto se refiere a los patrones oficiales de la oferta, es decir, al desajuste entre la demanda potencial (o efectiva) y la demanda captada.

En el primer caso, se trata de una situación íntimamente vinculada a la condición económica individual. Esto significa que a partir de una oferta generada según criterios empresariales, la demanda efectiva asume una importancia capital en la atracción de la oferta correspondiente. Sólo quienes tengan ingresos medios y altos están en condiciones de pagar los servicios urbanos, como puede demostrarlo el cuadro siguiente.

Según el cuadro anterior, se comprueba que la proporción de viviendas, en 1970, con agua y alcantarillado en cada tramo de ingreso aumenta progresivamente en razón directa al nivel de ingreso. Además, se puede observar que, sólo en los tramos de ingresos más altos (a partir de 3 000 cruzeiros mensuales) la proporción de las viviendas abastecidas de agua, respectivamente 76.30/o, 84.10/o y 89.30/o, alcanza los niveles actuales de servicios de los países más desarrollados. No es casualidad que en estos tramos de ingreso (por sobre 3 000 cruzeiros) se encuentre precisamente la casi totalidad de las viviendas de los países industrializados,² en tanto que en el Brasil el porcentaje es mínimo en estos tramos.

² Aunque subsista una relativa dificultad en este tipo de comparaciones, sin embargo puede afirmarse que aproximadamente para el mismo año el 900/o de las viviendas de Gran Bretaña estaban en los tramos de ingreso de 3 000 cruzeiros o más. (Véase Central Statistical Office, *Annual Abstract of Statistics*, H.M.S.O., Londres, 1974.)

Puede observarse en la actualidad que las viviendas con un buen servicio de agua son precisamente aquellas que corresponden a los tramos superiores de ingresos. Por otra parte, también para los servicios de alcantarillado se advierte idéntico desequilibrio entre los diversos estratos de la población. Asimismo, se observa que la proporción de viviendas atendidas por este servicio es bastante inferior a las que disponen de servicio de agua. Esto se explica por la inclusión de viviendas rurales, que no necesitan ese servicio, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

Si se supone que la situación es semejante para los demás servicios que integran la infraestructura urbana, podría afirmarse la existencia de una grave crisis que económicamente se pone de manifiesto en la incapacidad de transformar la demanda potencial existente en demanda efectiva.

La denominada crisis económica se vería así agravada por los actuales patrones de oferta y por el proceso de definición de la demanda captada. En consecuencia, como ya se expresó, los elevados costos derivados de tecnologías complejas y de las dificultades de su incorporación al plano local, colocan a esos patrones muy por encima de las posibilidades económicas de la mayor parte de la población.

La naturaleza discriminatoria de los patrones tecnológicos utilizados impide, en cierto sentido, que se apliquen soluciones oficialmente no admitidas desalentándolas así desde el punto de vista de su eficiencia técnica, lo que incide sobre la propia eficiencia de las tecnologías locales, dificultando su proceso evolutivo. Así, puede observarse la escasa evolución de la técnica de pozos sépticos y simples, como medio de solucionar el problema de eliminación de los detritos

**BRASIL: DEMANDA EFECTIVA DE SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE
AGUA Y ALCANTARILLADO SEGUN LOS DIVERSOS
TRAMOS DE INGRESO, 1970**

Ingreso mensual del hogar ^a (En cruzeiros)	Número de hogares (En miles)	En cada tramo de ingreso	
		Porcentaje del total con abas- tecimiento de agua ^b	Porcentaje del total con alcan- tarillado ^c
Hasta - 150	979	2.1	0.7
151 - 300	2 747	3.1	1.1
301 - 450	2 162	7.0	2.6
451 - 600	2 281	14.6	6.2
601 - 750	983	18.6	7.8
751 - 900	1 174	25.6	11.1
901 - 1 200	1 394	33.1	14.8
1 201 - 1 500	1 039	42.9	19.9
1 501 - 3 000	2 198	58.2	28.5
3 001 - 4 500	692	76.3	40.5
4 501 - 6 000	340	84.1	46.8
+ de - 6 000	543	89.3	51.2
Sin declaración de ingresos	1 097	-	-
<i>Total</i>	<i>17 629</i>	<i>27.4</i>	<i>12.1</i>

Fuente: IBGE, *VIII Recenseamento geral, 1970*. Guanabara, junio de 1971.

^aA precios de 1976.

^bPor abastecimiento de agua se entiende una red general y conexión interna a los domicilios.

^cPor alcantarillado se entiende que las viviendas se encuentran conectadas a una red general.

humanos. Si bien este método es sanitariamente seguro cuando la densidad demográfica es baja y se respetan debidamente los cursos de agua, oficialmente no se estimula su aplicación pues no satisfacc la imagen progresista que el sector dominante de la sociedad desea promover a través de la oferta de servicios urbanos.

En vez de considerar soluciones de esta índole actualmente utilizadas por la

población de escasos recursos, como posibilidades concretas para eliminar el déficit de algunos servicios urbanos, se las considera más bien como problemas.

De esta manera, la imposibilidad de captar la demanda potencial (y la de las diversas modalidades existentes que reflejen un alto grado de creatividad) dificulta aún más la compleja tarea de mejorar la calidad de vida de la población urbana brasileña.

Conclusiones

El análisis de la oferta y demanda de servicios urbanos constituye, sin duda, un asunto extremadamente complejo, por otra parte imposible de abarcar en un trabajo tan breve como el presente. Son innumerables las dudas que persisten, y las conclusiones aquí enunciadas se refieren a un conjunto de hipótesis y, como tales, sujetas a revisión crítica. En forma preliminar, y habida cuenta de estos límites, se puede, en una primera aproximación a estos problemas, sugerir algunas conclusiones.

Desde el punto de vista de la oferta de servicios urbanos existe una situación crítica. Y con frecuencia se invocan razones de carácter financiero para justificar el verdadero carácter de esta crisis. Ahora bien, desde el punto de vista coyuntural este tipo de explicaciones es satisfactorio, pero se trata de una visión parcial de una crisis más profunda, la económica.

Se advirtió asimismo que la crisis económica constituye la causa principal de la situación crítica por la que atraviesa la demanda. Por eso cuando se examina la verdadera naturaleza del desequilibrio entre la oferta y la demanda de servicios urbanos en la mayoría de las ciudades brasileñas sería imposible dejar de tomar en cuenta una crisis estructural.

En consecuencia, uno de los propósitos principales de este trabajo, fue demostrar que existe esta situación crítica que afecta a la demanda, por su limitada capacidad de pago, y que ésta se opone a la adopción de un criterio empresarial para abordar la oferta de servicios urba-

nos. Se perfila de esta manera un verdadero callejón sin salida, determinado ya sea por la incapacidad económica de la población o por la necesidad que tienen los servicios públicos de reponer sus existencias de capital.

En efecto, la actual estructura económica brasileña (considerada desde el punto de vista de la situación actual de las poblaciones de bajos ingresos), no es compatible con una oferta de servicios urbanos generada según criterios empresariales y que, además, adopta patrones tecnológicos apropiados para países industrializados.

La incompatibilidad primordial aparece en los organismos locales prestadores de servicios, incapacitados de desarrollar programas de inversiones, sea con recursos propios o no. Esto significa que dichos organismos ni siquiera pueden recurrir a fuentes externas de financiamiento (dada su baja capacidad de endeudamiento) y además tampoco están en condiciones de actuar aplicando esos patrones tecnológicos.

De esta manera, se admite que incluso aunque se superara esta crisis de recursos, con un rápido aumento de las disponibilidades financieras locales, las municipalidades tropezarían con otro obstáculo: la carencia de capacidad para programar, ejecutar y llevar a cabo proyectos aplicando patrones copiados de otras realidades.

Por ello, debe destacarse que el desconocimiento de otras tecnologías adaptadas a las condiciones locales, refuerza ampliamente la crisis financiera, dados

los elevados costos de los patrones tecnológicos empleados por las instituciones oficiales.

En las esferas técnicas suele proponerse para solucionar esta crisis, elevar rápidamente la capacidad de pago de las poblaciones de bajos ingresos, a través de un aumento del producto bruto global. Incluso aunque se produjese el mencionado aumento, parece poco probable que las poblaciones lleguen a poseer una capacidad de pago suficiente como para expresarse en demanda efectiva, dados los parámetros actuales del modelo. En este sentido, el sector público tiene la responsabilidad fundamental de corregir las deformaciones que se encuentran en la generación de la oferta de estos servicios.

Por otra parte, los estratos de la población que disfrutan actualmente en el Brasil de servicios urbanos satisfactorios son precisamente aquellos que poseen un nivel de ingresos más elevado; y se hallan en una situación semejante a la de los estratos sociales equivalentes de los países industrializados, de donde provienen los patrones oficiales de oferta de dichos servicios.

En consecuencia, se estima fundamental que se elaboren programas globales para la oferta actual de servicios urbanos, que consideren innovaciones tecnológicas compatibles con las diferencias internas entre la realidad social y económica de la población urbana considerada como un todo. En este sentido es importante basar dichas innovaciones sobre la valiosa experiencia de las comunidades, como ocurre con la construcción de casas propias sin el apoyo de instituciones oficiales, y hasta con organización

espontánea de los propios servicios de agua y alcantarillado y limpieza urbana. Dicha revisión de los patrones oficiales significaría el reconocimiento de la heterogeneidad estructural de la sociedad brasileña que se expresa en términos económicos, sociales, culturales, etc.

Dentro de esta perspectiva es preponderante el papel de las asociaciones comunitarias como elemento de referencia para la ampliación de los patrones tecnológicos y de sus soluciones alternativas. Ellas no sólo pueden transmitir las necesidades reales de las poblaciones de bajos ingresos sino también sus peculiaridades culturales. Además, dichas asociaciones pueden desempeñar un papel importante en la definición de los diversos tipos de tecnologías adecuados para cada caso, en consonancia con las experiencias existentes.

Así, se estima que sólo a través de la captación directa de las aspiraciones reales de las poblaciones de bajos ingresos por parte de las instituciones prestadoras de servicios se podrán dar los primeros pasos para superar la crisis actual.

Tómase evidente entonces la necesidad de realizar cuanto antes un amplio estudio de la demanda potencial y efectiva de dichas poblaciones, teniendo en cuenta una revisión probable de los supuestos del criterio empresarial y, en consecuencia, de los patrones adoptados. De esta manera, con el establecimiento de metas sobre la base de la realidad concreta, se podrán formular las respuestas apropiadas al gran desafío planteado, que es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de bajos ingresos de las ciudades brasileñas.

Sobre el artículo de Raúl Prebisch, “Crítica al capitalismo periférico”¹

*Comentario de Joseph Hodara**

I

¿En qué perspectiva se debe situar el ensayo del Dr. Prebisch sobre el capitalismo periférico? Imaginamos, en este sentido, por lo menos cuatro posibilidades.

La primera se refiere al desenvolvimiento y a los problemas de las ciencias sociales en general. De este modo, tendría sentido preguntar en qué medida el ensayo representa un punto de convergencia o de inflexión de corrientes dominantes; si contiene aportes taxonómicos y conceptuales de interés; cuál es la agenda para la investigación socioeconómica que sugiere; y si arroja luz en la confección y crítica de políticas.

Cabe también un abordaje desde un segundo ángulo: considerar el trabajo dentro de la trayectoria personal e institucional del Dr. Prebisch y su repercusión —significativa por cierto— en la reflexión económica latinoamericana. En este caso parecería pertinente indagar si constituye o no una fatigada reiteración de lo dicho y de lo hecho, o bien implica motivos nuevos que corresponden a experiencias recientes o a giros apenas vislumbrados en la periferia. Podría plantearse, por añadidura, en qué grado el análisis del

Dr. Prebisch apunta a una mudanza de los estilos de trabajo que han caracterizado a la institución que lleva su sello indeleble.

Una tercera perspectiva conduciría a examinar el ensayo como un alegato ideológico de un intelectual y de una región auténticamente preocupados por la disparidad internacional y el desorden interno. Aquí los términos de la evaluación diferirán; la oportunidad, el destinatario y la estructura del mensaje constituirían los ejes del examen.

Finalmente, también parecería adecuado contemplar el planteamiento del Dr. Prebisch como un espejo de las ambivalencias y contradicciones de la realidad periférica.

Cada uno de estos cortes analíticos revelaría aspectos y componentes significativos del pensamiento del Dr. Prebisch, el que, para ser comprendido con justeza, precisa una visión distante de la ordinaria. Tímido ha sido el avance en estas exploraciones; ahora bien, para los fines de estos comentarios se subrayará el último ángulo. Primero, porque aquí lo juzgamos pertinente; y segundo, porque el propio autor, al emprender su trabajo, aparentemente asumió de partida ese papel.

Digamos, de inicio, que las ambivalencias apuntadas por el Dr. Prebisch revisten carácter desigual. Algunas son desprendimientos externos; otras tienen raíz

¹ *Revista de la CEPAL*, N° 1, primer semestre de 1976.

*Funcionario de la Subsección de la CEPAL en México.

local; algunas poseen amplios antecedentes en la reflexión sobre el desarrollo; y en otras son inéditas.

Resumiremos estas ambivalencias con el objeto de fundamentar dos notas críticas al ensayo del Dr. Prebisch. Una de tono menor: que el inventario de las contradicciones periféricas en modo alguno es completo; y otra de bulto: que ni los actores de estas contradicciones, ni su peculiar relacionamiento, ni el desenlace posible son abordados satisfactoriamente, si bien se sugieren pautas de interés.

II

Las ambivalencias de la trayectoria periférica, en verdad abruman. El Dr. Prebisch pone al descubierto las siguientes:

1) El crecimiento de la periferia no trajo consigo la equidad social, como ciertas nociones económicas y un humanismo ingenuo habían anticipado;

2) Tampoco el crecimiento ha implicado la democratización, con lo que da un mentís a previsiones políticas fundadas en la experiencia institucional del capitalismo avanzado;

3) El papel estimulante que desempeñaron los centros en el inicio del desarrollo periférico contrasta con las funciones de contención que hoy cumplen;

4) La atonía del capitalismo periférico difiere marcadamente del carácter revolucionario y dinámico que ostenta el capitalismo de los países centrales, tanto en su fase temprana, como en su madurez;

5) Hay ambivalencias y resquicios en el relacionamiento externo que oscila entre la dependencia pasiva y el asomo de un ciclo periférico;

6) También es contradictoria la cooperación internacional concebida por

los centros, porque por momentos lleva una impronta estimulante, y a veces, en cambio, es recurso de dominación;

7) En el orden interno brotan las ambivalencias del Estado: acicatea y sofoca a la vez los procesos económicos y políticos;

8) Desde otro ángulo, el Estado aporta una ideología y un conjunto de decisiones favorables a la acumulación, pero se presta a la absorción espúrea de mano de obra calificada;

9) A largo plazo el Estado pretende formar recursos humanos; a corto plazo suele dilapidarlos y destruirlos;

10) Estos últimos hechos constituirían variaciones de una discrepancia fundamental: la razón colectiva —cristalizada con intermitencias en el Estado— se opone a los impulsos individuales que distorsionan sin tregua el desarrollo;

11) También el cambio técnico presenta enredos. Desde el punto de mira del intercambio, parece lento e insuficiente; desde el de la ocupación, es excesivamente rápido y penetrante. De donde las quejas contradictorias sobre la naturaleza y el ritmo del flujo tecnológico;

12) El mercado tampoco está exento de ambivalencias. Librado a la espontaneidad, perturba y distorsiona los criterios de asignación de recursos y la urdimbre social; controlado, sofoca la iniciativa individual;

13) La pugna distributiva tiene su anverso y su reverso. Es indicador —y esperanza— de genuinas apetencias hacia la equidad; pero precipita también el funcionamiento de resortes autoritarios;

14) Desde otro ángulo, esta pugna modera las implicaciones socialmente regresivas de la inflación; pero descalabra la autoridad monetaria que hubiera podido frenar ese mal.

Estas ambigüedades reflejan el desarrollo insuficiente, equívoco y contra-

dictorio de la periferia, que el Dr. Prebisch ordena en el marco de una interpretación estructuralista y política del desarrollo latinoamericano; y constituyen un precioso material de análisis merecedor de pacientes indagaciones.

III

Sin embargo, no son éstas todas las ambigüedades. Hay varias disonancias que el autor del ensayo deja deslizar. Sea por la cortedad del espacio o por consideraciones personales o institucionales, el Dr. Prebisch elude discrepancias que tienen tanto filo como las señaladas.

a) Marshall Wolfe indica en sus comentarios una de ellas. Se trata de la tensión entre los valores requeridos para una mudanza estructural de la condición periférica y los hoy prevaletentes. En apariencia, faltaría en América Latina el equivalente funcional de la estancia educativa en el desierto que impuso Moisés a su pueblo. . .

b) Un desprendimiento de lo anterior —que exhibe sin embargo autonomía— es la incómoda y ambivalente posición de los intelectuales en la realidad periférica. En algunos casos experimentan penosas sanciones por sus ideas y su conducta; pero en otros constituyen ufanos partícipes de la sociedad de consumo, beneficiándose por partida doble tanto de la crisis como de los estudios de la misma.

c) En cuanto al nexo con el centro hegemónico, cabe también apuntar la siguiente disonancia. Las asimetrías que crea y consolida —con complicidades locales— son indiscutibles; pero comparativamente permite márgenes de latitud que cristalizan en una ponderable capacidad de reflexión y negociación. Y este resquicio no debe subestimarse, en un mundo con fuertes tendencias 'totalistas'.

d) Ni los centros ni la periferia son homogéneos. Hay indicios de ásperas discontinuidades dentro de la periferia, aunque ésta, en algunos contextos, reviste unidad. En contraste con otras ambivalencias que afectan el orden nacional y la convivencia con los centros, la heterogeneidad interna podría alterar penosamente los vínculos entre países periféricos.

e) Y una disonancia capital, inocultable ya: la lógica *económica* dominante en la periferia, y que el ensayo en algunas partes refleja, lleva marcado sabor keynesiano. Los agregados del análisis —ocupación, ingreso, producto, cambio técnico— y el razonamiento económico que distingue la reflexión latinoamericana se mueven, a veces inconfesadamente, en esa órbita. Pero la lógica *política* que inspira a la periferia suele contener reminiscencias marxistas, pues implica proyecciones internacionales y locales de un análisis situacional fundado en la puja de intereses y clases. Y por ahora, infortunadamente, no se trata de una síntesis de escuelas o de razonamientos; es una yuxtaposición que acaso abrirá el cauce a una confluencia de categorías y enfoques.

IV

Aparte de estas ambigüedades —excluidas del ensayo del Dr. Prebisch— conviene poner énfasis sobre las flaquezas analíticas. Y ya anticipamos que ni los actores de las contradicciones, ni sus nexos, ni el desenlace son puestos satisfactoriamente de relieve.

El ensayo aborda elementos que determinan la fisonomía periférica: los juegos de poder, la acumulación insuficiente, la dependencia externa, el contradictorio cambio técnico. Pero no identifica a los actores. Si, por ejemplo, el poder tiene

decisiva importancia, ¿por qué no se plantean interrogantes precisas sobre la génesis, naturaleza y conducta del Estado periférico? ¿Cómo éste —y a su lado, el mercado, la tecnología y la influencia que irradia el centro industrial— resuelve problemas de legitimidad y funcionalidad? ¿Para quiénes, por qué y desde qué ángulo estos componentes son aceptables o abominados? ¿Cuáles son los grupos que en verdad participan en el duelo distributivo? ¿Y cómo afectan esa autoridad monetaria que el Dr. Prebisch recuerda con nostalgia? ¿Por qué se produce una distancia entre la asignación efectiva y la deseada de los recursos? ¿Cuáles son los canales de estímulo y de dominación —y cuál su lógica— del centro hegemónico?

El autor apenas roza estas cuestiones.

Por otra parte, el relacionamiento entre los actores no es examinado con precisión. El ensayo parece sugerir una teoría *política* de la situación latinoamericana. El modelo causal descansaría en los patrones de distribución del poder y en una penetrante politización del sistema económico periférico. Pero esta línea de razonamiento no se mantiene hasta el final; el texto indica también que la insuficiente acumulación de capital es la clave del retraso periférico, y que la dependencia imitativa tiene raíces en el intercambio desigual.

De esta manera, el argumento pierde fuerza. Porque si el análisis hubiese abordado la politización de la realidad periférica hasta sus últimas consecuencias habrían surgido interrogantes provocativos. Por ejemplo, ¿en qué sentido el desarrollo periférico es capitalista? Si carece del dinamismo y del potencial transformador que tipifican el capitalismo de los centros, ¿no se tratará de una atribución gratuita o de un desliz taxonómico? O bien: la afiliación y el marbete en rigor tienen sentido, pero en la medida en que

la periferia es considerada no sólo dentro del *sistema* capitalista, sino en una matriz *geopolítica* de control y dominación. Y si así fuese, el análisis debería echar mano no sólo del instrumental económico; debería apelar también a conceptos clásicos (como 'esferas de influencia') e inéditos (como los cálculos a largo plazo de las sociedades industriales turbadas por un sistema internacional cerrado e insurgente) que se derivan del análisis político.

Estas ramificaciones no fueron seguidas con precisión debido a un sincretismo metodológico que tiene valor en las síntesis o en la diplomacia; es insatisfactorio, empero, para la apertura de nuevas rutas para la investigación.

Finalmente, el ensayo elude las cuestiones del desenlace. ¿Podría llevar este proceso —a la vez promisorio y sofocante— del desarrollo periférico a una vulnerabilidad mayor aunque autocomplaciente? ¿A una pugna tan heroica como inútil? ¿A un encapsulamiento de la periferia respecto a los impulsos contradictorios de los centros? Si el texto hubiera explorado estos terrenos habría advertido un hecho medular: que los análisis sobre el desarrollo periférico —contemplando las experiencias frustradas y el difícil ordenamiento internacional— deben rematar en una teoría de la violencia.

V.

Un juicio talmúdico asevera que ningún hombre es llamado a concluir la obra; ésta es inacabable. Y sin embargo, considerando el itinerario y la estatura del ensayista queda en pie la expectativa de que las interrogantes y asuntos que el texto soslaya sean prontamente abordados.

*Comentario de Eugenio Kossarev**

El artículo "Crítica al capitalismo periférico" publicado por el Dr. Raúl Prebisch constituye una nueva e importante contribución al desarrollo del pensamiento que, desde el fin de los años cuarenta, ha jugado un gran papel en el avance de América Latina hacia su desarrollo e independencia económicos dentro del marco de la economía de mercado. Sin analizar el adelanto logrado por los países latinoamericanos en este sentido —lo que es sin duda otro tema—, conviene subrayar la originalidad e interés de este trabajo, una parte del cual muéstrase convincente y aceptable, en tanto la otra invita a la controversia.

La "Crítica al capitalismo periférico" representa un importante avance en el desarrollo de la teoría de la "economía periférica" y eleva el nivel de análisis del desarrollo de América Latina gracias a sus nuevos enfoques socioeconómicos. La teoría de la economía periférica brindó las bases para la elaboración por parte de la CEPAL, y por parte de muchos destacados economistas latinoamericanos, del modelo de desarrollo de América Latina denominado 'doctrina de la CEPAL'; el nuevo aporte teórico del Dr. Prebisch abre nuevas posibilidades para su desenvolvimiento.

No parece oportuno discutir aquí la exactitud de la denominación de la doctrina. Estimo que la que suele aplicársele

no es precisa, porque la expresión 'doctrina de la CEPAL' no refleja su base teórica. La teoría de la economía periférica y el modelo de desarrollo construido sobre esa base son, por su contenido, categorías diferentes que pueden aparecer por separado. Si mediante la primera se explican las raíces y premisas de la realidad latinoamericana y se proponen las ideas para su transformación, el segundo ha sido propuesto como el conjunto de fines, medios, mecanismos y fuerzas motrices para realizar los cambios según dichas ideas teóricas. Por esta razón sería más exacto hablar de la 'doctrina CEPAL-Prebisch', porque si el modelo no existe sin teoría, esta última sin modelo habría revestido el carácter de una mera abstracción.

También es necesario precisar la denominación de la doctrina del desarrollo de América Latina —que ha propuesto y está desarrollando la CEPAL— debido a la existencia de numerosas doctrinas que, por el hecho de llamarse 'desarrollistas', pueden ser confundidas con la cepalina, aunque tengan poco en común con ella. En muchos casos puede verse que analizan y critican la doctrina cepalina sin tomar en consideración las posiciones e ideas principales de la teoría de la economía periférica, lo que objetivamente lleva a numerosas interpretaciones de la doctrina de la CEPAL y a la pérdida o al cambio sustancial de su contenido y origen. Es bien sabido que hay muchas doctrinas denominadas 'desarrollistas' pero que no están vinculadas con la de la CEPAL.

*Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL y ex vicedirector del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de la URSS.

Por otro lado, tal cantidad de interpretaciones de la doctrina del desarrollo latinoamericano, sólo superficialmente vinculadas con la doctrina de la CEPAL, no sólo dificulta su análisis profundo, crítico y constructivo, sino también el de la teoría de la economía periférica. Es obvio que todas las interpretaciones tienen derecho a existir, pero parecería más útil, desde el punto de vista teórico y práctico, analizarlas por separado, y no rotular 'doctrina de la CEPAL' a cualquier 'modelo desarrollista'. Pero el empleo en estas páginas de la expresión 'doctrina CEPAL-Prebisch' provocaría una discusión que dificultaría los comentarios sobre el nuevo planteamiento teórico del Dr. Prebisch.

La teoría de la economía periférica explicaba que los países de economía de mercado se dividen en dos grupos principales: 'centros' y 'periferia'; que los recursos y estímulos nacionales tienen que servir de base fundamental para el desarrollo de los países periféricos; que las condiciones actuales de las relaciones económicas internacionales no corresponden a los requerimientos del desarrollo de los países periféricos y deben ser perfeccionadas; que son necesarios cambios socioeconómicos estructurales y profundos en los países de América Latina y que estos cambios pueden hacerse sobre la base de la propiedad privada de los medios de producción y orientados por el Estado. Tal fue, por lo menos, la imagen que de esta teoría se formó fuera del Continente.

Pero en esta teoría faltaba el reconocimiento del modo de producción, es decir, la base socioeconómica de la economía periférica. Se admitía la forma de propiedad como algo dado y no tomaba en cuenta el modo de producción. Carecía de los elementos que predeterminan la correlación y la función de las

fuerzas productivas, lo que abre las perspectivas para su desarrollo o establece sus límites, aquello que puede servir como fuente de las contradicciones internas durante el proceso de reproducción. Subrayaba con energía el papel de la iniciativa privada, y también el de la planificación como así la participación o intervención del Estado en la economía. Todo esto dio impulso a la formación del aparato institucional y estimuló las medidas orientadas a convertir las ideas del desarrollo en resultados prácticos. De otro lado, la diversidad de interpretaciones de la base socioeconómica de la economía periférica multiplicaban las interpretaciones de la teoría misma. En cierto sentido podía explicarse la falta de reconocimiento del modo de producción alegando que la teoría estaba gestándose en las Naciones Unidas, pero tal explicación no fortalecía la teoría ni la doctrina.

La introducción de la denominación 'capitalismo periférico' en el análisis científico de los problemas del desarrollo de la mayoría de los países de América Latina, significa la admisión de la base socioeconómica y política del modo de producción que domina en muchos de estos países. Los problemas del capitalismo periférico planteados en el artículo ponen de relieve tanto las cuestiones como las dificultades, barreras y posibles soluciones para activar el desarrollo del Continente. El 'capitalismo periférico', como teoría, está íntimamente vinculado con la teoría de la economía periférica y, simultáneamente, subraya la principal característica de este capitalismo, que es el estar fuera de muchos procesos que tienen lugar en los países desarrollados con economía de mercado. La misma calificación de 'periférica' indica una vez más que América Latina todavía está al margen de la división internacional del trabajo, ocupa un lugar específico en el

sistema de relaciones económicas internacionales y su desarrollo todavía queda predeterminado primordialmente por las fuerzas y condiciones externas.

En el mundo actual existen dos sistemas socioeconómicos y políticos, socialista y capitalista, los que se distinguen por sus criterios y características. Al mismo tiempo, está el amplio grupo de países llamados en desarrollo que por sus características y particularidades de desarrollo integran el grupo de los países en transición, que buscan su camino. Y a veces, al escoger la orientación de su desarrollo, la cambian radicalmente. Por eso, la nueva denominación de la economía periférica como capitalismo periférico, refleja más completa y exactamente la base y particularidades de la situación y del desarrollo de muchos países de América Latina. Llegados a este punto debe subrayarse que, como hace veinticinco o más años y todavía hoy, la elaboración de la teoría de la economía periférica y la nueva fórmula de 'el capitalismo periférico' no corresponden solamente a América Latina: pertenecen al 'tercer mundo'. A pesar de que hay numerosas teorías y que su acercamiento se produce muy lentamente o sólo está en germen, la teoría de la economía periférica y, ahora, la del capitalismo periférico muéstrase más lógica, convincente, mejor argumentada y con mayor significación práctica para los países en desarrollo que todavía permanecen en el área de la economía de mercado. La teoría del capitalismo periférico, por lo que contiene, principalmente el modo de producción, permite advertir otros aspectos de la lucha de estos países por su desarrollo económico e independencia en las relaciones económicas internacionales. Con estas apreciaciones en modo alguno se pretende afirmar que ella carezca de debilidades y contradicciones.

La estructura del trabajo comentado es clara y atractiva. Tanto el título de cada capítulo o párrafo, como las conclusiones y argumentos no permiten permanecer indiferente. En él quedan subrayados en forma bien sintética y rigurosa los rasgos típicos del capitalismo periférico, por lo que parece importante hacer referencia a algunos de ellos.

El Dr. Prebisch inicia su artículo reconociendo el fracaso de las esperanzas sobre redistribución del ingreso y consolidación del proceso democrático. En muchos países del 'tercer mundo' se ponían —y se siguen poniendo todavía— grandes esperanzas en que la incorporación de la nueva tecnología, la introducción de las técnicas modernas de los 'centros', constituiría una de las vías más eficaces para favorecer a todas las capas sociales y, en particular, a las grandes masas de la población; proceso que, a su vez, traería como resultado la consolidación del proceso democrático. Es obvio el significado del cambio sustancial que introduce en las fuerzas productivas la incorporación de la nueva tecnología. Y analizando estas esperanzas el Dr. Prebisch dice, con toda razón, ya en las primeras líneas de su artículo que "los hechos no permiten seguir alentando esas ilusiones" (p. 7). Esta conclusión del autor es muy importante, ya que perduran esperanzas en lograr cambios y un desarrollo por medio, fundamentalmente, de transferencia de tecnología de los centros a los países de la 'periferia'. Es obvio que por medio de dicha transferencia es imposible resolver muchos problemas socioeconómicos del desarrollo, que exigen para su solución otros medios.

Otra de las conclusiones principales a las que arriba el autor establece que en el trasfondo de las relaciones entre los 'centros' y la 'periferia' perdura como siempre, el poder dominante de los

'centros', y que las contradicciones entre 'centros' y 'periferia' se mantienen en todo su vigor. Entre estas contradicciones el autor indica que la hegemonía de los 'centros' limita la autonomía de decisión de los países de la 'periferia' (p. 9); lo que, en otras palabras significa que éstos quedan maniatados en lo principal, es decir, en la elaboración y ejecución de la política económica interna y externa.

Además, constituye una novedad para la ciencia económica la conclusión del Dr. Prebisch de que el desarrollo de los países del capitalismo periférico "necesita aumentar la ocupación de fuerza de trabajo con un ritmo más intenso que el ritmo de aumento de la productividad" (p. 11). Ese problema se les plantea a los países en desarrollo que permanecen dentro del sistema de economía de mercado, como también a los que están encaminándose por otros caminos en materia de desarrollo económico, social y político.

Asimismo, y entre otros aspectos, el Dr. Prebisch observa que este "exceso de demanda permite, a quienes tienen los medios productivos, captar primariamente el incremento de productividad" (p. 11); además, la agudización de la pugna distributiva; la necesidad del mercado como mecanismo económico y la ineptitud de éste para solucionar los problemas de la redistribución del ingreso; la incapacidad económica del capitalismo periférico o, dicho con palabras textuales del autor, "la insuficiencia dinámica de la economía" para absorber racionalmente el progreso técnico, elevar la productividad y asegurar el mejoramiento de la distribución del ingreso y el ritmo normal de acumulación de capital y su orientación de manera tal que las inversiones no provoquen una disminución de la absorción de fuerza de trabajo; las contradicciones en la capacitación de la

fuerza de trabajo que caracterizan la ausencia de dinamismo de la economía; los fundamentos y particularidades del juego espontáneo de la economía, de la pugna redistributiva y la insuficiencia del mecanismo regulador del mercado; las tendencias y características básicas del desarrollo contemporáneo de las relaciones entre centros y periferia.

Al considerar todos esos aspectos, se está analizando el capitalismo periférico desde distintos puntos de vista, y en su contenido se manifiesta la amplia gama de impulsos que la ponen en funcionamiento como sistema y sus contradicciones inherentes. Es obvio que sería preciso ampliar la gama de enfoques para el estudio de los contenidos de ese proceso y proseguir su análisis dentro de cada uno de esos terrenos. Pero hay dos aspectos importantísimos en el análisis del capitalismo periférico considerados en el estudio que merecen la mayor atención.

El capítulo III, "La captación primaria del fruto del avance técnico", ocupa un lugar singular y en él se aborda el tema fundamental de la base socioeconómica del progreso técnico y de ese modo se exponen las características esenciales del capitalismo periférico. Esto aumenta la significación del capítulo III (junto al capítulo V) como el aporte medular en el desarrollo de la teoría de la economía periférica, gracias a la introducción en el análisis del concepto de modo de producción, a pesar de que no se utiliza la expresión 'modo de producción'. El análisis del mecanismo de captación del producto final o, más exactamente, de la apropiación de los frutos del progreso técnico, se concentra en el proceso de formación y apropiación del 'excedente'. Ahora bien, por su contenido este capítulo es mucho más amplio y profundo que lo que parece indicar su título, pues en él se analiza el capitalismo periférico,

o lo que es no menos importante, expresa una de sus particularidades básicas, las del capitalismo imitativo.

La terminología empleada en este capítulo obliga a precisar algunos conceptos. Hay razones que permiten afirmar que 'captación' es sinónimo de 'apropiación'; que 'excedente', como se sigue del análisis, es 'plusvalía'; que 'contracción' equivale a 'crisis de superproducción'. Entre estos términos, el de 'excedente' exige algunas explicaciones, pues parece discutible según surge del contexto del artículo y de su denominación.

Dice el texto: "el excedente abarca las ganancias de las empresas, el interés del capital que ellas pagan y la amortización del capital fijo" (p. 35); líneas más arriba se expresa que en el proceso de producción "los empresarios pagan [los] ingresos a la fuerza de trabajo" (p. 34). En su conjunto la fórmula del 'excedente' es clara en el sentido de que en ella se refleja el costo de producción y el valor global recibido por la empresa; representa, tal como lo indica el artículo, el valor que se traslada de los medios de producción instalados al producto final. Aparece también lo que paga la empresa a los bancos por los créditos y el interés que pierde como consecuencia de la diferencia por el tiempo transcurrido entre el momento en que se producen los gastos para su producción y la fecha en que recibe la ganancia por el producto final. Con toda razón se indica que estos gastos varían durante el proceso de producción según los cambios registrados en el mercado y la inflación.

Pero en la fórmula del 'excedente' está ausente la especificidad de un componente importante, que es el que genera lo que permite enfrentar los gastos mencionados (materias primas, parte del valor de los bienes de producción trasla-

dada al valor del producto final, pago por créditos operativos a corto plazo, etc.). Está ausente la especificidad del factor fuerza de trabajo, cuyo costo, como un gasto corriente más, aparece incluido en el costo de producción. Pero tal fórmula oculta el hecho de que una parte del valor creado lo recibe la fuerza de trabajo, y la otra, también creada por ella, se separa de la fuerza de trabajo. Su valor y el valor creado por ella son siempre diferentes, excepción hecha de la economía natural. La fórmula del 'excedente' es correcta en el sentido de que en ella están incluidos los gastos de producción que pueden medirse en su expresión monetaria; estos gastos son visibles y necesarios para el cálculo del proceso de producción y comercialización del producto final. Pero esta fórmula no es completa si se toma en cuenta la diferencia arriba mencionada, esto es, el carácter social del trabajo y el modo de distribución de su resultado. La noción de 'excedente' no permite advertir esta diferencia, y si se hiciera el intento de ampliar el análisis del proceso de producción, antes bien ella lo dificultaría.

En el artículo que analizamos se subraya la índole dinámica del excedente durante su formación. Pero es necesario prestar atención también a la otra cara del dinamismo del excedente, aprovechando por ahora este término considerado como motor y principal estímulo del proceso de producción. Pero a la par de estas conclusiones planteóse el problema de si el 'excedente' refleja la comunicación entre los bienes de la producción y la fuerza de trabajo y, lo que más importa y es menos visible en esta fórmula, el de las relaciones entre los propietarios de unos y de otra, y cómo ellas se interrelacionan en el proceso de producción. Cuando se analiza la economía periférica, el capitalismo periférico o la

economía de cualquier otro modo de producción, parece necesario ampliar el estudio y abarcar también las relaciones de producción.

Estos aspectos de la noción de 'excedente', que surgen de su análisis a la luz del problema principal —'la crisis del capitalismo periférico'—, conducen hacia otra noción —'plusvalía'— que, estimo, permite advertir las raíces económicas y sociales de los procesos de creación y reproducción. El 'excedente' se origina, tal como se afirma habitualmente, del intercambio de mercancías, de las inversiones, de los gastos corrientes y de la comercialización del producto final. Pero tiende a descuidarse el contenido social de uno de los componentes del proceso de producción —la fuerza de trabajo—, y la particularidad que tiene su participación en la creación del producto final. En ambos casos, aplicando la noción 'excedente' o la de 'plusvalía', se plantea la cuestión básica: cómo y a favor de los intereses de qué capas sociales se lo crea, quién y cómo se lo apropia. Del artículo surge una respuesta clara —se lo apropian quienes tienen los medios de producción (p. 35). La respuesta es correcta, pero ella no se infiere de la fórmula del 'excedente'; sólo la 'plusvalía' conduce a esta conclusión básica.

En dicho capítulo III se consideran otros rasgos importantes del capitalismo periférico; la estructura y el contenido mismo del capítulo muestran y subrayan con precisión el carácter cíclico del desarrollo, que es típico del capitalismo de los centros y de la periferia. En la página 39 se dice: "el ciclo es la forma de crecer de la economía capitalista"; ahora bien, del texto se sigue que el ciclo, iniciado con las inversiones en los medios de producción y con los gastos en la fuerza de trabajo, pasa a través del desarrollo no equilibrado y la expansión monetaria, la

inflación, la incapacidad de absorber, acumular y orientar el uso del 'excedente' para la ampliación de la producción y del consumo, y lleva hacia 'la contracción económica' (p. 38) o, en otros términos, hacia la crisis de superproducción.

El planteamiento y sumario análisis de estos problemas, en el limitado espacio que permite el artículo, se concentra en la conclusión de que el ciclo periférico estuvo provocado por el ciclo de los centros (p. 39), es decir, estuvo sometido al movimiento del ciclo de los centros. Indica esto una vez más que la economía periférica estuvo sometida al desarrollo hacia afuera, y eso es lo esencial porque el ciclo constituye uno de los reflejos de la base de la economía de mercado y del carácter de su funcionamiento. Si se prosigue el análisis del capitalismo periférico, sus raíces, particularidades y ciclos, parece oportuno y necesario comparar los avances logrados con el desarrollo hacia adentro con lo heredado del desarrollo hacia afuera, y con lo que persiste de la orientación hacia afuera en la economía de los países periféricos. Estimo que es esto lo más actual en el análisis del capitalismo periférico de hoy.

El capítulo V por su parte tiene gran significación para el estudio de la crisis del capitalismo periférico. Allí están indicados otros dos aspectos del desarrollo cíclico, uno de los cuales es típico del desarrollo capitalista en general y el otro del capitalismo periférico. En la página 56 se afirma que "el ciclo es la forma espontánea del desarrollo capitalista", y que después de las oleadas de bienandanza en los centros, que estimulan el desarrollo de la periferia, llegan las oleadas que producen daños más graves y profundos que los que sufren los centros. Estos perjuicios no solamente son más significativos sino que son inherentes al capitalismo periférico.

El capitalismo periférico muestra en sus aspectos clave que ellos son típicos del capitalismo premonopolista y que, al mismo tiempo, permiten percibir una de las importantes particularidades del capitalismo periférico al compararlo con el de los centros: el atraso en el desarrollo de sus eslabones institucionales y mecanismos económicos. Pero aquí me parece pertinente señalar que algunos aspectos del capitalismo periférico no han sido abordados en el artículo, y por consiguiente quisiera mencionarlos con el fin de sugerir se los incluya en el análisis. Ellos son:

- el bajo nivel de institucionalización en la organización productiva de los países periféricos;
- la primacía del dinero y de los precios como reguladores del crecimiento, y la subestimación (en la práctica, no así en los estudios científicos o en los planes y leyes gubernamentales) de otros reguladores, que el capitalismo de los ‘centros’ aprovecha activamente: el régimen impositivo y otros incentivos, los planes, la intervención y participación directa del Estado en la producción, el progreso científico y tecnológico, la promoción de exportaciones, etc.;
- la sobreestimación del libre juego de las fuerzas económicas y la subestimación del mecanismo del mercado controlado y manejado;
- los medios para impedir la total subordinación del ciclo del desarrollo de la periferia al ciclo de los centros;
- la incapacidad del capitalismo periférico de alcanzar compromisos provisionales —como a veces los encontró el capitalismo monopolístico estatal—, y los límites del efecto de estos compromisos en las condiciones del capitalismo periférico;
- la mentalidad del empresario de los

países del capitalismo periférico y su participación en el desarrollo de estos países;

- los problemas económicos y sociales del capitalismo periférico desde el punto de vista de las fuerzas democráticas de esos países (aquí se emplea el término democrático en un sentido amplio, según la estructura social de estos países).

Es correcto afirmar que “el ciclo periférico ha sido, en verdad, muy poco explorado” (p. 39), pero debemos añadir que permanece todavía así pues no se ha explorado el ciclo dentro de cuyo marco funciona el capitalismo periférico. Aún no están suficientemente estudiadas las particularidades de este modo de producción en la ‘periferia’, ni sus rasgos fundamentales.

Restan otros aspectos y problemas del capitalismo periférico, además de los ya mencionados, que requieren ser explorados.

La nueva expresión propuesta en este artículo, “capitalismo imitativo”, es desconocida aunque expresa en una palabra lo esencial del capitalismo existente en una parte de los países en desarrollo. Si ese capitalismo es imitativo, ¿qué imita?, ¿la estructura económica y las formas y nivel de desenvolvimiento de las fuerzas productivas?, ¿la organización del proceso de producción en el nivel nacional y de las empresas?, ¿la estructura institucional del capitalismo estatal-monopolista y sus métodos de intervención en la economía y su particular solución de los problemas sociales?, ¿métodos y medidas para la solución de los problemas del desarrollo y el funcionamiento del triángulo: Estado-monopolios-ciencia?, ¿las relaciones, dentro del triángulo clásico de la democracia burguesa: Estado-empresarios-trabajadores o, lo que parece más exacto, el juego de las relaciones de

poder dentro de este triángulo?, ¿o acaso el consumo?

Desde fines de los años 60 se estudia el capitalismo periférico en los países socialistas y bastante activamente en la Unión Soviética, República Democrática Alemana, Hungría, Polonia y Checoslovaquia. Si bien no usan el término 'capitalismo periférico', estudian su surgimiento, particularidades y límites; hay discusiones y hay publicaciones.

En cambio el capitalismo periférico y/o imitativo está bastante poco explorado en la misma América Latina, a pesar de que existen y son suficientemente conocidos los enfoques para su estudio. Entre éstos hay una alternativa enunciada hace ya muchos años y es la fundamental: ¿desarrollo en qué dirección (y agreguemos: y para quién), hacia afuera o hacia adentro? Este enfoque permite intensificar y profundizar el estudio del capitalismo periférico. El desarrollo hacia adentro de los países en desarrollo en las condiciones del capitalismo periférico puede conducir a resultados positivos.

El desarrollo hacia adentro, aunque evitando la autarquía y dando primacía al desenvolvimiento de una estructura diversificada y una economía más independiente, permite al país elaborar metas y medidas de política económica exterior e interior realmente propias, coherentes con los intereses nacionales y que tiendan a mejorar su posición en el juego de las relaciones económicas internacionales. Este último resultado es uno de los logros reales e importantes que un país perteneciente a la esfera del capitalismo periférico puede alcanzar hasta cierto límite mediante una política de desarrollo hacia adentro. La 'implementación' de esa política permitirá con seguridad al país en desarrollo mejorar su posición ante los 'centros' y en la división internacional del trabajo capitalista y le posi-

bilitará aprovechar las reservas que todavía tiene el capitalismo en los países en desarrollo. Todo esto no significa que el capitalismo periférico no reproduzca las contradicciones inherentes a su modo de producción, como así tampoco que no existan los factores interiores y permanentes que frenan la implementación de esa política económica, porque al lado de las posibilidades y reservas para el desarrollo económico están las barreras que se oponen al desarrollo social y político. El desarrollo del capitalismo periférico tiene sus límites para alcanzar la solución de los problemas económicos y, en particular, los sociales y políticos de esas sociedades.

Estas interrogantes y las particularidades y rasgos del capitalismo periférico antes mencionados no significan que este capitalismo, lo mismo que el estatal-monopólico, puedan solucionar los problemas que enfrentan los países que integran este sistema; pero de todos modos las vías y soluciones posibles del capitalismo periférico deben ser exploradas.

El capítulo V aborda el problema más arduo e importante pues constituye una de las claves del capitalismo periférico: la democratización del funcionamiento de su economía. Y aunque el capítulo se inicia haciendo una reserva sobre los límites impuestos a la investigación, tanto su contenido específico como el resto del artículo autorizan interpretarlo de una sola manera: ¿para los intereses de quiénes funciona esta economía, para los intereses de qué fuerzas —internas o externas—, se desarrolla el capitalismo periférico? Las afirmaciones formuladas en el capítulo invitan tanto al acuerdo como a la reinterpretación y a la discusión, ya que aquí se ponen al descubierto los mecanismos sociales del funcionamiento del capitalismo periférico, que es el otro aporte importante en

el desarrollo de la teoría de la economía periférica.

El conjunto de los problemas que suscita la democratización del funcionamiento de la economía se considera en el cuadro del juego de las relaciones de poder, y el éxito de la democratización está por lo tanto completamente subordinado al juego de las fuerzas de la economía atrasada y no dirigida. Los factores espontáneos, casuales, pueden por consiguiente, apoyar, frenar o llevar el proceso de democratización a una situación de crisis.

Otro ángulo de esta visión de la democratización consiste en la incorporación de nuevas capas o estratos sociales a la activa y creciente producción mercantil, ampliando de este modo la democratización en la distribución del ingreso nacional. La incorporación de nuevos estratos en este proceso conduce al surgimiento de nuevos problemas sociales del capitalismo periférico.

Todas esas cuestiones derivan de los supuestos y posiciones expresados en este capítulo, que se inicia con una proposición sobre la interdependencia entre la democratización y el desarrollo, que es fundamental. Pero la autorrestricción del análisis no impide que aparezcan problemas en este terreno. De todos modos está bien formulada una de las características del desarrollo hacia afuera —que lo lleva a la dominación del “poder político de los estratos superiores de ingresos, estrechamente vinculados al capital extranjero”—, y que hace que la mayor parte de la población permanezca en un nivel técnico precapitalista (p. 51); y simultáneamente se indica que la industrialización incorpora nuevos estratos que se benefician con la misma. De este proceso surgen las consecuencias negativas consideradas en el capítulo.

Aparece la absorción espuria de la fuerza de trabajo, primordialmente en las actividades estatales, la que es necesaria para lograr la redistribución del ingreso en las condiciones de este modo de producción, pero que, al mismo tiempo, frena el crecimiento de la acumulación. Aquí surge el problema de su carácter ambiguo.

El crecimiento del ‘poder democrático político y gremial’ mejora hasta un determinado punto la distribución del ingreso y del fruto de la penetración tecnológica; más pronto llega el momento en que este mismo poder, esgrimiendo el ‘economicismo’, comienza a frenar la acumulación y el crecimiento de la productividad, y cambia, no siempre de la manera más justa, la distribución entre los estratos. Es ésta una de las interpretaciones sobre la incompatibilidad entre “la exaltación de la sociedad de consumo y el desenvolvimiento democrático”. Por nuestra parte añadimos que el consumismo de la sociedad lleva al fortalecimiento del economicismo en algunos estratos o, más exactamente, al economicismo de algunos líderes de estos estratos.

La democracia representativa no puede frenar esta tendencia; por el contrario, maniobrando dentro de su triángulo clásico, fortalece el economicismo, lo que inevitablemente coloca una barrera en el camino del desarrollo.

Es correcto afirmar que la economía del capitalismo periférico carece de un mecanismo regulador automático. Sin embargo, si seguimos la línea del análisis que aparece en el artículo que comentamos, de acuerdo a las ideas del Dr. R. Prebisch parecería que fuese posible crear tal mecanismo, que estaría más o menos equilibrado interiormente. Sin discutir por ahora esta posibilidad ni los límites del funcionamiento de tal mecanismo, sin hacernos ilusiones sobre su

efectividad en todos los terrenos del desarrollo, y en particular en las esferas que afectan al asalariado, parecería conveniente plantear las siguientes interrogantes: ¿qué posibilidades y medios existen para aprovechar dicho mecanismo en beneficio de los estratos más desfavorecidos durante el arduo proceso de la democratización del funcionamiento de la economía? Creo que es necesario estudiar también este aspecto ya señalado del problema sobre la "Democratización del funcionamiento de la economía del capitalismo periférico". Estudiar profundamente tanto el diseño y la construcción de tal mecanismo y condiciones necesarias para su aplicación como así también sus límites orgánicos.

En este mismo capítulo se considera la democratización a través de la incorporación de nuevos estratos al proceso de producción y en la distribución. Pero, ¿por qué limitar la democratización a sólo estos dos terrenos? Creo que la democratización tiene que iniciarse en todas las esferas del desarrollo económico y social, en su planificación y en su gestión (*management*). La democratización en la distribución es algo secundario, derivado; la democratización del uso del producto final (en el sentido del proceso productivo de toda la sociedad) debe ser anticipada y asegurada mediante la planificación, aplicando el sistema impositivo, las inversiones públicas, la orientación de las inversiones privadas, además de otros mecanismos e instrumentos. El mercado, con su ley del valor, sus relaciones monetario-mercantiles, su amplio aparato de incentivos y precios tiene que ser el objeto de la democratización.

El capítulo V encara nuevos factores que impulsan el proceso de democratización. Entiendo que hay aquí una subestimación del papel de los estratos inferiores y medios, en toda su amplia gama, pese a

que ellos necesitan teoría, doctrina y programas de desarrollo.

Todo el análisis de este capítulo se basa sobre dos premisas particulares que lo debilitan; por un lado se considera la democratización dentro de las condiciones del desarrollo hacia afuera, y no se advierte que en un desarrollo hacia adentro, bien planificado y asegurada su 'implementación', muchos de esos problemas no se habrían planteado; porque los problemas tal como aquí son considerados son típicos del capitalismo periférico en su desarrollo hacia afuera. La otra premisa que debilita el análisis es la abstracción del capitalismo periférico de la influencia del capitalismo estatal-monopolista. Este último tiene sus métodos de maniobra en el terreno social y sus repercusiones penetran en los países del capitalismo periférico.

El artículo dice: "el capitalismo periférico es más bien proclive a sacrificar en una u otra forma el proceso de democratización en aras de la defensa y promoción de la sociedad de consumo" (p. 57). Cuando se la exalta, cuando se imitan los 'centros', es lógico que se culmine en nuevas formas de sometimiento de la 'periferia' a los 'centros'. Todo lo cual obliga a analizar qué teorías y modelos de desarrollo podrían contraponerse a esta tendencia. El artículo todo conduce a este planteamiento donde se sintetizan los problemas del capitalismo periférico.

En los países socialistas se presta cada vez mayor atención al desarrollo y a los problemas de los países llamados del "tercer mundo"; y en este sentido se han realizado ya una serie de conferencias internacionales y nacionales. El Prof. S.I. Tiulpanov propuso un nuevo enfoque para el estudio de estos países. A su juicio ellos "ocupan el lugar específico en el sistema de los vínculos económicos y políticos mundiales", que en ellos des-

taca "el nivel de desarrollo económico y los rasgos específicos de la reproducción"; que tienen "particularidades en su estructura socioeconómica", y afirma que llegó el momento en que la economía política como ciencia debe tener tres partes: la que se ocupa del socialismo, la del capitalismo contemporáneo y la de los países en desarrollo (S.I. Tiulpanov, *Ensayos de economía política. Los países en desarrollo*, Moscú, 1969, en ruso, pp. 7-18).

El desarrollo contemporáneo de los países que integran el "tercer mundo" es muy complicado. Algunos ya ingresaron en el camino que conduce hacia el socialismo y empezaron a crear un nuevo modo de producción; otros escogieron una orientación hacia el socialismo e iniciaron en tal sentido los primeros pasos en el terreno de los cambios profundos progresivos de su economía, su vida social, etc.; los terceros continúan hasta ahora su desarrollo sobre la base del modo de producción capitalista. La estructura socioeconómica, la coexistencia 'no pacífica' de distintos modos de producción, las particularidades del proceso de formación de sus estratos sociales y de sus poderes políticos y económicos en estos países no aseguran la estabilidad del desarrollo por estos caminos. Ahora bien, como estos países cambian su orientación socioeconómica y política en el transcurso de períodos muy breves, los científicos de los países socialistas con toda razón los denominan países del tipo de transición.

Los científicos de los países socialistas también subrayan que los países en desarrollo disponen todavía de reservas para el desarrollo del capitalismo y que el reformismo burgués todavía no está derribado. Un grupo de científicos soviéticos, encabezado por el recientemente fallecido miembro correspondiente de la

Academia de Ciencias de la Unión Soviética, V.L. Tiagunenko, elaboró un estudio fundamental: *Los países en desarrollo: regularidades [o: conformidades con las leyes objetivas. E.K.], tendencias, perspectivas* (Moscú, 1974, en ruso). Este estudio abre nuevos rumbos para la investigación de los países en desarrollo.

Algunos científicos se preocuparon por las particularidades del nacionalismo en los países en desarrollo. Ese fenómeno, multifacético, posee ciertos rasgos positivos que pueden ser aprovechados para encarar la solución de problemas del desarrollo. Aunque es obvio que el nacionalismo también tiene rasgos negativos y puede ser utilizado contra los intereses de las masas. Otros grupos estudian también diversos terrenos del desenvolvimiento contemporáneo de los países en desarrollo; uno de los más recientes todavía en la etapa inicial, es la gestión de la economía de estos países.

Los latinoamericanistas de los países socialistas propusieron nuevas ideas para el estudio de América Latina; es éste un tema bastante amplio y aquí sólo mencionaremos sumariamente tres de ellas. La primera: que el capitalismo en América Latina logró un nivel medio de capitalismo desarrollado dependiente. La segunda: que no están agotadas todavía las reservas para este capitalismo en América Latina. La tercera: que los cambios profundos en los países de América Latina pueden desarrollarse según diferentes vías y formas.

En suma, es necesario notar que el capitalismo semidesarrollado dependiente —que predomina en una parte de los países en desarrollo y en América Latina— atraviesa una crisis que le es propia, específica y, al mismo tiempo, está en la esfera de acción de la crisis general del capitalismo como sistema socioeconómico y político. La crisis pro-

pia es más cercana y por ello se buscan soluciones para sus problemas. En este sentido el análisis de la crisis del capitalismo periférico es muy importante.

Es obvio que, como investigador, estoy convencido que ni el capitalismo estatal-monopolista ni el capitalismo periférico, pueden solucionar los problemas económicos, sociales y políticos de estas sociedades en forma democrática, a favor de las masas de la población. Pero esta creencia no debe conducir a aislarse de las discusiones y dejar de participar en el análisis del capitalismo en todas sus variedades. Cuando se analiza el desarrollo de América Latina deben estudiarse, entre otras, las siguientes preguntas: ¿cuáles son las posibilidades del capitalismo periférico para superar su propia crisis? ¿qué ayudaría a los países latinoamericanos en su desenvolvimiento hacia la independencia económica y les daría una posición más favorable ante los países del capitalismo estatal-monopolista? o ¿sobre qué premisas deberá crearse el futuro de los países latinoamericanos y qué mecanismos e instituciones económicas podrían serles útiles en su futuro?

El análisis teórico del capitalismo periférico es fundamentalmente la explicación científica del proceso que se desarrolla en los países latinoamericanos; además persiste la necesidad de elaborar su propio modelo de desarrollo, el que abarca los objetivos, mecanismos y medios a su alcance y las fuerzas motrices de la sociedad, las que al proyectar el modelo ponen en funcionamiento sus mecanismos y medios. La necesidad del modelo está agudizándose. Hace muchos años, sobre la base de la teoría de la economía periférica, la CEPAL elaboró una doctrina o modelo de desarrollo, la que a pesar de sus limitaciones, es bastante dinámica y, lo que importa más aún, aporta un sistema de fines, medios,

mecanismos y fuerzas motrices. Su formulación como sistema, que vincula como eslabones de un modelo tanto los fines como las fuerzas motrices que tienen que poner en funcionamiento los medios y mecanismos para lograrlos, es lo más fuerte en la doctrina de la CEPAL.

Esta doctrina está centrada en los problemas del desarrollo de las fuerzas productivas y en las relaciones económicas internacionales, regionales y sub-regionales; los problemas de las instituciones y mecanismos de gestión de la economía y del financiamiento del desarrollo y los problemas sociales, la complementan.

En la actualidad la doctrina, como fenómeno científico y de significación práctica, se enfrenta con una serie de problemas que deben ser estudiados. Algunos surgieron en el curso de la aplicación práctica de la doctrina, y es conveniente advertir cuáles todavía están en discusión. Entre estos problemas científicos y prácticos están, a nuestro juicio, los siguientes: desarrollo hacia adentro o desarrollo hacia afuera; instituciones, legislación, aparato de regulación de la economía dentro del marco de la economía de mercado en las condiciones de los países en desarrollo; posibilidades y medios de solucionar los problemas del desarrollo social; derechos y obligaciones en las relaciones económicas internacionales y en el proceso de integración económica; desarrollo teórico y proyectos prácticos para incentivar y movilizar la acumulación de capital nacional y orientar sus inversiones; aprovechamiento del capital extranjero y de las compañías multinacionales en correspondencia con los intereses nacionales; promoción de las exportaciones; contenido y particularidades de la mentalidad del empresario latinoamericano; gestión y manejabilidad

de la economía en los países de América Latina. Es evidente que hay otros problemas y que aquí sólo se han mencionado algunos de ellos para su discusión.

El nuevo estudio del Dr. Prebisch sobre el capitalismo periférico abre amplias posibilidades para el análisis de los problemas del desarrollo de América Latina antes mencionados, y de otros que repre-

sentan la 'piedra angular' del pensamiento surgido en América Latina: la teoría de la economía periférica. Al elaborar nuevos enfoques sobre el desarrollo de América Latina y diseñar instituciones, medios y mecanismos para solucionar dichos problemas basándose sobre la teoría del capitalismo periférico, la doctrina de la CEPAL se acuerda con las exigencias actuales.

*Comentario de Octavio Rodríguez **

Introducción

1. Un examen detenido del trabajo de R. Prebisch revela que el mismo constituye un esfuerzo de síntesis de las ideas básicas elaboradas por la CEPAL a principios de la década del cincuenta, con otras que se fueron generando posteriormente dentro y fuera de dicha institución, sobre temas tales como la dependencia, la marginalidad, la concentración del ingreso, los patrones de consumo, el papel de los grupos sociales internos, etc. También es evidente su principal objetivo: alcanzar una interpretación global e integrada del proceso de desarrollo de los países rezagados, esto es, una interpretación que no sólo dé cuenta de los fenómenos de tipo económico y de las transformaciones en la estructura productiva peculiares de dicho proceso, sino también de los fenómenos sociopolíticos y de los cambios en la estructura social y de poder que lo acompañan y le son inherentes.

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

2. Las ideas originarias de la CEPAL se fueron elaborando a través del tiempo y plasmando en diversas contribuciones al campo de la teoría y de la política económicas. La amplia y compleja argumentación contenida en las contribuciones teóricas se ordena y articula, en lo esencial, en torno al análisis de tres tendencias que se consideran propias de la evolución económica a largo plazo de la periferia, en la fase de industrialización sustitutiva; y ellas son: el deterioro de los términos del intercambio (que a su vez relaciona la diferenciación de la productividad media del trabajo con la del ingreso real medio, entre periferia y centro), el desequilibrio externo y el desempleo estructural.¹

¹ Conviene insistir en que estas tres tendencias constituyen el eje en torno al cual se ordena la argumentación contenida en los diversos aportes en materia de teoría económica hechos por la CEPAL, pero que deben diferenciarse de los aportes mismos, cada uno de los cuales utiliza diversos instrumentos de análisis, entrelazados de manera compleja. Las contribuciones teóricas que pueden considerarse fundamentales comprenden el conjunto de ideas originarias, o concepción del sistema centro-periferia; la teoría del deterioro de los términos del intercambio (compuesta en rigor por tres versiones

En la explicación de la primera de estas tendencias entran en juego la disparidad de elasticidades-ingreso de la demanda de las exportaciones e importaciones periféricas, la disparidad de densidades tecnológicas de los varios sectores de ese tipo de economía, entre sí y con los sectores correspondientes de las economías centrales, y la sobreabundancia de mano de obra. La segunda tendencia también se explica en relación con la disparidad de elasticidades, en tanto ésta se refleja en un lento crecimiento de las exportaciones primarias de la periferia, y en el rápido crecimiento de la demanda de importaciones impuesto por la instalación y el desarrollo de un sector industrial, a partir de condiciones de especialización primario-exportadora. Finalmente, la tendencia al desempleo se explica en función de factores tales como el tipo de tecnología que debe adoptarse, el lento ritmo de la acumulación de capital, el ingente crecimiento de la fuerza de trabajo, y el desplazamiento de mano de obra desde sectores tecnológicamente rezagados, de muy baja productividad relativa.

Una síntesis tan apretada como la precedente corre sin duda el riesgo de resultar inexacta. No obstante, la introducimos con la finalidad limitada de hacer más claro y aceptable nuestro punto de vista, de acuerdo al cual las ideas

analíticamente diferenciables entre sí); y la interpretación del proceso de industrialización (conformada ésta por varias teorías parciales, entre ellas una destinada a explicar el desequilibrio externo, y otra el desempleo estructural). Estos y otros componentes del pensamiento de la institución se describen someramente en O. Rodríguez, "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL*, N° 3, primer semestre de 1977. Algunos de ellos se examinan con mayor detalle en O. Rodríguez, "Sobre el pensamiento de la CEPAL" (mimeografiado), ILPES, Santiago, 1977.

originarias de la CEPAL y su posterior elaboración analítica se destinan fundamentalmente a examinar un ámbito del acontecer social que podría denominarse 'esfera de la producción', en virtud de las tendencias que buscan explicar, y, sobre todo, de los factores que intervienen en la explicación de las mismas. Ya que, como puede apreciarse, entre esos factores se cuentan la forma cómo se va alterando la estructura de la demanda, y especialmente el modo cómo se va transformando la estructura de la producción y del empleo, durante el proceso de industrialización de la periferia.

3. La "Crítica al capitalismo periférico" privilegia en cambio lo que por contraste pudiera denominarse, "esfera de la distribución", esto es, el examen de las tendencias de la distribución del ingreso, que se encara con el propósito de vincular las ideas y argumentos cepalinos y los tipos de análisis que habitualmente se consideran de corte sociopolítico. Dicho de otra forma, en el nuevo intento de interpretación 'más que económica' del subdesarrollo, los fenómenos propios del ámbito de la distribución del ingreso fueron puestos en el centro mismo de la elaboración analítica, para elucidar, por un lado, las interconexiones existentes entre dichos fenómenos y la penetración de la técnica, la elevación de la productividad del trabajo, el nivel de empleo, etc; y por otro, sus interrelaciones con los cambios en la estructura social y de poder.

4. Ahora bien, los comentarios que siguen aluden sólo a dos grandes cuestiones:

i) En qué medida la argumentación contenida en el artículo integra o desarrolla en forma coherente las contribuciones fundamentales de la CEPAL relativas a la esfera de la producción. A esta

primera cuestión corresponden los párrafos 5 a 10, donde hemos enfatizado los problemas del empleo, intentando mostrar que, a nuestro juicio, su tratamiento no incorpora adecuadamente ideas que son clave en la concepción originaria, y en particular, la heterogeneidad estructural propia de la condición periférica.

ii) En qué medida el análisis de la esfera de la distribución que se realiza en el artículo enriquece los aportes cepalinos a la teoría del subdesarrollo, y en especial, cómo contribuye al logro de una aprehensión global de dicho fenómeno. Esta segunda cuestión se aborda en los párrafos 11 a 18, donde sostenemos que los avances en tal sentido son dificultados, si no impedidos, por fallas y limitaciones en el análisis de la esfera de la producción.

Asimismo, y en tanto ello contribuye a aclarar nuestra argumentación, hacemos referencia a las categorías que utiliza el trabajo en el análisis de ambas esferas, a saber, los conceptos de insuficiencia dinámica y de excedente.

Esfera de la producción

5. El concepto de insuficiencia dinámica utilizado en el artículo constituye en verdad una variante, o dicho con más propiedad, una 'complejización' de otro concepto similar existente en documentos anteriores. En la versión primitiva se trató de definir los ritmos sectoriales y global de acumulación, así como las condiciones de penetración de la tecnología en ellos implícita, requeridos para dar empleo a la oferta de fuerza de trabajo (por hipótesis, de calidad homogénea), originada en el crecimiento vegetativo de la población, y además, para reabsorber, con niveles de productividad normal, la

mano de obra ocupada en sectores de baja productividad relativa. Si se alcanzasen tales ritmos se iría reduciendo pues la heterogeneidad estructural peculiar de la periferia, y se lograría eliminarla en un plazo variable, pero definible en cada caso, de tal modo que a la larga los incrementos de la productividad pudiesen reflejarse en aumentos sostenidos del salario real.

En el contexto del pensamiento de la CEPAL, los problemas del empleo se estudiaron tradicionalmente por contraste con este tipo de patrón de referencia, esto es, indagando por qué razones en el desarrollo de la periferia, no se alcanzan las condiciones de 'suficiencia dinámica' que se acaban de resumir.²

El nuevo concepto también se define por contraposición a ciertas condiciones de 'suficiencia dinámica', que se asocian ahora a los ritmos sectoriales y global de acumulación requeridos para que, a medida que el progreso técnico actúa y penetra en la producción, la fuerza de trabajo se vaya desplazando, y vaya siendo reemplazada en sucesivas 'capas técnicas' de productividad más elevada, en cada una de las cuales se requiere mayor nivel de capacitación, y se perciben mayores salarios.³ Este concepto es más complejo que el anterior, ya que en él se suprime el supuesto de homogeneidad de la fuerza de trabajo, y se elimina la diferenciación dicotómica, demasiado simple, entre sectores de productividad normal o modernos, y sectores de baja productividad,

² Dichas condiciones se plantean por ejemplo en R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp. 27-52.

³ "Crítica al capitalismo periférico", cap. II, ítem 4, y especialmente párrafos 1-6 (en adelante "Crítica"). La numeración de los párrafos corresponde, en ésta y en las demás notas, al orden normal de lectura.

arcaicos o rezagados. Pero a nuestro juicio, si bien es más complejo, es menos preciso que el primitivo, pues los vínculos entre la generación de nuevas capas técnicas de superior productividad, y las variaciones en la capacitación de la fuerza de trabajo que se van *pari passu* requiriendo y produciendo, no se establecen sino de forma muy general y descriptiva. Obsérvese asimismo que dicha imprecisión implica que las condiciones necesarias para eliminar la heterogeneidad de la estructura productiva periférica no se han definido claramente; en líneas generales, tales condiciones estaban en cambio presentes en el concepto original.

6. Como factores explicativos de la insuficiencia dinámica se enumeran el ritmo de acumulación de capital, la inadecuación de la tecnología generada en los centros a las condiciones peculiares de la periferia, el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, los patrones de consumo que se asocian a la concentración del ingreso, las formas que asume la inversión (por ejemplo, su distribución entre los activos directamente productivos y la construcción) y, finalmente, los desajustes e ineficiencias con que se va capacitando la fuerza de trabajo.⁴

El análisis propiamente dicho se realiza conectando la acumulación de capital, el cambio tecnológico y el crecimiento de la población y/o de la fuerza de trabajo,⁵ para luego considerar por separado la

⁴“Crítica”, p. 25, párrafos 1 y 3.

⁵“Crítica”, cap. II, ítem 5, párrafos 3-5, e ítem 6, párrafos 1-11. El análisis mencionado se refiere al ritmo de acumulación y/o al coeficiente de inversión ‘necesario’ o ‘requerido’ para la plena absorción dinámica de la oferta de fuerza de trabajo. En adelante, ese ritmo o coeficiente se denominan indistintamente ‘esfuerzo de acumulación’.

influencia sobre el empleo de los demás factores.⁶

7. El argumento básico del análisis al que se acaba de aludir puede resumirse así: el pleno empleo de la fuerza de trabajo exige en la periferia un ingente esfuerzo de acumulación, muy difícil de alcanzar, no sólo porque la población activa crece con gran intensidad, sino también por el carácter capital-intensivo de la tecnología que se va generando en los centros; pues cuanto mayor es el ritmo de aumento de la productividad del trabajo que trae aparejado ese tipo de progreso técnico, tanto mayor es el coeficiente de inversión requerido para la absorción del total de la mano de obra.

Las conexiones entre acumulación, tecnología y crecimiento de la fuerza de trabajo quedan ilustradas por el breve ejemplo que se encuentra en la nota al pie de la página 25, donde se admite, por un lado, que la productividad del trabajo aumenta a un ritmo alto, o bien que el propio ritmo se eleva, y, por otro lado, que la productividad del capital permanece constante. Siendo esta última de 1/3, ante un crecimiento de la primera del 50% anual, para absorber un aumento de la fuerza de trabajo a razón del 2.50% por período, se requiere un coeficiente de inversión del orden del 22.50%. Si la productividad del trabajo creciese al 6 en vez del 50%, la inversión necesaria sería todavía mayor: cerca del 25.50% del producto.

Así pues, el análisis de la insuficiencia dinámica contenida en el artículo privilegia los factores demográficos y la inadecuación de la tecnología —entendida como inadecuación de la densidad de capital, y expresada a través del elevado crecimiento de la productividad del tra-

⁶“Crítica”, cap. II, ítem 5-9.

bajo, del 5 ó 60/o—, como elementos explicativos del gran esfuerzo de acumulación necesario o requerido para la plena absorción.

8. Trataremos de mostrar que tales elementos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el análisis, y sugerir que ellos bien pueden no ser los decisivos en los problemas de la ocupación, o expresado con más propiedad, los determinantes de la ingente magnitud del esfuerzo de acumulación requerido.

Si se retoman ciertas hipótesis admitidas por la propia CEPAL en sus primeros documentos, se logra que los resultados del ejemplo anterior varíen significativamente. De acuerdo a dichas hipótesis el progreso técnico conlleva el aumento gradual de la productividad de los recursos, pero la del trabajo se eleva en mayor proporción que la del capital, de tal modo que la densidad de capital se va incrementando. Ahora bien, si la productividad del trabajo aumenta al 50/o, y la del capital, en vez de permanecer invariable, aumenta al 20/o, para asegurar la plena absorción no se requerirá un coeficiente de inversión del 22.50/o, como en el ejemplo del artículo, sino de sólo un 16.50/o en el período inicial, cuando la productividad del capital es de 1/3. Dicho coeficiente irá además disminuyendo en los períodos posteriores.⁷ Si la productividad del trabajo creciese al 60/o, *ceteris paribus*, el coeficiente necesario del primer período sería del 19.5 y no del 25.50/o.

Este cambio de los resultados revela que el coeficiente de inversión no se halla vinculado solamente a las tasas de creci-

⁷La baja gradual del coeficiente de inversión se ilustra mediante el ejemplo expuesto en el cuadro anexo, parte III, columna 2. La descripción de dicho cuadro se realiza más adelante.

miento de la fuerza de trabajo y de la productividad de dicho recurso; además de estar ligado a otros factores mencionados más adelante, se relaciona también a la diferencia entre los ritmos de crecimiento de la productividad del trabajo y del capital. El coeficiente por lo tanto puede ser mayor o menor, lo que depende de la mencionada diferencia; y para un nivel determinado de la misma, se irá reduciendo a lo largo del tiempo, con más intensidad cuanto mayor fuere el ritmo de aumento de la productividad del capital.

Las consideraciones precedentes no pretenden contraponer los supuestos del artículo a otros considerados más realistas, sino sólo señalar que la inadecuación de la densidad de capital se examina en el mismo de forma incompleta.⁸ Pero además, su análisis de la insuficiencia dinámica descuida la eventual inadecuación de la escala en que las técnicas se vierten a las dimensiones de los mercados periféricos, la que reduce la productividad del capital en la proporción en que éste queda ocioso. Tampoco considera la heterogeneidad estructural característica de la periferia, que obliga a emplear con niveles de productividad normal a la fuerza de trabajo proveniente de sectores de baja productividad, tanto la que se origina en el crecimiento vegetativo de la población ocupada en ellos, como la des-

⁸Desde un punto de vista más general, podría decirse que en el artículo se tiene en cuenta el efecto negativo del aumento de la productividad del trabajo sobre el empleo, pero se ignora el eventual efecto positivo del aumento de la productividad de los recursos sobre la acumulación, y a través de la misma, sobre el empleo. Aunque de forma muy embrionaria, en el documento "Sobre el pensamiento de la CEPAL", *op. cit.*, pp. 57-80, se intenta una rearticulación de los argumentos tradicionales de la Institución sobre esta materia.

plazada de los mismos a consecuencia de la penetración de nuevas técnicas. Dejando de lado el concepto de heterogeneidad, se hace difícil integrar al análisis estos factores peculiares y específicos de la 'condición periférica', cuya incidencia sobre los problemas del empleo parece ser de gran importancia.

9. De los factores que se adosan al análisis básico de la insuficiencia dinámica con el objeto de completar la explicación de la misma, haremos referencia únicamente a los patrones de consumo.⁹ Estos se vinculan a la argumentación anterior a través de la relativa a la esfera de la distribución, que se considera más adelante; pero el vínculo general entre ambos es bastante claro: se aduce que el ingreso se concentra en estratos sociales cuya propensión a consumir es muy elevada, los que tienden a imitar las pautas de consumo de los centros, en detrimento de la acumulación de capital. La alta propensión perjudica a ésta por razones obvias; y las pautas de consumo la menoscaban porque incluyen cada vez más bienes superiores, cuya producción exige mayor densidad de capital.

Por lo que todo parece indicar, ninguna de estas dos cuestiones puede aclararse satisfactoriamente sin vincularla de modo más preciso a las que atañen a la esfera de la producción. Nos referiremos sólo a la segunda. i) No es obvio que los que en el artículo se denominan bienes superiores requieran siempre una mayor densidad de capital, comparados con otros tipos de bienes como los de consumo masivo (por ejemplo, algunas ramas de la industria electrónica, frente a ciertas ramas de la industria textil, total-

mente automatizadas). ii) Tampoco es evidente que las alternativas de inversión de mayor densidad generen necesariamente un menor nivel de empleo; pues algunas de ellas pueden corresponder a actividades donde no existan problemas de escala, y/o a ramas cuya instalación no origine desplazamientos de mano de obra previamente ocupada en condiciones de baja productividad. iii) Admitase, a los efectos que aquí interesan, que la composición del consumo y de la producción que en conjunto definen lo que se ha dado en llamar 'sociedad de consumo' tienen una influencia negativa sobre el empleo, debido a la elevada densidad de capital. Aun así, no parece claro que esta influencia sea realmente significativa en los problemas de absorción, comparada con otras que virtualmente pesan mucho más y no se examinan, como las transformaciones registradas en la producción de los bienes más simples, en especial en la producción agrícola.

10. Resumiendo las críticas anteriores, puede decirse que, a nuestro entender, el artículo comentado no contiene un examen suficientemente amplio y riguroso de las relaciones entre acumulación, tecnología y empleo. En particular, no incorpora al análisis de la tendencia al desempleo el concepto de heterogeneidad estructural, factor importante, si no decisivo, en los problemas de la ocupación específicos de las economías periféricas. A su vez, estas carencias impiden lograr una relación lógica adecuada entre el análisis básico del empleo y los argumentos atinentes a los patrones de consumo con que se procura complementarlo.

Respecto a las demás tendencias, cuya explicación se intenta en varios aportes teóricos de la CEPAL relativos a la esfera de la producción —así, el deterioro de los términos del intercambio y

⁹"Crítica", cap. II, ítem 5, párrafos 6 y siguientes, e ítem 6, párrafos 12-15.

el desequilibrio externo—, el trabajo sólo incluye referencias de carácter muy general, que en virtud de su propia índole no se vinculan de forma clara y coherente con los análisis del empleo y de la distribución del ingreso. Por el carácter mismo de estas notas, resulta innecesario detenerse a considerarlas en detalle.

Esfera de la distribución

11. En lo que respecta a la esfera de la distribución, hemos tratado de expresar los aspectos fundamentales de la argumentación contenida en el artículo¹⁰ a través de un ejemplo sencillo, que se sintetiza en el cuadro anexo. En él se supone que la función de producción de una economía hipotética es lineal y a dos factores, trabajo (T) y capital (K); que la dotación del primero de ellos aumenta al 2.50/o, y que las respectivas productividades (t y k) crecen al 5 y al 20/o. Tales supuestos fijan la tasa de crecimiento del producto social (P) en 7.6250/o, lo que a su vez exige que el capital aumente a una tasa aproximada del 5.50/o. Dadas las magnitudes de estas variables en un período inicial, dichas relaciones técnicas permiten calcular los valores que les corresponderán en períodos posteriores, los que se consignan en la parte I del cuadro.

Admítase que el salario real (s) permanece constante.¹¹ Como en el ejemplo se supone la plena absorción de la mano de obra, es obvio que la masa de salarios (S) crecerá a la misma tasa que la fuerza de trabajo ($\Delta S/S = 2.50/o$); y que, como el producto aumenta a mayor ritmo, el

incremento global de los restantes ingresos —esto es del excedente (E)—, se dará a mayor tasa que los salarios. Ello implica asimismo que la relación salarios/producto (S/P) tenderá a disminuir, y que la relación excedente/producto (E/P) irá en aumento, como puede apreciarse en la parte II del cuadro.

12. El ejemplo anterior ilustra una definición precisa de excedente: la magnitud *ex-post* de los ingresos de la propiedad;¹² y facilita además la aclaración del nexo de dicho concepto con la expresión 'captación de los frutos del progreso técnico', o con la expresión equivalente 'captación del incremento de la productividad', vínculo que aparece oscurecido en el artículo por imprecisiones terminológicas.¹³ Como se observa en el cuadro adjunto, el aumento de la masa de salarios y de la producción real que la constituye se produce a la par del incremento de la fuerza de trabajo, y es, en líneas generales, atribuible a dicho incremento. Puede decirse en cambio que el aumento del producto atribuible, aunque sin total precisión, al incremento de la productividad del trabajo, asume la forma de excedente, o si se quiere, es captado bajo esa forma. Véase el mismo argumento desde otro ángulo: la constancia del salario real medio es indicativa de que los aumentos de la productividad del trabajo, y de la dotación y de la productividad de los demás recursos, se van transformando únicamente en ingresos de la propiedad.

¹² Esta definición es prácticamente equivalente a la que sigue, extraída del trabajo comentado: "El excedente abarca las ganancias de las empresas, el interés del capital que ellas pagan y la amortización del capital fijo". ("Crítica", p. 35, párrafo 1.)

¹³ Como ejemplo de tales imprecisiones véanse p. 11, párrafo 5; p. 34, párrafo 1; y p. 35, párrafo 2 de la "Crítica".

¹⁰ "Crítica", cap. II, ítem 1 y 2 y cap. III.

¹¹ Para simplificar, en el ejemplo se considera que el salario real equivale a una unidad de producto.

El comentado es un ejemplo extremo, pues como es evidente, el progreso técnico puede provocar aumentos de la producción compatibles con el incremento simultáneo del salario real y de los demás ingresos. De donde se deriva que el excedente no equivale a los frutos del progreso técnico y/o a los aumentos de la productividad, como a veces lo sugieren las imprecisiones antes aludidas, sino que se va conformando en tanto y a medida que éstos permiten aumentar los ingresos de la propiedad. También es conveniente aclarar que en cada período de producción el excedente debe considerarse constituido por *la totalidad* de dichos ingresos, y no sólo por *el aumento* verificado en los mismos.

13. El artículo pone mucho énfasis en la inexistencia de ley económica alguna que rija la distribución funcional del ingreso, al estilo de las que se formulan en la economía clásica y neoclásica. Se examina sólo la distribución personal, sobre la base de la definición de tres estratos de ingreso, y se admite la existencia de una tendencia general a la concentración, la que podrá realizarse en mayor o menor medida, lo que depende del juego de factores económicos, sociales y políticos. Sin embargo, se reconoce al mismo tiempo la existencia de un mecanismo económico que posibilita captar los frutos del progreso técnico a través del aumento del excedente, o sea, que permite transformar los aumentos de productividad en ingresos de la propiedad.

En lo que atañe a este mecanismo, la idea central parece ser que el incremento continuo de la cantidad de dinero, a la que se recurre como medio para financiar los costos de una producción que va en aumento, y que se lleva a cabo para vender en el futuro, con cierto rezago, genera una demanda excesiva respecto a

la menor producción del pasado, la cual se lanza a la venta con un rezago similar. El alza de precios consiguiente hace en principio posible que los aumentos de la productividad que acompañan a los de la producción se transformen total o parcialmente en incrementos de los ingresos de la propiedad. Como si, por ejemplo, la producción del período 2 del cuadro adjunto se realizase con un alza de la cantidad de dinero respecto al período anterior del $115.8/107.6 - 1 = 7.6\%$; la que hiciese posible elevar el nivel general de precios del período 1 en un porcentaje equivalente; y ello a su vez permitiese alterar la distribución del ingreso, reduciendo la participación de los salarios de la mitad al 47.6% , y aumentando correlativamente la del excedente.

Estos comentarios no se extienden a tal argumentación, por parecernos inconclusa. Pero sí importa destacar que cuando se la examina en el artículo, el lector es llevado a confundir el exceso de demanda, al que se acaba de hacer referencia, con el concepto de excedente antes definido.¹⁴

14. El mismo ejemplo puede servir para indicar el tipo de relación que se establece entre concentración del ingreso y patrones de consumo. En la parte III del cuadro anexo se aprecia que la masa de salarios, que por hipótesis se gasta totalmente en la adquisición de bienes de consumo simples, es una proporción decreciente del producto. Como la tasa de inversión (I) es decreciente, y por ende el porcentaje del consumo total (C) sobre el producto va en aumento, el consumo de quienes reciben ingresos de la propiedad (C_E) habrá de constituir una proporción creciente del producto, y también

¹⁴ Por ejemplo, véanse p. 34, párrafo 6 y p. 37, párrafo 2 de la "Crítica".

del consumo total. El cumplimiento de esta condición exige probablemente que las pautas del consumo que se paga con el excedente se vayan diversificando y haciendo más complejas, de modo que se evite que la insuficiencia de demanda dificulte la continuidad del crecimiento.

Aunque de nuevo simplificando en demasía, se percibe de este modo la idea según la cual la tendencia a la concentración del ingreso irá acompañada de la imitación de las pautas de consumo de los grandes centros, la que a su vez se apoya en la desigualdad distributiva.

15. En los comentarios anteriores hemos procurado deslindar tres aspectos de la argumentación relativa a la esfera de la distribución: la categoría de análisis utilizada en dicho razonamiento, o sea, el concepto de excedente; el análisis propiamente dicho, o sea, la réplica del mecanismo económico mediante el cual se produce la captación de parte de los frutos del progreso técnico en forma de excedente; y el fenómeno a largo plazo que se intenta explicar, o sea, la tendencia a la concentración del ingreso, así como la que se asocia a ésta, en el ámbito del consumo. Aun sin habernos detenido a examinar en detalle el segundo de estos aspectos, es factible preguntar en qué medida la orientación general del razonamiento —la preeminencia que se atribuye a los fenómenos del ámbito de la distribución, y el énfasis en la necesidad de un enfoque más que económico para explicarlos—, constituye un camino adecuado para enriquecer la teoría del subdesarrollo. Los restantes comentarios aluden a esta cuestión.

16. La primera reserva que merece tal tipo de orientación, se refiere a la universalidad atribuida a los fenómenos mencionados. Las siguientes afirmaciones de

C. Furtado son particularmente adecuadas para aclarar nuestro punto de vista: “La existencia de una clase dirigente con patrones de consumo similares a los de los países donde el nivel de acumulación de capital era mucho más alto, e impregnada de una cultura cuyo elemento motor lo constituía el progreso técnico, se transformó así en factor básico en la evolución de los países periféricos . . . El hecho que acabamos de referir —y no sería difícil comprobarlo con evidencia histórica— pone en claro que, en el estudio del subdesarrollo, no tiene fundamento anteponer el análisis al nivel de la producción, dejando en segundo plano los problemas de la circulación . . . Para captar la naturaleza del subdesarrollo, a partir de sus orígenes históricos, es indispensable enfocar simultáneamente el proceso de la producción (reasignación de recursos que dan origen a un excedente adicional y forma de apropiación de ese excedente) y el proceso de la circulación (utilización del excedente ligada a la adopción de nuevos patrones de consumo copiados de países en que el nivel de la acumulación es mucho más alto), los cuales, conjuntamente, engendran la dependencia cultural que está en la base del proceso de reproducción de las estructuras sociales correspondientes”.¹⁵

Como se puede apreciar, en la cita precedente, como en el artículo comentado, se adopta un punto de vista difundido en años recientes: considerar que los patrones de consumo (y la apropiación del excedente que los sostienen), son características generales del subdesarrollo, y condición básica de la evolución de ese tipo de economía, del mismo modo y con igual significado que

¹⁵ C. Furtado, *O mito do Desenvolvimento Economico*, Ed. Paz e Terra, Río de Janeiro, 1974, p. 80.

aquellas tendencias de la esfera de la producción privilegiadas por la concepción originaria de la CEPAL.

No es imposible que tal punto de vista, que también ha venido ganando adeptos, sea una generalización de la experiencia reciente de algunas economías latinoamericanas, cuyo gran dinamismo ha estado asociado a una desigualdad distributiva aparentemente creciente. De todas maneras, no parece que tales tendencias se comprueben en todos los casos de subdesarrollo, en todo tiempo y lugar, ni aun en todas las experiencias de industrialización de economías subdesarrolladas. Piénsese, por ejemplo, en las diferencias que median entre los patrones de distribución y consumo que acompañaron la industrialización argentina de la década posterior a la segunda guerra, y los prevalecientes durante el último decenio, en las economías más importantes del área latinoamericana.

17. Es indudable que el análisis de una realidad concreta desde la óptica de la distribución y del consumo puede ser de gran utilidad para dilucidar las características de conjunto de su funcionamiento y de su evolución a largo plazo, así como para el diseño de la política económica en aquellos ámbitos, o aun para el de la política de desarrollo. Asimismo, el análisis de la distribución no es relevante sólo para la economía aplicada o para la política económica; lo es también para la economía teórica, puesto que al ampliar su campo y hacer explícitos aspectos del quehacer social que de otro modo quedan ocultos, los relaciona con mayor precisión a los restantes, en beneficio del grado de coherencia de la teoría en su conjunto.

Hecha la anterior salvedad, planteamos una segunda reserva; se refiere ésta a la prioridad que se otorga y al modo

cómo se privilegia el análisis de la esfera de la distribución. El procedimiento que nos parece inadecuado, y que también se está tornando habitual en los últimos años, consiste, en lo fundamental, en definir ciertas hipótesis con visos de generalidad sobre los patrones de la distribución personal del ingreso y del consumo, para luego tratar de encontrar sus causas, examinando las contradicciones e incongruencias que se manifiestan en la esfera de la producción. Expresado de otro modo, se procura reestructurar el análisis global del subdesarrollo, inclusive los diversos análisis parciales relativos a la esfera de la producción, articulándolos en torno al de la distribución, el que a su vez se apoya en determinadas hipótesis de dudosa validez general.

Dejando de lado la validez de las hipótesis, y también los problemas de método que tal proceder conlleva, a nuestro entender seguirlo conduce en la práctica a un obstáculo difícil de superar, que es el estado inconcluso del propio análisis de la esfera de la producción. En este ámbito, y ateniéndonos a las contribuciones fundamentales de la CEPAL, existen varios aportes teóricos que procuran dar cuenta de la tendencia al deterioro de los términos del intercambio y de su significado, y una interpretación del proceso de industrialización que explica las tendencias al desequilibrio externo y al desempleo estructural, por medio de dos teorías parciales. Estos distintos aportes teóricos sólo se vinculan entre sí en el plano de los conceptos generales, es decir, en el de las ideas más abstractas acerca de las características del sistema centro-periferia. Todo esto indica que alcanzar una articulación lógica precisa de dichos aportes, constituye un requisito previo para vincularlos al análisis de la esfera de la distribución, conservando la característica del conjunto.

18. La tercera reserva se refiere a la posibilidad que tiene el análisis de la esfera de la distribución para lograr una interpretación más que económica del proceso de desarrollo. Permítasenos plantearla por contraste con el punto de vista muy embrionario que se esboza a continuación, relativo también al modo de acercarse a ese tipo de enfoque.

En los diversos aportes teóricos de la CEPAL relativos al proceso de industrialización de la periferia, las tres tendencias antes referidas se explican, en última instancia, por desproporciones que se producen entre los montos y/o las tasas de crecimiento de la producción, y/o de la utilización de recursos de los diversos sectores internos y/o externos (periféricos y/o centrales). Aunque tal generalización no puede ser aquí demostrada, por lo menos puede ser aclarada en algo, ejemplificándola brevemente con la explicación de la tendencia al desequilibrio externo.

El análisis cepalino de dicha tendencia se realiza tácitamente por contraste con un patrón teórico de referencia, en el cual se establecen las condiciones que deben satisfacerse para preservar el equilibrio de la balanza comercial durante el proceso de industrialización sustitutiva. Dados ciertos supuestos respecto al crecimiento de los centros y del sector primario-exportador de la periferia, se admite que la expansión de los sectores cuya producción se destina al mercado interno puede realizarse de manera tal que la complementariedad entre los productos de dichos sectores, unida al cambio en la composición de las importaciones —la oportuna reducción de algunas de ellas, para posibilitar la satisfacción de las necesidades de importación de las ramas que se expanden—, permita mantener el equilibrio externo. La tendencia al

desequilibrio se explica por contraste con ese patrón de referencia. Según se aduce, al irse desarrollando a partir de la sustitución de los bienes más simples y hacia la de los más complejos, la propia sustitución genera ingentes requerimientos de importación, los que tienden a exceder los límites impuestos por el lento crecimiento de las exportaciones y por el agotamiento de las posibilidades de comprimir importaciones no esenciales. Dicho de otro modo: las transformaciones en la estructura productiva que caracterizan la industrialización, y los cambios en la composición de las importaciones que la acompañan, no se dan en la práctica de acuerdo a las condiciones de proporcionalidad necesarias o requeridas para preservar el equilibrio. El desequilibrio se explica, pues, en última instancia, por *desproporciones* en los ritmos de crecimiento de los diversos sectores periféricos, entre sí y/o con el ritmo de crecimiento de los centros.

Anteriormente se afirmó que aún no se ha logrado una articulación lógica satisfactoria entre los diversos aportes teóricos de la CEPAL. Las afirmaciones previas quizás contengan una primera idea sobre cómo intentar mejorarla: tratando de establecer los ritmos sectoriales de crecimiento que deben darse para que las 'leyes de proporcionalidad', formuladas en dichos aportes mediante análisis parciales, se cumplan de modo interrelacionado y simultáneo. Así, por ejemplo, y aunque ello posiblemente implicaría serias dificultades analíticas, es en principio posible precisar las condiciones y/o ritmos sectoriales de crecimiento requeridos para que, por una parte, quede asegurada la preservación del equilibrio externo, y por otra, se logre la eliminación de la heterogeneidad estructural, o sea, la paulatina reabsorción del total de la fuerza de trabajo en ramas y con nive-

les de productividad normal, en un lapso definido.

En líneas muy generales, puede afirmarse pues que la rearticulación de los análisis fundamentales de la CEPAL demandaría establecer un patrón ideal de crecimientos globales y sectoriales, diseñado de tal manera que las tendencias que caracterizan el desarrollo periférico —el deterioro, el desequilibrio externo, el desempleo—, no se produzcan; y que sea adecuado para juzgar, por contraste con él, las condiciones de desproporcionalidad que están en la base de dichas tendencias. Pero además, debido a la complejidad con que tal patrón de referencia describiría el crecimiento de la producción material, se comprende que para plantearlo de manera coherente es menester precisar las condiciones sectoriales y globales de acumulación de capital y de penetración de la tecnología que aseguren un crecimiento proporcionado, y que eviten así el surgimiento de aquellos desequilibrios y tendencias. Obsérvese, sin embargo, que para lograr ese fin es suficiente establecer las condiciones de la acumulación 'necesaria' o 'requerida' para que las varias relaciones de proporcionalidad se cumplan simultáneamente; y que esas condiciones no constituyen una réplica del proceso espontáneo de acumulación, esto es, del proceso de acumulación tal como puede concebirse que derive del comportamiento de determinados agentes económicos, de cuyas decisiones la acumulación depende.

Recurrimos nuevamente a un ejemplo aclaratorio. Concíbese una distribución intersectorial de las inversiones, asociada a ciertas opciones tecnológicas, mediante la cual se consiga, en un plazo definido, evitar el desempleo, y se vayan corrigiendo los desniveles de la productividad del trabajo respecto a los países centrales; y que simultáneamente contemple aumen-

tos de la capacidad instalada en el sector exportador, y en cada uno de los sectores de producción para el mercado interno, además de cambios en la composición de las importaciones, capaces, en su conjunto, de evitar el desequilibrio externo. Pero ese patrón ideal de acumulación 'requerida' no estará en condiciones de explicar porqué la acumulación se fue dando en los hechos a determinado ritmo global, ni porqué se acumuló en la realidad a determinadas tasas en los distintos sectores; o sea, ese paradigma no revela por qué razones se dio un patrón efectivo de acumulación que originó el desempleo y el desequilibrio externo.

Parecería que para alcanzar un enfoque global del subdesarrollo se requiere no sólo rearticular los análisis de la CEPAL relativos a las tendencias que lo caracterizan, sino también tratar de percibir las causas básicas de tales tendencias, intentando un análisis de las fuerzas que impulsan la acumulación, y del modo cómo determinan el ritmo y las formas que la misma adquiere. Véanse cuáles son las razones de este punto de vista. Los análisis de la CEPAL abordan la esfera de la producción, pero en esencia sólo establecen relaciones de proporcionalidad entre sectores de la producción material; rearticular dichos análisis exigiría dilucidar y precisar las condiciones de la acumulación 'requerida' para que las varias relaciones de proporcionalidad se cumplan simultáneamente. En cambio, intentar una réplica del proceso espontáneo de acumulación, a la par que buscar las causas que operan detrás de las desproporciones sectoriales del crecimiento, implica inquirir sobre las relaciones sociales que se establecen en la esfera de la producción, esto es, sobre las relaciones económicas básicas que se desarrollan en torno a la generación, apropiación y utilización del excedente económico.

Cabe aclarar que tales relaciones no son sólo internas, sino también externas, y que estas últimas no abarcan únicamente las que se establecen a través del comercio y se expresan en el deterioro de los términos del intercambio, sino también a todas las que implican al capital extranjero, en el sentido más lato del término.

Llegamos, por último, a considerar las limitaciones del análisis de la esfera de la distribución, para alcanzar una interpretación más que económica del subdesarrollo. A primera vista, podría parecer que dicho análisis sólo es el camino inverso del que se acaba de plantear, y que tal camino resulta más fácil y expedito, en tanto la distribución personal del ingreso está visiblemente influida, y continuamente alterada, por relaciones sociales no-económicas, y en especial por redefiniciones en las relaciones de poder. Sin embargo, existen razones para pensar que los esfuerzos de teorización que siguen esa vía, sin desmedro del logro de resultados parciales significativos, no conducen al tipo de enfoque global que se procura lograr.

La principal de esas razones está constituida por la carencia de un análisis adecuado de las relaciones económicas básicas, que son las más generales y duraderas, y que enmarcan y condicionan a las relaciones que se establecen en la esfera de la distribución, más particulares y contingentes. No es difícil percibir que tal razón está implícita en la base de las reservas planteadas en los dos párrafos anteriores. Pues precisamente debido a dicha carencia, cuando se adopta la esfera de la distribución como punto de partida y como eje del pretendido análisis global del subdesarrollo, ante variaciones sensibles de la distribución, y/o ante hechos muy notorios en el ámbito sociopolítico, se tiende a privilegiar un conjunto de nuevas hipótesis, de universalidad y constancia dudosas. Asimismo, debido también a la misma carencia, se tiende a articular las mencionadas hipótesis mediante un análisis de tipo sociopolítico, el que no se integra al análisis económico, sino que se sobrepone a piezas aisladas del mismo, introducidas ad-hoc a medida que se desarrolla la argumentación.

ANEXO

I. Relaciones Técnicas

<i>Variables</i> <i>Periodos</i>	t	T	k	K	P
0	2	50	0.333	300	100
1	2.1	51.25	0.34	316.5	107.6
2	2.205	52.53	0.347	334.0	115.8
3				352.4	

II. Distribución

<i>Variables</i> <i>Periodos</i>	s	S	$\Delta S/S$ x 100	E	$\Delta E/E$ x 100	S/P x 100	E/P x 100
0	1	50	—	50	—	50	50
1	1	51.25	2.5	56.38	12.75	47.62	52.38
2	1	52.53	2.5	63.30	12.28	45.35	54.65

III. Inversión y Consumo

<i>Variables</i> <i>Periodos</i>	I/P x 100	C/P x 100	C_E/P x 100	C_E/C x 100
0	16.54	—	—	—
1	16.22	83.78	36.16	30.30
2	15.90	84.10	38.75	32.59

Observaciones: Las variables están definidas en el texto. Tácitamente se ha supuesto que la inversión bruta es igual a la neta, y que madura con un rezago de un período.

*Comentario de Marshall Wolfe**

Los comentarios que a continuación se enuncian se centran en ciertas importantes propuestas políticas y sociales contenidas en la crítica del Dr. Raúl Prebisch al capitalismo periférico, y dejan el análisis de sus explicaciones económicas a personas más calificadas para hacerlo. Reformuladas en términos más sencillos estas propuestas son:

1. La distribución de la riqueza y del ingreso en las sociedades periféricas no deriva de las fuerzas del mercado sino de la distribución inicial del poder. El desarrollo capitalista de la periferia permite que la minoría que detenta el poder siga concentrando la mayor parte de los frutos de éste en sus propias manos.

2. La distribución del poder también determina la distribución de las oportunidades para adquirir las calificaciones formales o la 'formación' necesaria para incorporarse a los puestos ejecutivos, técnicos y burocráticos requeridos por el estilo de desarrollo. Cuando la tasa de expansión de los 'estratos intermedios' resultantes es superior al incremento de la demanda real de sus servicios, el mismo poder que permitió la adquisición de calificaciones también requiere la 'absorción espuria' de quienes las poseen en áreas de empleo favorecidas. En los niveles más bajos de calificaciones y de ingreso dentro de las actividades generadas por el desarrollo operan procesos análogos. La distribución del poder y la escasa

capacidad de absorción de mano de obra de estas actividades asegura que los que en un comienzo eran pobres y débiles seguirán marginados.

3. La distribución del poder y del ingreso genera la 'sociedad de consumo' en su forma actual: concentrada, dispendiosa e imitativa. También influye en las modalidades de introducción de las tecnologías y en el hecho de que no logren generarse tecnologías que mejor se adapten a las condiciones de los países periféricos.

4. La sociedad de consumo para minorías estratificadas es incompatible con el logro de una tasa de acumulación suficiente que eventualmente permita absorber a las masas marginadas mediante empleos productivos y bien remunerados.

5. Pese a que el desarrollo capitalista de la periferia permite ampliar las minorías que están en condiciones de participar en la sociedad de consumo, y de hecho lo necesita para su propio funcionamiento, no puede hacerlo más allá de cierto punto debido a la falta de dinamismo y al apetito insaciable de los grupos que ya están participando. En la medida en que los grupos excluidos, actualmente condenados al 'infraconsumo', adquieren mayor aptitud para utilizar la organización y los procesos políticos democráticos para imponer su incorporación, aumenta la inflación o bien quienes detentan el poder reemplazan la democracia formal por el uso de la fuerza, o ambas cosas a la vez.

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

6. El capitalismo periférico es imitativo y no innovador como el capitalismo central; está divorciado de las necesidades sociales y de la dotación de recursos, y es incapaz de superar sus contradicciones internas salvo a través de la represión. Su evolución bajo la hegemonía de los centros mundiales impide el desarrollo de la clase empresarial y desalienta su lucha contra estos defectos.

A juzgar por la forma en que exponen, no hay duda que estas propuestas tienen una finalidad normativa. Indican tendencias evidentemente inaceptables, tanto en función de los valores democráticos, del bienestar humano, de la autonomía nacional, como del avance hacia el crecimiento económico autosostenido. De ello se desprende que los hombres de buena voluntad deberán buscar con ahínco los medios de cambiarlos. Surgen entonces al primer plano ciertas interrogantes: si el diagnóstico es correcto en cuanto asigna un papel central al poder ¿dónde pueden identificarse los posibles agentes de transformación? Si la transformación es factible ¿cuán profunda y traumática debe ser? En otros términos ¿a quiénes está dirigido el estudio y qué se espera que hagan sus destinatarios? ¿Pueden superarse los males mediante reformas al *estilo* de desarrollo predominante, o los males de esta envergadura exigen un *sistema* totalmente diferente? ¹ Como es obvio, la larga experiencia del Dr. Prebisch le ha permitido adquirir plena conciencia de la compleji-

¹ Lo más probable es que las reformas del estilo conserven las características centrales del capitalismo, aceptando o no su denominación, con una intervención estatal mejor planificada y más decisiva para restablecer el equilibrio del poder interno y externo. Los artículos de J. Graciarena y A. Pinto que aparecen en el mismo número de la Revista de la CEPAL analizan el distingo entre *estilos* y *sistemas*.

dad de estos problemas, de los peligros que entraña dar recetas radicales demasiado simplificadas y de la probabilidad de que el futuro nos depare sorpresas. Por lo tanto, se limita a formular algunas discretas sugerencias acerca de lo que puede hacerse y de quiénes deben hacerlo.

Sin embargo, las pruebas cada vez más inquietantes de que el desarrollo capitalista de la periferia ha conducido a las sociedades nacionales latinoamericanas a una trampa de la que sólo podrán salir a un costo social muy elevado, de una u otra naturaleza, nos empujan al peligroso terreno de concebir agentes alternativos a quienes podría dirigirse un estudio que plantee un desafío radical al estilo de desarrollo dominante.

Los argumentos podrían dirigirse a *quienes actualmente detentan el poder* dentro de las sociedades capitalistas periféricas ¿pero por qué habrían de convenirse por argumentos contrarios a un sistema que los favorece? Desde los años cincuenta, e incluso antes, han estado en boga dos líneas de persuasión: a) que el estilo de desarrollo prevaleciente es incompatible con los valores democráticos y de bienestar humano declarados; b) que no será viable a largo plazo, de tal modo que quienes detentan el poder deberán cambiarlo en aras de su propia supervivencia. No obstante, a los voceros de los detentadores del poder obviamente no les cuesta nada reinterpretar los valores democráticos para justificar cualesquiera tácticas que crean necesarias, y es evidente que la segunda línea de razonamiento no los convence; pueden sostener en cambio con su lógica que lo que más amenaza la viabilidad del estilo es la intervención reformista del gobierno. En otros términos, la táctica que aconsejan sus propios intereses percibidos consiste en "cambiar sólo lo suficiente como para que nada cambie". En

los últimos años, en la mayoría de los países han surgido grupos empresariales que se identifican de manera agresiva con el estilo predominante; estiman que sus efectos sobre los pobres son más que nada un problema policial y justifican su ideología señalando el funcionamiento deficiente de los regímenes reformistas y populistas de América Latina y otros lugares.

Los *estratos intermedios* cuya participación en el poder es menor y quizá ilusoria, difícilmente sean más permeables a aceptar argumentos sobre la necesidad de transformar el estilo de desarrollo, salvo en la medida en que interpreten la transformación como medio de mejorar su propia posición relativa. Lo más probable es que en este plano las reacciones sean más contradictorias y ambivalentes que en aquél de los principales detentadores del poder, debido a los golpes que las crisis actuales están asestando a algunos sectores de los estratos intermedios y a las crecientes dificultades del sistema para satisfacer sus expectativas a través de la educación privilegiada y de la 'absorción espuria', pero su principal reacción es defensiva contra cualquier amenaza de disminuir la distancia que los separa de las masas excluidas.

Los argumentos podrían dirigirse a las *tecnoburocracias* que han estado recogiendo experiencia y confianza en sí mismas; dentro de la tradición cepalina de formación de planificadores económicos esta clase de agentes es la más accesible. Podría suceder que parte del mecanismo estatal, persuadido de la necesidad de cambios, actúe de manera autónoma, consolidando el poder y utilizándolo para redistribuir los ingresos, frenar la sociedad de consumo y acelerar el ritmo de acumulación. Sin embargo, hasta el momento las experiencias de esta naturaleza difícilmente justifican la con-

fianza en ellas; las tecnoburocracias, sean militares o civiles, habitualmente exageran tanto su propio conocimiento de las sociedades donde tratan de actuar como su poder sobre ellas. Si se indisponen con la élite que detenta el poder o con los estratos intermedios, lo más probable es que las consecuencias escapen de sus manos; por mucho que hablen de participación popular no pueden darse el lujo de movilizar a las masas; y sin tal movilización las limitaciones que imponen los centros mundiales vinculados con quienes detentan el poder dentro del país, tarde o temprano las llevarán a un callejón sin salida. Por otra parte, una proporción cada vez mayor de los tecnoburocratas parece identificarse ideológicamente con los empresarios antes mencionados.

Los argumentos podrían dirigirse a los que *real o potencialmente detentan el poder* en los países centrales. Esta solución resulta tentadora, pese a cierta incongruencia con el objetivo de aumentar la autonomía nacional, si se concluye que los detentadores del poder en la periferia no serán desplazados ni modificarán sus métodos de actuar a menos que varíen los esquemas de dependencia y los estímulos externos que fortalecen sostenidamente la sociedad de consumo. Esta resulta aún más tentadora si se pone en duda el supuesto de que los centros tienen políticas 'imperialistas' coherentes respecto de la periferia. Si, como ahora sostienen muchos científicos sociales de los centros, las políticas centrales hacia la periferia realmente constituyen un conjunto internamente contradictorio de 'política burocrática' de organismos públicos que persiguen sus propios fines junto a distintas clientelas y grupos de presión, y si en los centros pueden percibirse ahora los más fuertes contraataques a los excesos de la sociedad de consumo

y a la concentración del poder económico, debería ser posible encontrar en ellos aliados para restablecer el equilibrio del poder en la periferia. Es sabido que en la actualidad las fuerzas dominantes de algunos de los países centrales más pequeños son partidarias de que el tercer mundo aplique estilos de desarrollo muy similares a los que sugiere la crítica del capitalismo periférico del Dr. Prebisch, criterio que les deja pocos candidatos merecedores de asistencia. De manera más limitada, los directores de los organismos de financiamiento internacional instan ahora a realizar cambios análogos en las prioridades del tercer mundo. Es probable que los Estados Unidos estén ahora más dispuestos a adoptar un criterio reformista de esta naturaleza de lo que lo han estado desde comienzos de los años sesenta. Este cambio de actitud de los centros hace que la mayoría de los países latinoamericanos que solicitan asistencia externa se encuentren en una posición vulnerable por tres motivos: porque sus niveles de ingreso por habitante son muy superiores al promedio del tercer mundo; porque los ingresos y el consumo están manifiestamente mal distribuidos; y porque los que detentan el poder se basan en la represión para defender la distribución del ingreso y las fuentes de dinamismo del estilo predominante. De una u otra manera, los detentadores del poder en la periferia deben tener en cuenta en sus cálculos las evaluaciones externas del estilo de desarrollo predominante. La naturaleza cambiante, los objetivos reales y la capacidad de los interlocutores del centro y la periferia, merecen ser cuidadosamente analizados a fin de que la búsqueda de estilos de desarrollo optativos pueda ir más allá de la proliferación ritual de "planes de acción mundial" y "nuevos órdenes económicos". La experiencia de la Alianza

para el Progreso demuestra cuán precarias y ambiguas han sido las políticas de reformas propuestas por el centro, en parte bajo la influencia de reformadores de la periferia, y formalmente aceptadas por las personas que detentan el poder en los distintos países como requisito de la asistencia externa.

Los argumentos podrían remitirse a las *contraélites* que aspiran a movilizar a las clases sociales explotadas o excluidas dentro del estilo de desarrollo capitalista periférico y a asumir el poder en su nombre. (Puede partirse de la base de que las propias masas marginadas no leerán la *Revista de la CEPAL*.) Tales *contraélites* han estado figurando en escena durante algún tiempo y aceptarían fácilmente que hay una relación causal entre el poder, la distribución del ingreso, la sociedad de consumo y la acumulación insuficiente. Sin embargo, no limitarían, y probablemente no podrían limitar, sus soluciones a la construcción de un capitalismo humanizado. El estudio se refiere muy superficialmente al hecho de que parte importante de los dirigentes políticos de los estratos bajo y medio han rechazado las reglas del juego capitalistas de la periferia, y no se sienten en absoluto responsables de contribuir a que el estilo de desarrollo predominante funcione mejor. En otros términos, optan por un cambio de sistema. Salvo en Cuba, estas corrientes políticas no han sido lo suficientemente fuertes como para imponer un sistema optativo y, como sugiere el Dr. Prebisch en el último párrafo de su trabajo, sus ideas sobre la forma de llegar al poder y sobre qué hacer en él no son tan claras como podrían serlo. Al menos, son lo suficientemente fuertes como para que su rechazo del estilo dominante haga que la pugna por la distribución sea más irreconciliable.

En definitiva, confrontan un problema muy similar al del Dr. Prebisch: ¿Cómo puede transformarse un sistema económico, social y político inaceptable, y quizá no viable, frente a grandes minorías que constituyen los estratos más coherentes y organizados de la población, intolerantemente reacias a renunciar a las ventajas de que ahora disfrutan o que esperan disfrutar; transformación que tendría que ser llevada a cabo por otras minorías, ellas mismas profundamente divididas respecto de las estrategias y valores, con el apoyo de las masas postergadas cuya capacidad de acción disciplinada es escasa? La admiración que sienten por el modelo chino tanto los que critican tolerantemente la sociedad de consumo capitalista periférica como sus enemigos anticapitalistas es característica de sus dificultades tácticas. ¡Ojalá pudiera partirse de una población frugal, trabajadora, innovadora e igualitaria que no aspire a tener automóviles, televisores ni a disfrutar de vacaciones en el extranjero, que le hiciera frente a un puñado de opresores!

El problema del poder conduce así al problema de los valores. Si cualquier agente social se propusiera transformar la estructura de poder que determina la distribución del ingreso ¿podría al mismo tiempo inculcar valores compatibles con normas de consumo relativamente igualitarias y frugales y una tasa más elevada de acumulación? Cuesta imaginarse que los que verdaderamente detentan el poder o los estratos medios que ahora participan en la sociedad de consumo cambien sus formas de vida respondiendo a exhortaciones. Igualmente difícil es imaginar que las masas ahora excluidas, una vez que hayan gustado del poder, vayan a moderar voluntariamente sus exigencias de acuerdo con lo que a juicio de los planificadores pueda otorgárseles.

Incluso es difícil imaginar que las tecnoburocracias o contraélites puedan dar ejemplo de austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, sin lo cual sus exhortaciones a otros elementos de la sociedad carecerán de peso. El destino de los intentos nacionales de modificar el estilo de desarrollo dominante a la par que se "democratiza" la sociedad de consumo es demasiado conocido como para merecer mayores comentarios. La observación que formula Aníbal Pinto en sus "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", de que si pudiesen elegir las masas de cualquier país votarían por la sociedad de consumo, y que su rechazo se limita a ciertas minorías intelectuales, es bastante válido, pero no niega la probabilidad de que las masas estarían votando por un paraíso que sólo puede ser real mientras estén excluidas de él.

En la actualidad, los estilos de vida de todos los estratos de las sociedades, tanto de la periferia como del centro, con la probable excepción de minorías de élites muy pequeñas, son sacudidos por golpes que quizá se tornen más frecuentes e intensos en el futuro. Los grandes estratos medios son incapaces de mantener sus antiguos niveles de consumo y llega a ponerse en duda que puedan lograr sus aspiraciones respecto de su propio futuro y del de sus hijos. Los golpes podrían ser ejemplarizadores, ¿pero quién ha de enseñar la lección? Podría concebirse una modificación gradual de los valores en torno a la juventud, estimulada por las crisis societales pero encauzadas por formas de educación innovadoras y por la generación de opciones más atractivas que la sociedad de consumo, pero ¿quién ha de transformar la educación y ofrecer las opciones? Algunas experiencias recientes indican que dentro de las sociedades estratificadas y

competitivas, las propuestas de modificar el contenido y los objetivos de la educación de modo que contribuya a la productividad, a la igualdad social y a servir a los estratos postergados de la sociedad despiertan más resistencia inmanejable que las políticas que inmovilizan la 'formación' para los puestos más altos y hacen más estricta la selección para el ingreso a esta clase de formación.

En algunos casos puede facilitarse un estilo o sistema de desarrollo radicalmente diferente a través de la exportación de los sectores más recalcitrantes de los estratos intermedios a climas más favorables, a expensas de apreciables pérdidas a corto plazo en materia de mano de obra profesional y técnica, como en el caso de Cuba, pero en los países latinoamericanos más grandes el tamaño de los estratos intermedios hace que esta 'solución' resulte improbable. En su mayor parte, los que se benefician de la sociedad de consumo están en mejor situación para expulsar a los que la critican. El futuro de la sociedad de consumo en América Latina parece ser permanentemente precario y también repudiable por la complacencia con que sus beneficiarios aceptan el precio de la pobreza, la falta de poder y la represión de los demás. Sin embargo, no puede culparse del todo a estos beneficiarios por creer que, para ellos, cualquier remedio será peor que la enfermedad y que para el resto de la sociedad los beneficios serán problemáticos.

En definitiva, parece útil referirse con vacilaciones a una propuesta económica central que aparece en la "Crítica al capitalismo periférico". Como las obras anteriores del Dr. Prebisch este estudio subraya repetidamente la necesidad de

lograr un *ritmo* más rápido de acumulación de capital. La evaluación negativa de la sociedad de consumo y de la modalidad de industrialización que la ha configurado y ha sido configurada por ella en un proceso causal que constituye un círculo vicioso, indica que habría que poner el mismo énfasis en la *clase* de acumulación. ¿Acumulación de qué y para qué? Si es cierto que una elevada proporción de la actual acumulación de capital tan sólo ayuda a consolidar la sociedad de consumo y a fortalecer los argumentos para perpetuarla de manera irreversible (por ejemplo, la construcción urbana de viviendas y oficinas de lujo; la fabricación de automóviles y su relación con las carreteras, la ocupación de tierras e infraestructura urbanas, las redes de mantenimiento y suministro de combustible) ¿no se deduce de ello que la tasa global de acumulación contiene tanto componentes inaplicables y negativos como componentes positivos del punto de vista del logro eventual de medios de subsistencia adecuados y actividades significativas para toda la población? Si realmente se estima que la actual sociedad de consumo es siempre inaccesible a las masas de la población y sólo puede mantenerse a expensas suyas ¿no hay que concluir que el ritmo de acumulación, en la forma en que actualmente se calcula, no puede presentarse legítimamente como objetivo? En esta materia el que no es economista entra rápidamente en un terreno que está fuera de su alcance, pero al parecer podría ser preciso proceder sistemáticamente a aclarar de qué manera entran el ritmo de acumulación y las tasas de crecimiento económico en la crítica del capitalismo periférico y su versión de la sociedad de consumo.

Algunas publicaciones de la CEPAL

Estrategia internacional del desarrollo y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Tercera Evaluación Regional. Guatemala, 1977. Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 17, Santiago de Chile, 1977, 61 páginas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la década de los setenta como Segundo Decenio para el Desarrollo y aprobó una Estrategia Internacional con el objeto de que sirviera de orientación a las actividades de los gobiernos. Cada dos años se realiza una evaluación de los avances realizados y, en el caso de América Latina, ella se lleva a cabo durante los períodos bienales de sesiones de la CEPAL. La primera se realizó en Quito (Ecuador) en 1973; la segunda en Chaguaramas (Trinidad y Tabago) en 1975; y la tercera en Ciudad de Guatemala en 1977; las dos primeras fueron recogidas en el Cuaderno N° 2, en tanto que la tercera constituye el N° 17.

El texto que aparece en este último Cuaderno es el aprobado por los representantes gubernamentales sobre la base de documentos preparados por la Secretaría de la CEPAL, y se presenta dividido en cuatro partes. La primera trata de manera general los problemas del desarrollo económico y social de la región; la segunda y tercera se refieren a las relaciones económicas externas de América Latina y a las cuestiones relativas a la integración y cooperación entre los países del área; mientras que la cuarta esboza los lineamientos de un plan de acción, en especial sobre estos últimos aspectos. Finalmente, se presentan las declaraciones y constancias que hicieron varios países respecto de la Evaluación.

Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina, por Armando Di Filippo, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 18, Santiago de Chile, 1977, 64 páginas.

Este ensayo se propone identificar los factores fundamentales que, a largo plazo, influyeron significativamente en la formación de las estructuras distributivas latinoamericanas.

Dadas las condiciones particulares del desarrollo de la región, el análisis debió remontarse en el tiempo para dilucidar ciertos rasgos estructurales de prolongada gravitación, originados tanto en la herencia precolombina como en las fases de conquista y colonización de América Latina.

Partiendo de este marco de referencia, profundiza la estructura distributiva de las economías latinoamericanas cuando ellas se integran a la periferia del sistema de relaciones económicas internacionales cuya hegemonía tuvo Inglaterra. De este modo, basándose sobre una conocida tipología de economías exportadoras, se bosquejan las formas características del progreso técnico que les corresponden y las proyecciones distributivas que de allí derivan.

Con el objeto de ilustrar estas particularidades, se esbozan en el trabajo las repercusiones distributivas de la implantación de ciertos complejos exportadores en diferentes países latinoamericanos, las que parecen haber dependido fundamentalmente de su capacidad para disolver regímenes laborales de corte señorial, heredados de la colonia, que aún perduran en vastas regiones rurales de América Latina.

Por último, se aventuran en este trabajo algunas interpretaciones hipotéticas sobre los mecanismos básicos por los cuales estas economías exportadoras pueden haber influido, directa o indirectamente, en la formación de centros urbanos importantes, y sobre las repercusiones distributivas derivadas de este fenómeno. El análisis abarca particularmente las sociedades latinoamericanas de urbanización e industrialización tempranas, en donde el cuadro distributivo parece haber sido más favorable.

United States - Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations, por Sidney Weintraub, Serie Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1977, 44 páginas (en inglés solamente).

El destacado académico norteamericano autor de este ensayo, lo escribió en respuesta a un pedido especial de la Secretaría de la CEPAL, y tiene por finalidad hacer algunas sugerencias a los países de América Latina sobre la orientación de sus políticas comerciales y financieras con los Estados Unidos. S. Weintraub realiza un análisis de las percepciones y expectativas que ambas partes tienen sobre algunos aspectos particularmente conflictivos de sus relaciones comerciales y financieras y, sobre esa base, determina la orientación y amplitud en que a su juicio podría alterarse la posición de los Estados Unidos en esas áreas.

Con respecto al ámbito comercial, cree que América Latina podría obtener algunos éxitos si presiona por una mayor liberalización de la política comercial norteamericana, la que podría expresarse, por ejemplo, a través de cambios en el uso de los subsidios de exportación, en una disminución progresiva del proteccionismo, etc. En relación a las vinculaciones financieras, sostiene que la máxima prioridad de América Latina es el acceso al capital, sea a través de instituciones financieras internacionales o del mercado de capitales. Dado este objetivo, estima posible obtener una modificación favorable de la política del Fondo Monetario con respecto a facilidades financieras para enfrentar problemas de balance de pagos, y una actitud más flexible de los Estados Unidos acerca de la refinanciación de las deudas externas y la eliminación de los aspectos coercitivos en los programas de ayuda.

Sostiene que hay algunas áreas donde los esfuerzos de América Latina por modificar la política de Estados Unidos están condenados casi con seguridad al fracaso, entre otros motivos porque considera nuestra región como la 'clase media' de los países en desarrollo. A su juicio, los Estados Unidos no apoyarán iniciativas orientadas a crear asociaciones de productores que pretendan aumentar los precios de los productos primarios, incrementar sustancialmente la ayuda oficial de Estados Unidos a América Latina, reestructurar anticipadamente su industria, y otras. De todos modos, afirma que el reciente cambio de gobierno en los Estados Unidos anticipa una era de apertura hacia América Latina, y de esta manera una oportunidad para lograr algunos cambios sustanciales en sus relaciones económicas.

Cooperación internacional en el ámbito de los productos básicos agrícolas: convenios sobre productos y asociaciones de productores, por Edwin Marchán, E/CEPAL/1044, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 83 páginas.

Este documento pretende, en principio, indagar la situación de los convenios internacionales sobre productos básicos agrícolas. El cometido primario y tradicional asigna a estos convenios la función de estabilizar los precios, reduciendo sus fluctuaciones excesivas. Empero, una visión más amplia y penetrante les atribuye la concep-

ción de una política vinculada a la redistribución de la riqueza mundial. Por ello es muy significativo abordar este tema, ya que dentro del Programa Integrado propuesto por la UNCTAD, por lo menos 17 productos —que representan el 76% de las exportaciones de los países en desarrollo, si se excluye el petróleo— exigen alguna suerte de arreglo internacional de parecida índole.

El segundo propósito que anima a este trabajo es el de referirse a una fórmula de cooperación muy en boga en estos momentos: las asociaciones de productores. En efecto, el reconocimiento a la fuerza y efectividad de la negociación colectiva ejercida a través de la acción mancomunada de países productores o exportadores, es una realidad que no puede ser soslayada. Más aún, las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Declaración y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, además de recoger este concepto piden a los gobiernos hagan lo posible "para facilitar el funcionamiento y fomentar la consecución de los objetivos de las asociaciones de productores". De este modo, los requisitos que reclaman este tipo de arreglos y que son los que a la postre garantizan el éxito en la consecución de sus objetivos son también motivo de análisis.

Finaliza este documento ensayando algunas proposiciones relativamente nuevas en su enfoque, en torno a fórmulas concretas de colaboración entre países.

Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de solución, por Carlos Massad y Roberto Zahler, E/CEPAL/1041, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 52 páginas.

En los últimos años el financiamiento externo de los países de América Latina no exportadores de petróleo ha sufrido profundos cambios, tanto por las magnitudes, términos y condiciones implicados, como por la evolución que han experimentado las fuentes de recursos externos a la región.

En efecto, el déficit promedio de la balanza de pagos en cuenta corriente de estos países representaba menos de un 15% de las exportaciones de bienes y servicios en 1965-1970, pero en 1975 dicha proporción superó el 50%. Asi-

mismo, si a mediados del decenio de 1960, el financiamiento externo de América Latina provenía principalmente de fuentes oficiales, a mediados de los años 70 el grueso del financiamiento provenía de los bancos privados del exterior.

Este documento se orienta a analizar los variados aspectos de esta crítica situación y a sugerir algunas medidas para remediarla. Entre estas últimas examina en especial las acciones propuestas en áreas tales como los pagos futuros de la deuda, la solvencia de los deudores, el acceso a los mercados y las corrientes de capital, el financiamiento de la balanza de pagos, los precios de las materias primas y la expansión y diversificación de las exportaciones. En la parte final analiza en particular la significación de éstas y otras medidas para los países de América Latina.

América Latina. Relación de precios del intercambio 1928-1976, E/CEPAL/1040, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 42 páginas.

América Latina. Importaciones clasificadas según uso o destino económico (CUODE) 1948-1974, E/CEPAL/1043, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 52 páginas.

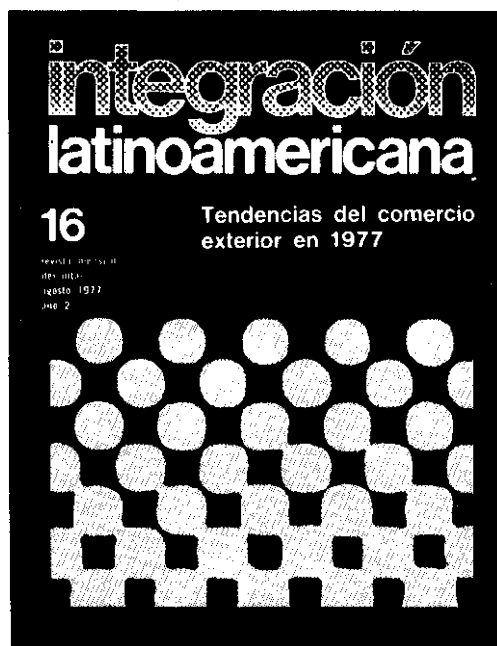
Estos dos documentos continúan y amplían la información estadística presentada en el *Cuaderno Estadístico No 1, América Latina. Relación de precios del Intercambio*, (CEPAL, 1976).

En el primero de ellos se actualizan las series estadísticas de la relación de precios del

intercambio de América Latina publicadas en dicho Cuaderno, en el cual los datos llegaban a 1972, último año para el cual se disponía de información cuando se preparó dicho documento, y la base seleccionada fue el año 1963. En estos documentos, además de actualizar hasta 1976 las estadísticas detalladas sobre los valores e índices del comercio exterior por países y para la región en su conjunto, éstas se presentan utilizando como base 1970 = 100. El cambio de año base se ha efectuado sometiendo a revisión todo el método de cálculo de los índices por países a partir de 1970, seleccionándose nuevas muestras de productos en este año. Las series se presentan para el período más extenso posible en cada país, lo que depende, claro está, de las informaciones básicas de que se pudo disponer. Asimismo se han empalmado las series originales para abarcar en una sola serie el período comprendido entre 1928 y 1976. Los años adoptados como base y de ponderación fueron, sucesivamente, 1937, 1948, 1955, 1963 y 1970.

En el segundo documento se amplían los datos de las importaciones, a precios corrientes y a precios constantes, al calcularlos de acuerdo a los grupos de la Clasificación Según Uso o Destino Económico (CUODE) a partir del año 1948. Los valores a precios corrientes de los grupos se han obtenido para cada país clasificando en cada año los datos de los anuarios de comercio exterior y otras publicaciones oficiales. Los valores a precios constantes a su vez se han determinado deflactando los valores a precios corrientes antes mencionados por índices de valor unitario calculados para una muestra de productos incluidos en cada grupo de la CUODE.

la integración latinoamericana ya tiene su revista



La revista del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) que se publica once veces al año.

En sus secciones -Editorial, Estudios, Notas y Comentarios, Información Latinoamericana, Información Internacional, Documentación y Estadísticas, Actividades del INTAL, Historia Latinoamericana y Bibliografía- usted encontrará el pensamiento del INTAL, además de otros aportes a la comprensión de los procesos de integración y cooperación regional latinoamericana.

Del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Suscripción anual: Argentina \$a. 1.000, otros países u\$s. 10 (año calendario)*.

Números sueltos: Argentina \$a. 150, otros países u\$s. 1,50*.

Envíe su 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.

* Incluye los gastos de envío por correo aéreo.

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:* Celsó Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantine V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel

Director: Óscar Soberón M.

Vol. XLV (1)

México, enero-marzo de 1978

Núm. 177

SUMARIO

ARTÍCULOS:

Osvaldo Sunkel, *La dependencia y la heterogeneidad estructural*

Helio Jaguaribe, *La condición imperial*

Juan Carlos de Pablo, *Más allá de la sustitución de importaciones: El caso de Argentina*

P. Garegnani, *Nuevas notas sobre consumo, inversión y demanda efectiva*

Fernando Clavijo, Wistano Sáez y Philippe Scheuer, *¿A qué modelo de industrialización corresponden las exportaciones mexicanas?*

Estudios sobre ciencia y tecnología en América Latina:

Jorge Katz, Ricardo Cibotti, *Marco de referencia para un programa de investigación en temas de ciencia y tecnología en América Latina*

Jorge Katz, *Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino*

DOCUMENTOS

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

REVISTA DE REVISTAS

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Av. Universidad 975, México 12, D. F.

Director: José Luis Martínez.

Subdirector: Jaime García Terrés; **Gerente de producción:** Alí Chumacero.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO 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 31/32

Notas del editor

Carlos Andrés Pérez, *La Social Democracia y las relaciones político-económicas internacionales*
Willy Brandt, *Después de Caracas*

François Mitterrand, *Política internacional e independencia nacional*

Aniceto Rodríguez, *Unidad ayer para conquistar la independencia. Unidad hoy para conquistar la libertad*

Manuel Ortuño, *Elecciones en España*

Entrevista a Felipe González, *Este país ha votado socialista*

Sven Heldt, *Las relaciones entre América Latina y la Comunidad Económica Europea: esperanzas y perspectivas*

Demetrio Boersner, *Carter. Los derechos humanos y la América Latina*

Hipólito Solari Yrigoyen, *El ocaso de la antidemocracia en la República Argentina*

Wolf Grabendorff, *La función interna de la política exterior mexicana*

Carlos Otero, *Las condiciones del capital internacional y la política de estabilización en el caso peruano*

Bernardo Kucinski, *Energía nuclear y democracia*

José A. Silva Michelena, *El nuevo Orden Político mundial*

Max Flores Díaz, *El Nuevo Orden Económico Internacional*

L. Hulugalle, *La búsqueda de un programa integrado de materias primas*

Felipe Herrera, *América Latina y el Tercer Mundo*

Susanta de Alwis, *La no-alineación, un acercamiento evaluativo*

Gonzalo Martner, *Las asociaciones de países exportadores de productos básicos*

Samir Amin, *La transferencia de tecnología. Una crítica*

Hilda Herzer, Jaime Sujoy, Nora Prudkin, Luis Helguera, *La relación entre el hombre y los recursos naturales: algunas consideraciones teóricas acerca del medio ambiente en América Latina*

Clara Elena Molina Enríquez, *La condición marginal de la mujer, una brecha del Tercer Mundo*

Juan Somavía, *Un no del Washington Post*

Beatriz Bissio, *Sudáfrica: la Crisis del apartheid*

Juan Pablo Lira Bianchi, *Convertir la debilidad en fuerza. La República Popular China y su política hacia el Tercer Mundo*

M.S. Hoda, *India después de Indira*

NOTICIAS

DATOS

INFORMES

DOCUMENTOS

LIBROS Y AUTORES

Suscripción Anual

Número Suelto

6 número US\$ 10, - para el año 1977

US\$ 2, - para el año 1977

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. - Edificio Plaza
Artilería-Piso 6 - Teléfono: 22 62 69 - 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: 33 37 41 -
Telex: 25163 - ILDIS - Apartado 61712, - Chacao
- Caracas 106, - Venezuela.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور البورج في جميع أنحاء العالم. استعلم 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的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

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 pídasalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179-D, Santiago de Chile