

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

PRIMER SEMESTRE DE 1977

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / PRIMER 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: 5.77.II.G.3

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

NOTAS

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

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

## SUMARIO

La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas <i>Philippe de Seynes</i>	7
Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana <i>Isaac Cohen Orantes y Gert Rosenthal</i>	23
Comentario de Cristóbal Lara Beautell	52
Comentario de Albert O. Hirschman	58
Desarrollo y política educacional en América Latina <i>Aldo Solari</i>	61
Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina <i>Barend A. de Vries</i>	95
Comentario de Raúl Prebisch	125
Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación <i>Charles Rollins</i>	131
Sobre la concepción del sistema centro-periferia <i>Octavio Rodríguez</i>	203
Decimoséptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina <i>Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim</i>	249
<i>Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias</i>	254
<i>Exposición de Raúl Prebisch</i>	288
Algunas publicaciones de la CEPAL	294

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.

## La controversia sobre los 'futuros' en las Naciones Unidas

*Philippe de Seynes\**

En los últimos años se ha desatado una intensa y viva polémica acerca del futuro de la humanidad que ha llevado a construir múltiples 'escenarios de lo inaceptable' y a proponer diversas estrategias para evitarlos. De entre todos los informes conocidos, *Los límites del crecimiento* alcanzó la difusión más amplia y contribuyó de manera notable a la consolidación del 'movimiento futuro-lógico'. Pero también las Naciones Unidas han aportado sus propios y distintos escenarios y estrategias, expresados a través de resoluciones como la Estrategia Internacional de Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional, orientados a la creación de una sociedad mejor.

Aunque muy necesario, el intento de vincular esos distintos enfoques se ha visto dificultado por la carencia de una teoría integradora que llene el vacío dejado por la erosión de los principales paradigmas —la teoría del equilibrio competitivo general y la marxista— que durante muchos decenios sirvieron para orientar los desarrollos nacionales y las relaciones internacionales. El autor sostiene que un nuevo paradigma de racionalidad global sólo podría construirse sobre la base de un enfoque 'voluntarista', que combinara los fines que surgen de los valores morales y políticos, con el realismo del análisis empírico y la necesidad del consenso internacional.

\*Director del Proyecto Especial sobre el Futuro (UNITAR).

## Introducción

Los años setenta podrán recordarse como la época en que el 'futuro' invadió el diálogo común y comenzó a buscar el lugar que le correspondía en las cogitaciones de las tecnoestructuras. Hoy puede decirse que los grupos de intelectuales y los periódicos especializados que se dedican a reflexionar sobre el futuro, así como la construcción de modelos a largo plazo y otros productos análogos de la era de la computadora, forman parte de nuestro sistema institucional. Los efectos y el significado real de este 'movimiento futuro-lógico' no son aún muy claros. Se trata de un fenómeno proteiforme, a menudo muy impetuoso, que responde a la vez a fuertes y profundos impulsos y a modas fugaces. Sin embargo, están surgiendo algunas características y tendencias identificables que pueden ayudar a evaluar, al menos de manera provisional, una fuerza cultural que no parece ser una mera novedad transitoria sino que, por el contrario, lleva visos de difundirse y de adquirir dimensiones enciclopédicas.

### 1. Alcance y naturaleza de la controversia

La reflexión sobre el futuro está íntimamente relacionada con un nuevo sentido de 'globalidad' y de interdependencia mundial. En la actualidad estos conceptos, cualquiera sea su atractivo emocional y su mensaje visionario, todavía distan mucho de pregonar un 'destino manifiesto' o de indicar un camino claro. Por el contrario, hay que considerar que son ambivalentes y a menudo divisivos. Para dos tercios de los pueblos del mundo la afirmación de la identidad nacional es la fuerza motriz y movilizadora de la difícil tarea de la integración social y política. Y si bien para las naciones más viejas el nacionalismo suele

verse como un impedimento, como un factor que retarda el avance hacia un nivel más alto de conciencia, también es una expresión de los problemas con que se tropieza cada vez más en el manejo del orden social, incluso en las unidades más pequeñas de la vida comunitaria organizada. La interdependencia mundial, sea que se la conciba como una promesa, un desafío, o una molestia, no puede interpretarse como algo estático. Es un aspecto del proceso de transformación y, como tal, es y seguirá siendo ya estimulada o ya resistida. A estas alturas su curso no está señalado por una aspiración unificadora sino que se determina por el juego recíproco de actitudes contrapuestas y de intereses a menudo en pugna. El 'movimiento futuroológico' perdería gran parte de su importancia para el estudio de las relaciones internacionales y para la promoción del nuevo orden mundial si dejara de admitir, desde la partida, la existencia de profundas tensiones entre las necesidades de la nación y la fascinación que ejerce la imagen de un mundo único.

Es preciso recordar lo obvio porque el actual 'movimiento futuroológico' parece haber adquirido su notable impulso a partir de un enfoque dialéctico muy distinto hacia la 'problemática de la humanidad'. Pese a que aún carecemos de un análisis sociológico de su origen y evolución, es indudable que no habría surgido con tanta fuerza ni se habría difundido con tanta rapidez dentro de la cultura dominante, si no hubiese sido por la amenaza que se proyectaba sobre el destino de la especie humana. Durante algún tiempo estudiosos y funcionarios estuvieron pendientes de la aceleración del ritmo de los cambios y de las novedosas características de sus manifestaciones. Sin embargo, en general tenían fe en el modelo de sociedad predomi-

nante y en su capacidad de adaptarse a las nuevas circunstancias, y en todo caso estaban demasiado sumidos en las complejidades que entraña dominar el ciclo económico a corto plazo como para entregarse, salvo esporádicamente, a reflexionar sobre el plazo más largo. Cuando existían organismos de planificación central, solían prolongar su horizonte cronológico, pero por lo general no más allá de quince a veinte años, y sin poner seriamente en tela de juicio las premisas básicas a partir de las cuales habían evolucionado las tendencias actuales.

Sin embargo, los individuos y las organizaciones privadas, que no están sujetos a las mismas limitaciones o prejuicios, fueron más atrevidos. Mientras unos sostenían que las tendencias del momento —consideradas en su mayor parte favorables— se ampliarían prácticamente sin impedimentos, otros comenzaron a destacar algunos de los aspectos más desalentadores de la disyuntiva ante la que se encontraba la humanidad. Se centraron de manera especial en la 'integridad del medio ambiente', concepto relativamente nuevo para las civilizaciones occidentales, que solía presentarse como un obstáculo, largo tiempo desatendido, para el desarrollo, pero a menudo también, y más ambiciosamente, como un concepto que ofrece un marco amplio dentro del cual había que reexaminar y replantear los hallazgos anteriores de las disciplinas sociales y económicas. La escuela 'ecológica' floreció a comienzos de los años sesenta. Respaldada por un conjunto de trabajos académicos de peso, advirtió del peligro global que amenazaba la 'capacidad de sostenimiento del planeta' (*carrying capacity of the planet*). Además de estimular la adopción de medidas contra la contaminación, sirvió para enfocar

y sintetizar el difundido malestar (*malaise*), la sensación de alienación que se apoderó de la cultura dominante en los últimos años del decenio, y que paradójicamente se exteriorizó hacia fines del más extraordinario cuarto de siglo de expansión, innovación y confianza que haya registrado la historia. De pronto, algunos de los aspectos singulares de ese período, su costo expresado en injusticias, desarrollo desequilibrado, desperdicio y vulgaridad de los hábitos de consumo, parecieron cobrar más importancia que los éxitos sin precedentes.

Esta pérdida de la confianza, esta falta de fe y estas inquietudes, y no así las extrapolaciones optimistas elaboradas por centros de estudios a largo plazo tan prestigiados como el Hudson Institute, dieron pábulo a la imaginación del público, alimentaron el incipiente 'movimiento futuroológico' y le imprimieron su sesgo original hacia la escuela ecológica.

El Club de Roma, organismo privado constituido por ciudadanos preocupados, tuvo la intuición de reconocer esta disposición de ánimo y producir en 1973 un 'escenario de lo inaceptable' que causó una extraordinaria impresión, impresión a la que en vísperas de celebrarse el quinto centenario del nacimiento de Copérnico, puede atribuirse el haber puesto en movimiento, al menos dentro de la cultura dominante, una revolución de los procesos mentales comparable a la que históricamente se relaciona con la obra del astrónomo polaco.

La aparición de la obra *Los límites del crecimiento*<sup>1</sup> fue un suceso mundial.

<sup>1</sup> Donella H. y Dennis L. Meadows y otros, *Los límites del crecimiento*, Informe al Club de Roma, trad. de M. Soledad Loaeza de Graue, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Su mensaje arraigó de inmediato en el fértil terreno de una serie de grupos, además del movimiento ecológico. Cuando se reflexiona sobre el futuro, siempre hay cierta incertidumbre, cierta sutil influencia recíproca entre la prescripción y la predicción. De acuerdo con su escala de valores, y dentro de su particular especie de alienación, muchos estaban dispuestos a seguir la receta sea cual fuere la validez de la predicción: los extremistas de distintos credos que descubrían una prueba más de que 'el sistema no puede funcionar'; los que explicaban la 'explosión demográfica' a menudo interpretada en simples términos mecánicos; los que se sentían nostálgicos de la naturaleza y de la vida frugal; los moralistas que rechazaban el 'pacto fáustico' del hombre con el saber y que esperaban retribución. Estos grupos sectarios eran en sí productos directos —si bien disidentes— de la cultura dominante del mundo industrial. Sin embargo, la impresión que causó la obra *Los límites del crecimiento* no se circunscribió a ellos. Se ha ampliado, profundizado y ha perdurado, pese a la creciente controversia y a los análisis críticos que rodean la mayoría de sus conclusiones. La crítica ilustrada de la metodología no ha disminuido la importancia de las preguntas tan dramáticamente proyectadas.

Dos sucesos simultáneos parecieron validar, al menos por un tiempo, la tesis básica de la obra *Los límites del crecimiento*: durante varios años consecutivos sequías sin precedentes asolaron vastas regiones del mundo en torno a un gran arco geográfico, y en el invierno de 1973 los países exportadores de petróleo adoptaron una nueva estrategia de precios del producto que podía considerarse como una 'discontinuidad' de las tendencias económicas mundiales.



Ambos sucesos podían interpretarse sin tener que recurrir al concepto de 'finitud': uno se vinculaba con caprichos climáticos aún no bien explicados, en tanto que el otro expresaba una amplia determinación política posibilitada por un poder de mercado recién percibido. Las generalizaciones algo apresuradas que vincularon estos sucesos con la 'capacidad de sostenimiento del planeta' al menos demostraron el grado de influencia alcanzado, al cabo de un corto período, por una escuela cuyo producto más destacado fue la obra *Los límites del crecimiento*. Estadistas y políticos pronto reconocieron en ella, si no un mensaje profético, al menos la señal de que parte de sus conocimientos tradicionales eran efectivamente desafiados.

No obstante, en su mayor parte se sintieron confundidos y, por así decirlo, cogidos de sorpresa, puesto que el mensaje no revelaba a las claras ideas de izquierda o de derecha, sino más bien cortaba a través de las afiliaciones partidistas tradicionales. Sugirió la posibilidad de una nueva y mal comprendida polarización política en un momento en que las fronteras ideológicas a menudo ya se estaban desdibujando, y cuando la posición respecto de una serie de problemas hacía que las etiquetas de los partidos oficiales parecieran relativamente inaplicables. Estas reacciones ambivalentes a un concepto nuevo se comprueban en numerosas encuestas de opinión pública; las que quedaron ilustradas de manera interesante en 1973 durante una polémica pública entre Georges Marchais, jefe del partido comunista francés y S. L. Mansholt, a la sazón presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea. La oportunidad fue la campaña del referéndum realizada en Francia para el ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad. Marchais

utilizó un memorándum de Mansholt, que hacía suya en amplios términos la tesis del Club de Roma, para oponerse a la ampliación de la integración europea. Sin embargo, resulta significativo que, ante la perspectiva de un crecimiento nulo y de una economía en 'estado estable' (*'steady state' economy*), otros autores marxistas han estimado oportunos e incluso inevitables la aplicación de los principios socialistas y el advenimiento de sistemas de planificación centralizada.

Las Naciones Unidas, pese a ser el único foro político donde podía esperarse que se debatiera la disyuntiva global, tardó en hacer frente de manera sistemática al desafío intelectual que contiene la obra *Los límites del crecimiento*. Era imposible mantenerse totalmente al margen, en especial si se tiene en cuenta que los principales elementos de la 'problemática' incluidos en el modelo formal —alimentación, población, medio ambiente— estaban siendo analizados separadamente y tenían un alto orden de prelación en el programa de la organización. Sin embargo, no se elaboró un programa completo para clasificar, comprobar y analizar los principales supuestos y resultados, a fin de ayudar a los gobiernos a definir su propia posición en una acalorada controversia. Por no existir un análisis organizado, las reacciones observadas fueron esporádicas, aleatorias, intuitivas y a menudo violentas. Se desconfiaba de las motivaciones. ¿Fue el fantasma de catástrofe inventado por los grupos 'elitistas' de los países ricos para dominar la oleada de aspiraciones y expectativas que apenas comenzaban a satisfacerse? Pese a que el informe reconocía la difícil situación por la que atravesaba el desarrollo del Tercer Mundo, parecía errado su orden de prelación y la disposición de sus diversos

elementos. El mundo homogeneizado, la distribución uniforme de los problemas que emergieron como consecuencia de la metodología adoptada, la falta de atención prestada a las situaciones conflictivas, la dialéctica de ricos y pobres, que en las Naciones Unidas se concebía como el principal elemento de la dinámica mundial, todo ello parecía más bien irreal y no debe sorprender que se pusiese en tela de juicio el objetivo fundamental. Como a menudo se citaba a Malthus, resultaba tentador señalar que en realidad el párroco inglés había elaborado su famosa teoría (a la que superficialmente se asemejaba la obra *Los límites del crecimiento*) para defender los intereses de la aristocracia terrateniente de su época.

Sin embargo, las Naciones Unidas también tenían y habían tenido durante algún tiempo, su propio 'escenario de lo inaceptable'. La organización no comienza sólo ahora a reflexionar sobre el futuro. En efecto, la necesidad de proyecciones a largo plazo se sintió tan pronto como el problema de los países en desarrollo, que recién habían adquirido su independencia, se convirtió en el núcleo de sus preocupaciones. Se admitió que para cumplir con una responsabilidad colectiva era preciso realizar cuantificaciones y proyecciones a largo plazo. En realidad, los modelos globales databan de los años cincuenta.<sup>2</sup> Eran modelos más bien sencillos; sin embargo, también utilizaban curvas exponenciales y a veces, particularmente cuando se partía de la base de un deterioro secular e inevitable de la relación de términos de intercambio, tenían algo de la inflexibilidad del criterio inicial del

<sup>2</sup>Elaborados en la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo la dirección de Raúl Prebisch.

Club de Roma. Se centraban en el cálculo de dos magnitudes decisivas para el desarrollo: el déficit de comercio y el déficit de ahorro que, a largo plazo, revelaban la existencia de situaciones explosivas y la imperiosa necesidad de llevar a cabo acciones concertadas para remediarlas.

En este caso las premisas eran distintas de las utilizadas como punto de partida para la obra *Los límites del crecimiento*. Se ocupaban de los objetivos y aspiraciones de alcanzar una sociedad mejor y más justa, y no de prevenir catástrofes hipotéticas. El diagnóstico ponía énfasis en los defectos de la organización social que podían corregirse con voluntad política y esfuerzos internacionales concertados, y no en los límites físicos que amenazaban la supervivencia del planeta. Los modelos postulaban el crecimiento como fundamento mismo del progreso y la tecnología como principal motor del crecimiento, un factor básicamente propicio cuya posición ambivalente aún no se percibía. Asimismo, estimaban que el respeto por la soberanía nacional era un imperativo y que la búsqueda de la identidad nacional era un factor positivo de la tarea de construir la nación y del proceso de cambios. No incluían la temprana aparición de un alto grado de manejo central del mundo, la desaparición de la soberanía nacional y su disolución en las instituciones supranacionales para resolver los problemas que parecían implícitos en el manejo de un 'estado estacionario'.

La vinculación entre el crecimiento de los países pobres y el de los ricos era la piedra angular de todo el edificio de la cooperación y esto debía tenerse presente, ya que en el curso de la controversia de los 'futuros' a menudo se sostenía que la prescripción de crecimiento

cero sólo debería aplicarse a los países industriales que absorben una proporción tan desmesurada de los recursos mundiales y generan la mayor parte de la contaminación que supuestamente amenaza la supervivencia de la especie humana. La mayoría de los países en desarrollo dependen en grado sumo de sus exportaciones a los países industriales. Es característico de sus economías que prosperan o languidecen de acuerdo con los vaivenes de los mercados mundiales y, a juzgar por el volumen de sus importaciones, resulta fácil comprender cuán vulnerables serían a una reducción drástica y duradera del poder adquisitivo de sus socios ricos. Esto entrañaría catástrofes que pueden concebirse mucho más fácilmente que los procesos de 'extralimitación y colapso' que se describen en *Los límites del crecimiento*. En realidad, la nueva visión de 'finitud' no encuadra fácilmente en el marco conceptual de las relaciones internacionales que ha surgido al cabo de 25 años de deliberaciones en las Naciones Unidas, particularmente debido a que aún no se han explorado a fondo ni planteado de manera convincente las repercusiones del crecimiento cero o la factibilidad de formas optativas de relaciones internacionales.

Es posible que la 'relación de crecimiento' (*growth relationship*) no sea el arreglo más adecuado para la cooperación para el desarrollo y la armonía mundial —incluso cuando no existan límites físicos— pero no hay que subestimar lo difícil que resulta promover a corto plazo modelos de interdependencia optativos. Dentro de la relación de crecimiento existente, las formas de acción correctiva convenidas como necesarias podrían seguir siendo más bien mínimas. Eran las que menos alteraban las modalidades y estructuras existentes. Se centra-

ban principalmente en las transferencias de capital, forma muy benigna de tributación voluntaria que gravaba a las naciones industriales y en algún aflojamiento del proteccionismo respecto de las exportaciones de recursos naturales de los países pobres. No obstante, estas obligaciones más bien fáciles de cumplir fueron en cambio sostenidamente infringidas y con ello hicieron que la 'relación de crecimiento' desempeñara un papel aún más importante en la promoción del progreso. Estas características han perdurado en los intentos sucesivos por elaborar diseños globales en el sistema de las Naciones Unidas y a través de la permanente frustración ocasionada por la no aplicación pese al acuerdo conceptual.

Sin embargo, no son inmutables. En realidad, las actuales evaluaciones de lo que se necesita para la consolidación nacional ponen más a menudo de relieve el objetivo prioritario de reducir —si es preciso a expensas del crecimiento— la extrema vulnerabilidad de las economías en desarrollo a los efectos perturbadores de fuerzas externas, no precisamente las del mercado, sino aquellas que resultan de la interacción de posiciones de poder.

Pese a que utiliza un lenguaje desprovisto de especificidad a fin de alcanzar un compromiso político, el Nuevo Orden Económico Internacional se expresa en términos que sugieren una transformación más fundamental que la contenida implícitamente en los modelos anteriores de las Naciones Unidas, incluida la Estrategia Internacional de Desarrollo. No hay duda que el acento se pone en las reformas estructurales, y en un cambio de frente de las actividades tendiente a lograr una división del trabajo sustancialmente distinta. La relación de crecimiento, las políticas comerciales y las transferencias de capital organizadas ya no se consideran suficientes para lograr

los cambios deseados. Parece insinuarse la necesidad de una 'acción más afirmativa' que vincule los objetivos nacionales y la cooperación internacional en una relación diferente.

Esta nueva concepción, que refleja el equilibrio global del poder que acababa de ser significativamente alterado por la estrategia de los países de la OPEP y su apoyo a los objetivos generales del Tercer Mundo, también reconoce, al menos tácitamente, algunos de los problemas y limitaciones destacados por el enfoque del Club de Roma. La perspectiva a largo plazo, si bien no muy explícita, está contenida en un documento que pone énfasis en una nueva distribución geográfica de las actividades industriales, en el suministro de cantidades adecuadas de alimentos y en la seguridad de contar con suministros alimenticios para una población mundial que aumenta aceleradamente, en evitar las escaseces en circunstancias en que parecen prolongarse tanto la maduración de las inversiones en recursos naturales, así como el tiempo necesario para desarrollar tecnologías nuevas y la preservación del equilibrio ecológico fundamental en una situación en que la industrialización acelerada de grandes regiones del mundo sigue siendo una necesidad imperativa. Para perseguir tales objetivos parece esencial una perspectiva a largo plazo definida dentro de horizontes cronológicos sucesivos. También es importante para el proceso de negociaciones a través de las cuales surgiría la concertación de acciones internacionales, ya que dentro de tal perspectiva es más probable que se descubran esferas de ventajas recíprocas o utilidades conjuntas para todos.

Es posible que al cabo de cinco años, y de varios modelos mundiales, después

de la aparición de *Los límites del crecimiento*, comience a desaparecer la marcada polaridad que al comienzo pareció contraponer dos 'escenarios de lo inaceptable' que se disputaban el favor del mundo. El escenario de las Naciones Unidas, desarrollado sostenidamente durante más de dos decenios quizá no haya causado el espectacular efecto instantáneo que suscitó el primer informe del Club de Roma. No obstante, tal vez resulte más duradero ya que se basa en apremiantes imperativos morales y políticos y no en controvertibles hipótesis ecológicas. Además, tal vez ofrezca un marco más útil para continuar el diálogo sobre la disyuntiva global, particularmente en vista de que se aleja el alarmante plazo que da el informe Meadows para que se produzcan la 'extralimitación y colapso'. El crecimiento como elemento fundamental para el manejo de los cambios sociales parece finalmente resurgir modificado de los embates de que fue objeto por parte de un clamoroso sector de los intelectuales de Occidente. Es posible que el interés se traslade ahora desde *Los límites del crecimiento* a modelos de orden mundial y patrones de desarrollo nacional optativos. En realidad, los últimos informes patrocinados por el Club de Roma se centran deliberadamente en un Nuevo Orden, y los más antiguos son presentados cada vez más como aportes para crear una sociedad mejor y no para prevenir desastres mundiales. Al mismo tiempo, la idea de un fondo limitado de recursos, por mucho que no se base en pruebas fehacientes, se abre paso en la retórica de las Naciones Unidas, sea como otro ejemplo de expoliación de los intereses del Tercer Mundo o como promesa de progreso para los productores de materias primas.

## 2. La falta de una teoría integradora

No hay que lamentar el eclecticismo que puede existir en el fondo de cambios de énfasis tan rápidos. Por el contrario, tales cambios pueden verse como un aspecto del dilema en que se encuentra actualmente cogida la comunidad internacional (y por lo mismo, el 'movimiento futuro-lógico'). En la búsqueda de un esquema de 'racionalidad global' nos perjudica gravemente la falta de una teoría integradora —o de teorías integradoras contrapuestas— aceptada por amplios sectores de la intelectualidad y de los centros de poder y que explicaría los aspectos más significativos del comportamiento de la sociedad, ofrecería por lo menos una capacidad mínima de predicción y proporcionaría una base confiable para elaborar normas y desarrollar instituciones. La erosión o desintegración de los principales paradigmas que antes se utilizaban tanto para dilucidar como para orientar el desarrollo nacional y las relaciones internacionales constituyen un factor importante de nuestra actual incertidumbre.

Arraigada con firmeza en un substrato de valores ampliamente compartidos por las sociedades industriales, la teoría del *equilibrio competitivo general* ofreció una estructura formal para elaborar un conjunto de normas vinculantes en el único campo de las relaciones internacionales —el intercambio internacional de bienes y servicios—, donde se habían observado regularidades y definido correlaciones. Había sobrevivido a la aparición de nuevas modalidades de comportamiento de mercado y permitido prácticas oligopólicas como casos especiales, o desviaciones, que en general no destruían la validez del paradigma. También encontró apoyo y un perfeccionamiento muy necesario, según el

enfoque de la escuela 'funcionalista' que revelaba un sistema de valores muy similar en su proyección de la 'sociedad empresarial' y de los aspectos más novedosos del síndrome tecnológico. Aún se lo invoca en los círculos poderosos, al menos como ortodoxia indefinida, que acepta un número cada vez mayor de desviaciones, por temor al vacío que quedaría si desapareciera definitivamente.

La obsolescencia de la teoría se ilustra en forma gráfica por la gama cada vez mayor de prácticas que se han desarrollado en contravención a las normas emanadas de ella y que, si bien no han sido plenamente legitimadas, al menos se aceptan con mucha tolerancia. Durante algún tiempo se ha reconocido que los acuerdos de trueque entre países socialistas y de economía de mercado son instrumentos que amplían en vez de limitar el comercio; puede estimarse que las transacciones entre países consumidores y países productores de petróleo, en que los precios y condiciones se mantienen deliberadamente confusos, ayudan al difícil proceso de ajuste a condiciones nuevas; se toleran discutibles prácticas de fijación de precios para la transferencia de bienes entre diversas dependencias de una empresa transnacional que cuenta con un solo centro de toma de decisiones, basándose en el supuesto mejoramiento del bienestar general a que da lugar la producción internacional; se justifica la proliferación de acuerdos diferenciales por razones geopolíticas, a medida que surge un nuevo centro de poder económico en torno al Mercado Común Europeo.

Sin embargo, es posible que la pérdida de confianza en los valores con que previamente se identificaba el paradigma sea aún más importante que estas transgresiones empíricas. Esto es

particularmente significativo en los países en desarrollo. Frente a las apremiantes exigencias de cambios fundamentales, se pone cada vez más en tela de juicio el valor del comercio como instrumento para mejorar el bienestar nacional, aumentar el empleo y distribuir mejor el ingreso. Aunque en una etapa pueda haber inducido el crecimiento, posteriormente se comprobó que era insuficiente no sólo cuando persiste por mucho tiempo una relación de intercambio negativa sino aún más cuando llegan a dominar nuevos objetivos de política. Por otra parte, no sólo las idiosincrasias del Tercer Mundo desconfían de una economía mundial abierta; durante la última crisis los europeos han atribuido repetidamente el fracaso de sus esfuerzos por controlar el ciclo económico al sistema internacional abierto. En cierta oportunidad el profesor Harry Johnson sugirió que en la actitud clásica hacia el comercio internacional faltan ciertas 'ecuaciones políticas'. En el estado actual de conocimiento sobre los mecanismos sociales, no es fácil introducirlos en un conjunto de hipótesis de predicción.

El paradigma marxista siempre incluía factores políticos. Por esta razón, a menudo su diagnóstico parecía más aplicable a situaciones de persistente desigualdad, más conscientes de los conflictos latentes y más acordes con el conocimiento de un proceso de transformación. Sin embargo, este otro gran paradigma también se debate hoy en medio de las angustias del *aggiornamento*, en especial por los esfuerzos que realiza una parte de la escuela 'estructuralista'. No se trata tan sólo de que tanto la evolución de las sociedades como los descubrimientos más recientes de la sociología revelan un marco social muchísimo más diversificado y un

conjunto más complejo de causas que las identificadas originalmente. Lo más importante es que, cuando se utiliza como pauta para la acción y sea cual fuere su valor como herramienta analítica, el paradigma corre el peligro de perder uno de los elementos que le es propio, el sentido de continuidad histórica de acuerdo con el cual, antes de emprender acciones radicales, hay que descubrir cuáles son el momento oportuno y el conjunto de circunstancias adecuado. Esta fue una de las percepciones más lúcidas de Karl Marx. Sin embargo, en la vida política la acción es casi siempre algo apremiante. No puede eludirse, en especial por parte de quienes propugnan transformaciones drásticas, prescindiendo del hecho de que haya llegado el momento o de que éste puede haber pasado (por ejemplo, si hay demasiados grupos vinculados al *statu quo* político a través de sus intereses actuales o de sus expectativas). El resultado puede ser entonces un retroceso trágico como precio por el error de juicio.

### 3. El enfoque 'voluntarista'

Los principales paradigmas pueden haber conservado y, en el caso del marxismo, quizá aumentado el número de sus adeptos como expresión de aspiraciones generales o de creencias, pero en gran medida han perdido su capacidad de explicar, predecir y orientar.

El vacío conceptual resultante no ha hecho más fácil hacerse cargo de los nuevos supuestos de la escuela ecológica que no estaban incorporados en ninguno de los dos paradigmas principales. En estos casos se producen muchas divagaciones filosóficas. Recuérdese por ejem-

plo, la defensa del sistema de 'trriage',\* concepto tomado de las experiencias más horrendas de la Segunda Guerra Mundial, como estrategia lógica para hacer frente a la inevitable escasez de alimentos; el recurso al 'neomercantilismo' como principio plausible para administrar la economía internacional.

Por el momento, tales posiciones pueden descartarse como marginales. Sin embargo, la controversia pública sobre el futuro tropieza, por razones más serias, con dificultades reales que aún no fueron abordadas de manera eficiente. Una de ellas es el papel que desempeñan los 'sistemas de valores' como parámetro central de la búsqueda de soluciones a problemas tales como el posible agotamiento de los recursos o la amenaza de asfixia por la contaminación. A menudo se parte de la base de que no sólo conviene modificar drásticamente los valores éticos sino que ello es más fácil de lograr que las innovaciones o adaptaciones tecnológicas. Con todo, no se ha prestado mucha atención a los elementos sociales que determinan los sistemas de valores, a su inercia intrínseca y a las condiciones en que se desarrollan. Resulta perturbador que nuevas 'weltanschauungen' acompañadas de los inevitables 'manifiestos' surjan de los terminales de las computadoras. Sin

\*[Sistema de clasificación de los heridos en tres categorías a los efectos de la distribución de los escasos recursos médicos disponibles, que data de la Segunda Guerra Mundial. En su obra *Famine 1975! America's Decision: Who will Survive?*, William y Paul Paddock lo aplican por analogía a la distribución de los recursos alimenticios exportables de los Estados Unidos en caso de pobreza masiva, de tal modo que los decisores asignen dichos recursos a los países que realmente puedan beneficiarse de ellos y descarten a aquéllos cuyas necesidades son tan grandes que no pueden resolverse cualquiera sea la ayuda que pueda prestárseles. (N. del T.)]

embargo, esto también revela una amplia inquietud y rechazo que no dejan de estar relacionados con la necesidad ontológica de un paradigma confiable. Como es natural, si no hay una teoría integradora existe la tentación de propugnar estrategias elaboradas fundamental, si no exclusivamente, a partir de imperativos morales. Lo más probable es que tales estrategias sean deficientes. La inmoralidad de los actuales arreglos (si tal es el término apropiado) del intercambio internacional resulta suficientemente manifiesta cuando puede decirse que incluso las peores extravagancias y desperdicios de los países ricos tienen algunos efectos favorables en la situación de los pobres o, quizá con mayor precisión, que la súbita interrupción de estos hábitos haría estragos en muchas situaciones que se desearía proteger. Sin embargo, para corregir estas anomalías no basta con adoptar intuitivamente nuevas reglas de comportamiento. Uno pensaría que una ética de frugalidad y conservación encontraría el lugar que le corresponde en un programa de racionalidad global. Sin embargo, es propio de la naturaleza de los sistemas sociales complejos que sean 'antintuitivos' (para utilizar la expresión de Jay W. Forrester) hasta que se hayan esclarecido las consecuencias que implican determinados cursos de acción. La frugalidad y la conservación pueden tener amplios efectos involuntarios en el empleo, la inversión, el ingreso y la distribución de la riqueza.

Dado lo que se sabe actualmente sobre el comportamiento económico y social, lo más probable es que no surja muy pronto una teoría integradora formal sobre el desarrollo nacional y las relaciones internacionales. Quizá sería incluso poco prudente intentarlo antes que hayan avanzado más las investiga-

ciones empíricas. Esto indicaría que, por el momento, la búsqueda de un esquema de racionalidad global sólo podría avanzar por la vía que los autores franceses denominan 'voluntarista', sin las restricciones y la orientación que provienen de las hipótesis que se han comprobado empíricamente. En las relaciones internacionales el amplio consenso que hay que buscar en todo momento puede constituir una garantía contra el oportunismo y los juicios erróneos o contra la adoración de dioses falsos.

En realidad, las ideas y planes de acción globales elaborados en las Naciones Unidas son una primera aproximación de lo que puede lograrse a través del enfoque 'voluntarista', combinando imperativos morales y políticos con una buena medida de análisis económico empírico. También constituyen un ejemplo de las limitaciones de dicho enfoque, que se presta mucho a la definición de objetivos amplios, pero que a menudo no nos ofrece una solución respecto de los medios. Además, no siempre sirve para esclarecer las condiciones de compatibilidad entre los distintos objetivos especificados. Aun en las sociedades más primitivas, la existencia de objetivos múltiples es característica del mundo contemporáneo. Para seguir elaborando esquemas globales no pueden eludirse las dificultades que derivan de este factor. El crecimiento nunca más volverá a presentarse, ni en el mundo en desarrollo, ni en el industrial como único objetivo *especificado*, partiendo de la base de que alcanzarlo automáticamente produciría dividendos en los campos del bienestar social, de la equidad o de la calidad de la vida. Ahora hay que realizar un serio esfuerzo por esclarecer el punto de equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes, las opciones y las incon-

gruencias. El hecho de acortar la brecha en materia de bienestar que hay *dentro de los países* no ayudará en sí a disminuir las diferencias de ingreso entre países. La acción orientada hacia cualquiera de estos objetivos no coincide necesariamente con la estrategia de satisfacer las *necesidades mínimas* en el plazo más corto posible. Una cosa es pronosticar que los países ricos crecerán a un ritmo más lento como consecuencia del desarrollo natural de sus economías, o de la aplicación de las políticas necesarias para controlar la inflación o proteger el medio ambiente. Sin embargo, otra cosa es adoptar políticas de desaceleración deliberada, como suele recomendarse, para reducir las desigualdades internacionales, puesto que tal vez éstas impidan alcanzar los objetivos más inmediatos de los países en desarrollo. La estabilización o valorización de los precios de los productos básicos pueden tener efectos mundiales en lo que toca a la distribución, que sean contrarios a uno o más de los objetivos generales. Es posible que los objetivos específicos, supuestamente establecidos como medio para lograr los objetivos generales considerados, por ejemplo la industrialización y la autosuficiencia en materia de alimentos, entren en conflicto con otras políticas de inversiones que se persiguen en nombre de los mismos objetivos generales.

Si se exploran períodos cronológicos sucesivos es posible que los conflictos entre objetivos sean más manejables y que los puntos de equilibrio o conciliación aceptables puedan descubrirse más fácilmente. Sin embargo, cuando las consecuencias políticas implícitas en algunos modelos económicos se especifican claramente y se conciben a partir de una perspectiva de transformaciones a largo plazo pueden surgir otras dificul-



tades. Una vez erradicados los peores aspectos de la pobreza masiva, los arreglos institucionales y las formas de disciplinas colectivas, aceptados bajo la presión de las necesidades, pueden parecer agobiantes. Y sin embargo, es posible que se haya establecido un mecanismo político que tienda a auto-perpetuarse, aunque llegue a ser obsoleto o indeseable, cuando una nueva etapa del proceso de desarrollo traiga consigo un conjunto de metas y aspiraciones nuevas y diferentes.

Al tratar de explicar las interrelaciones de las metas y objetivos también deberíamos procurar saber más acerca de las verdaderas aspiraciones de las sociedades pertenecientes a distintas culturas. Con demasiada frecuencia las declaraciones sobre metas y aspiraciones expresan lo que un economista francés<sup>3</sup> denomina con razón 'deseos indirectos', es decir, atribuir a otros las preferencias del propio autor. Por otra parte, las técnicas de investigación sobre este delicado tema a menudo no señalan los dilemas que inevitablemente confrontan las civilizaciones en el proceso de transformación, o de adecuada clasificación de las consecuencias previsibles de las distintas opciones, incluidos sus aspectos negativos y sus efectos secundarios. Las metas y aspiraciones sólo pueden expresarse en términos que puedan tener un significado operativo cuando se describen adecuadamente las opciones. Los riesgos y peligros latentes del 'voluntarismo' exigen realizar un esfuerzo sistemático por lograr un mejor conocimiento empírico de las relaciones entre los factores políticos, sociales y, cada vez en mayor medida, ecológicos. Pese a que la mano invisible de Adam Smith se ha relegado a un lugar más

modesto de nuestro universo intelectual, sospechamos que en todos los sistemas sociales hay mecanismos de 'flexibilidad', que ayudan a adaptarse a circunstancias que varían rápidamente, a absorber las conmociones y las intermitencias y a manejar las crisis.

Como tenemos un criterio simplista acerca del comportamiento económico, tendemos a inclinarnos hacia soluciones contraproducentes de centralismo burocrático cuando habría que estimular las iniciativas populares y locales.

Es posible que tanto el éxito del enfoque 'voluntarista' como el avance de una 'teoría integradora' dependa de un mejor conocimiento de las motivaciones individuales de los grupos. Por lo tanto, hay que ampliar la disciplina económica más allá del sucesivo perfeccionamiento de los modelos que han predominado en los últimos cien años, quizá incluso más allá de lo que solía denominarse 'economía política' y que ya disfruta de una especie de renacimiento. Resulta significativo que algunos economistas estén explorando la 'teoría de los juegos' para analizar situaciones de coalición y otra clase de relaciones entre los distintos sectores del mercado, y que otros estén invadiendo, con bastante entusiasmo, el campo de la sicosociología.

De tiempo en tiempo enérgicas y esclarecedoras consignas suelen ayudarnos a comprender las fuerzas en juego. No sólo son símbolo de aspiraciones profundamente arraigadas, sino que también pueden indicar una metodología para investigar los medios de cumplir la promesa que llevan envuelta. En la actualidad, la 'autosuficiencia' (*self-reliance*) desempeña un papel fundamental. Puede abarcar una amplia gama de escenarios de desarrollo nacional y su conexión con criterios optativos acerca

<sup>3</sup> Serge Christophe Kolm.

del orden mundial. Puede aplicarse a modelos de industrialización acelerada que aprovechan al máximo el comercio internacional y los movimientos financieros dentro de un mercado mundial abierto y cada vez más amplio, o a un esquema socialista de organización, que entraña un grado significativo de aislamiento del mundo externo y políticas deliberadas para 'desvincular' al sur del norte. Sin embargo, también indica la voluntad común a todos los países en desarrollo, de fortalecer y consolidar la nacionalidad, de mitigar los efectos de las circunstancias externas y de desarrollar la capacidad y los mecanismos para una toma de decisiones autónoma. Tanto debido a este fuerte denominador común así como a la diversidad de su aplicación, la autosuficiencia (con su 'extensión' a la autosuficiencia colectiva del Tercer Mundo), debe concebirse como un concepto central del criterio 'voluntarista' para reestructurar la economía mundial y redefinir las reglas del juego. No puede encerrarse en una interpretación exclusivamente económica. Los planes a largo plazo para reestructurar las relaciones económicas internacionales y redespigar las actividades industriales y de otra naturaleza deberían tener presentes los imperativos políticos de la autosuficiencia en los países del Tercer Mundo.

#### 4. *Mejoramiento del marco institucional*

En un marco de incertidumbre teórica y de reconocida desviación a partir de las normas, convendría contar con instituciones internacionales de naturaleza *cuasi judicial* capaces de investigar, interpretar y fallar. Es posible que ellas surjan cuando se llegue a una etapa determinada. Entretanto, hay que apreciar en lo que vale el sistema institucional de las

Naciones Unidas que ha ido elaborando la comunidad internacional a lo largo de treinta años. Las posibilidades que ofrece la universalidad y permanencia de sus debates para resolver problemas complejos dentro de un marco político, sus mecanismos de información y análisis, la redentora influencia de sus procedimientos y procesos antagónicos (demasiado a menudo censurados como tácticas de confrontación estériles) en la búsqueda del consenso, son todos valores significativos para el avance de un Nuevo Orden Económico Internacional.

En la actualidad se dispone de nuevas herramientas analíticas que son útiles y eficaces para promover nuestro proceso cognoscitivo y mejorar la planificación. Los modelos alimentados por sistemas electrónicos han captado la mejor parte de la atención del 'movimiento futuroológico'. Tienen un valor educativo único. Su capacidad de reunir y organizar un volumen formidable de información les permite ofrecer una *representación* útil de la interdependencia de los problemas y de las situaciones de los sistemas complejos, al menos en la medida en que lleven envueltos factores mensurables. Además, la exploración de 'escenarios' optativos abre paso a la introducción de una serie de hipótesis, algunas de las cuales pueden relacionarse precisamente con la acción política. Su ambiciosa complejidad, que suele considerarse prueba de su validez, también puede ser un inconveniente, ya que parecería que para manipular tantos parámetros hay que contar con una base de datos más sólida que la actualmente disponible. En cierta manera la construcción de modelos globales parece haberse hecho indispensable antes de que éstos sean totalmente confiables, y su utilización para fines de pronósticos o de evaluación política, pese a no ser despreciable, sigue

siendo limitada. Por lo general, los autores son francos en reconocerlo, pero los medios de información son menos cautelosos y a menudo proyectan un panorama engañoso.

Debido a que en estos momentos no estamos en condiciones de elaborar un paradigma de transformación global, no deberíamos renunciar al objetivo más limitado de encontrar los *marcos teóricos* más específicos que son muy necesarios para manejar adecuadamente el gran volumen de datos empíricos ya disponibles, o que podrían reunirse. Esto ayudaría a la toma de decisiones en esferas en que toda acción debe ponderarse en una perspectiva de cierta duración: la escasez de recursos y las posibilidades de sustitución, los cambios tecnológicos y las opciones tecnológicas, la modificación de las modalidades de consumo y sus consecuencias mundiales. Además, estos marcos teóricos servirían de base para elaborar una conceptualización más amplia.

Es particularmente curioso que a medida que la controversia sobre los futuros se desplaza desde la 'catástrofe' a 'una nueva sociedad' —para utilizar los términos del informe de la Fundación Bariloche— la noción de los límites físicos parece haberse perdido o bien diluido bajo el título ético y aún ambiguo de frugalidad. Sin embargo, hay que tomar muy en serio las limitaciones resaltadas en *Los límites del crecimiento*.

Tanto en el campo de la inversión de los recursos como en el de la protección del medio ambiente parece que ya influyen, al menos marginalmente, en las políticas y en las decisiones de inversión del sector público. La 'finitud' no es quizá un principio útil para organizar el debate sobre la disyuntiva en que se encuentra la humanidad; tal debate debería más bien centrarse en el cambio

social y político. Sin embargo, no pueden dejarse de lado los factores ecológicos que sólo se han manifestado en los últimos tiempos y que exigen una investigación exhaustiva.

Las limitaciones son reales en lo que toca a costo, tiempo y tecnología, y los intereses son grandes. En especial, hay que preparar una transición fácil a una *nueva economía energética*; hay que evitar las escaseces, globales o locales, aun las transitorias y es preciso lograr una mejor distribución de las fuentes de producción de energía a fin de atenuar los problemas de balance de pagos de numerosos países y reducir su dependencia de un número reducido de centros. En esta materia se requiere alguna forma incipiente de gestión global, al menos en la forma de una vigilancia e información sistemáticas, que ayudarían a evaluar los suministros, reservas, recursos potenciales y el estado del desarrollo tecnológico. Hay que poner al descubierto las verdaderas opciones que han permanecido ocultas durante veinticinco años por la concentración indebida del desarrollo de la investigación pura y aplicada en la opción nuclear, basándose en supuestos relativos a costos y seguridad que en la actualidad se ponen cada vez más en tela de juicio. La comunidad internacional y muchas entidades nacionales procuran manifiestamente limitar la proliferación de las instalaciones nucleares, pese a que muchos de los programas que actualmente se encuentran en distintas etapas de planificación y ejecución no pueden cancelarse. Sin embargo, las actuales disposiciones institucionales que regulan la investigación pura y aplicada parecen inadecuadas para administrar la difícil transición a nuevas fuentes de energía. Durante una conferencia realizada a comienzos del segundo semestre de 1976, sobre el suministro de petróleo y

gas naturales en el futuro,<sup>4</sup> esta falta de adecuación quedó ampliamente demostrada. Se comprobó que los ingenieros y científicos que trabajan en las disciplinas relacionadas con veinte o más nuevas clases de recursos de petróleo y gas, prácticamente no tenían contacto entre sí, incluso dentro de su propio país y con mayor razón en el plano internacional. El comportamiento de las entidades tanto públicas como privadas está condicionado por las disposiciones legales destinadas a impedir la colusión, y por el deseo de proteger el secreto de los esfuerzos de investigación. Esto se traduce inevitablemente en una costosa multiplicación de grandes gastos (en un momento en que no hay seguridad de contar con fondos adecuados para la investigación pura y aplicada) y en atrasos indebidos en el perfeccionamiento de tecnologías y procesos nuevos. Al parecer, hay que modificar las normas o prácticas existentes para obtener una combinación diferente de la cooperación y de la competencia, puesto que la situación, incluso para los firmes defensores de la base 'tecnológica fija' (*technology fix*) no es del todo alentadora. La investigación pura y aplicada también debería adoptar una dimensión verdaderamente internacional, ya que los países mejor dotados de medios técnicos y financieros para desarrollar tecnologías útiles y nuevas clases de recursos no son necesariamente aquellos que los necesitan más urgentemente.

Pese a que la inquietud acerca del agotamiento de los recursos ha estado

<sup>4</sup>La Conferencia sobre el suministro de petróleo y gas naturales en el futuro, organizada conjuntamente por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) y el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicado (IIASA), realizada en Laxemburgo, Austria, del 5 al 16 de julio de 1976.

últimamente en el primer plano, es posible que la preocupación sobre el medio ambiente haya sido más útil cuando comenzó a desarrollarse la idea de *Los límites del crecimiento*. Después del despertar de los últimos diez años y del impulso que dio la Conferencia sobre el medio ambiente de Estocolmo, el conocimiento de la interacción entre el medio ambiente y el desarrollo no ha avanzado a un ritmo tal como para que pueda surgir una metodología que ofrezca pautas útiles a los decisores. En esta materia tan difícil, el consenso no se ha ampliado como era de esperarse. En los casos más concretos todavía surge como el resultado de la competencia entre los distintos grupos de presión. Es efectivo que, como resultado de numerosos estudios y de la experiencia adquirida en el estímulo de la adopción de medidas y políticas prácticas, se ha logrado cierta confianza en que el factor ambiental puede reducirse a límites manejables y no tiene porqué alterar el equilibrio general de las políticas de desarrollo contenidas en la legislación de las Naciones Unidas, pese a que en algunos campos hay que realizar revisiones y cambios de políticas drásticos. Es posible que tal confianza se justifique respecto del amplio campo en que los problemas ambientales giran en torno a opciones y puntos de equilibrio entre distintos tipos de agrados y desagradados, y donde el problema consiste en desarrollar un proceso de toma de decisiones más racional.

Sin embargo, el campo del medio ambiente es precisamente aquel en que las principales y más ingobernables incertidumbres, que acarrear graves riesgos, seguirán importunando a los decisores: la modificación del clima, la ingeniería genética, el síndrome nuclear. Demostrar condiciones de estadista es

aquí especialmente difícil, ya que las incertidumbres no van a resolverse mediante un diálogo socrático y habría que procurar llegar a acuerdos internacionales sobre *políticas de restricciones* (el criterio 'prudencial') que no se basarían en la racionalidad derivada de los conocimientos científicos.

A su vez esto podría aceptarse más fácilmente, y podría disminuir la inquietud que acompaña a tales situaciones, si comenzara a reconocerse la necesidad de someter el desarrollo de tecnologías nuevas a alguna forma de regulación social.

En el espectacular desarrollo de la controversia sobre los 'límites últimos', la tecnología ha aparecido ya como el *Deus* o ya como el *Diabolus ex machina*. Sin embargo, las sociedades desarrolladas tienen el poder para subordinarla a las necesidades sociales fundamentales. El

ejemplo acaba de darlo la comunidad científica en el campo de la ingeniería genética cuando, por primera vez, se resolvió que había que someter la experimentación a cierta autovigilancia. La experiencia que siga reuniéndose sobre la formulación de pronósticos y la evaluación tecnológicos, que por el momento prácticamente no han arraigado en las instituciones gubernamentales e internacionales, conducirá casi inevitablemente a criterios análogos y a reconocer que tal vez haya que imponer ciertas restricciones al derecho del hombre a ampliar las fronteras del conocimiento. En la actualidad, tal concepto todavía es nuevo y más bien se lo rechaza. Mañana podría llevar a orientar la investigación pura y aplicada hacia una jerarquía de objetivos diferente, basada en criterios internacional y democráticamente convenidos acerca de las necesidades de la humanidad.

## Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana

*Isaac Cohen Orantes y  
Gert Rosenthal\**

El Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano sostiene que "el proceso de integración admite, y hoy requiere, una multiplicidad de enfoques en que los hechos y las orientaciones básicas y permanentes, que encuentran honda raíz en la mejor tradición integracionista, se combinan adecuadamente con las actuaciones innovadoras." En el presente trabajo se trata de aclarar el posible alcance y significado de esta afirmación.

Un ensayo sobre este tema no está exento de riesgos, pues a pesar de los numerosos estudios publicados durante los últimos años sobre distintos aspectos de la integración económica de Centroamérica, se ha escrito relativamente poco sobre el marco conceptual que ha guiado dicho proceso en el pasado y podría guiarlo en el futuro.

El trabajo se inicia con un breve resumen acerca de los aspectos más salientes de la teoría de la integración —tanto en el campo económico como en el de la ciencia política— para recordar después las circunstancias por las que atravesó hasta ahora el proceso de integración económica centroamericana. Finalmente se sugieren orientaciones de tipo general sobre un enfoque que pudiera contribuir a resolver los múltiples problemas que ese proceso tiene planteados en la actualidad.

\*G. Rosenthal es Director de la Subsección de la CEPAL en México e I. Cohen es funcionario de la misma.

## 1.

### El concepto de integración económica y sus distintas manifestaciones

#### a) *El concepto de integración económica*

A pesar de lo mucho escrito sobre el tema de la integración económica, son diversas las interpretaciones de su significado. Así, la idea ha cambiado de un país a otro, e incluso, en un mismo país, de una a otra época. Para algunos autores, un proceso de integración económica consiste en la abolición total de barreras aduaneras entre distintas unidades económicas nacionales (la eliminación parcial de esas barreras sólo sería 'cooperación' económica).<sup>1</sup> Para otros, la abolición de barreras entre países debería ir acompañada de la eliminación de todo tipo de obstáculos a la movilidad de factores —incluyendo la movilidad social—<sup>2</sup> a nivel nacional. Otros estudiosos atienden a los aspectos institucionales y consideran que la integración consiste en un proceso de transferencias de expectativas que son exclusivas del Estado-nación a una entidad más amplia.<sup>3</sup> Finalmente, algunos consideran que la integración económica entraña la unificación de varias economías en una sola, con movilidad total de los factores dentro de la economía ampliada, y una total unifica-

<sup>1</sup>Bela Balassa, "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos*, Nº 1, 1961, pp. 1-5; y *The Theory of Economic Integration*, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1961, pp. 1-2.

<sup>2</sup>Gunnar Myrdal, *An International Economy*, Harper, Nueva York, 1956, p. 11.

<sup>3</sup>Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, "Economic and Differential Patterns of Political Integration: Projection about Unity in Latin America", en *International Political Communities: An Anthology*, Anchor Books, Nueva York, 1966, p. 265.

ción de políticas bajo la dirección de instituciones centralizadas.<sup>4</sup>

En algunos casos, la integración puede estar impulsada por importantes causas de carácter político, como ocurrió, por ejemplo, con la Comunidad Económica Europea en la época de reconstrucción de la segunda guerra mundial. En otros, la motivación puede ser más bien de índole económica.

No existe, pues, una sola definición del concepto de integración económica. Para lo que interesa aquí, puede considerarse un proceso integrador, cualquier conjunto de acciones mancomunadas, impulsadas por instituciones comunes, que incrementan el nivel de interdependencia económica entre un grupo de países. El grado de intensidad de dicho proceso será tan amplio o tan limitado como lo deseen los países miembros.

#### b) *Los diversos estilos de la integración*

La Comisión Económica para América Latina ha analizado los diversos estilos de desarrollo,<sup>5</sup> pero en cambio no se ha explorado exhaustivamente el tema de los estilos de la integración. Por supuesto, pueden cubrir múltiples posibilidades en respuesta a los objetivos que persigan los países miembros de un proceso; de todos modos, para fines de análisis y a riesgo de incurrir en algunas generalizaciones, se pueden distinguir dos grandes enfoques, que a su vez encierran tres 'estilos' de integración. El primer enfoque —la integración a nivel 'micro' o por proyectos—, tiende a impulsar la

interdependencia a través de acciones concretas que entrañen un beneficio intrínseco para los países participantes, pero que no necesariamente se conciben como etapas que conduzcan al surgimiento de una unidad mayor. El segundo —la integración 'macro' o global—, tiende a abordar todos los aspectos vinculados con el desarrollo y a someterlos a tratamiento común, aunque dicho tratamiento pueda surgir como parte de un proceso gradual y progresivo. Dentro de este segundo enfoque se perciben dos variantes o estilos para alcanzar el mismo objetivo: uno de carácter liberal, y otro que demanda un mayor grado de participación estatal. Denominaremos a los tres estilos identificados: 1) *el enfoque por proyectos*; 2) *la integración de mercados* y 3) *el desarrollo integrado*.

En cualquier proceso de integración se pueden descubrir rasgos de los tres estilos, aunque uno de ellos sea siempre el predominante. En todo caso, debe señalarse que no necesariamente se excluyen entre sí.

i) *El enfoque por proyectos*. Se apoya en la realización de proyectos específicos, o en acciones concretas, que no podría llevar a cabo, en condiciones igualmente eficientes o adecuadas, un solo país. El ejemplo clásico se encuentra en las industrias manufactureras cuya operación óptima exige una escala de producción mayor que la que podría absorber el mercado nacional de un determinado país. A veces la ejecución de un proyecto conjunto requiere la adopción de medidas complementarias —en el caso de la industria del ejemplo anterior, el libre comercio de los artículos que necesita para elaborar—, pero el enfoque de proyectos se caracteriza por el beneficio intrínseco que significa para los países participantes cada una de las acciones sometidas a

<sup>4</sup> Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Elsevier Publishing Co., Amsterdam, 1965, p. 67.

<sup>5</sup> Véase *Revista de la CEPAL*, Nº 1, junio de 1976, Santiago de Chile.

tratamiento común. Dichos beneficios se pueden obtener sin que sea necesario establecer reglas de juego generales (como, por ejemplo, un régimen de libre comercio para *todos* los productos manufacturados).

Contrasta el enfoque anterior con el global, en el sentido de que aquel se concibe "como una integración impulsada desde abajo hacia arriba, que implica la instrumentación de acciones conjuntas para resolver problemas comunes, básicamente a través de la ejecución de proyectos y programas", mientras el global pone "el mayor énfasis en una visión de integración gradual dirigida desde arriba hacia abajo, es decir, que tienda más a llegar a acuerdos de tipo global que impulsar actividades concretas dentro del marco de dichos acuerdos globales".<sup>6</sup>

Más exactamente, en la integración por proyectos los objetivos inmediatos —en el cumplimiento de la ejecución de determinada acción concreta— pueden enmarcarse en una estrategia de mayor alcance que apunte a una interdependencia creciente de los países. La diferencia entre el enfoque por proyectos y el global estriba, pues, en que el primero presta más atención a las secuencias que constituyen el desarrollo que a su resultado final (además parten del supuesto de que la ejecución de los proyectos conjuntos que propendan a una mayor interdependencia influyen, o incluso transforman, la meta final). De ahí que en dicho enfoque se evite, intencionalmente, señalar una meta precisa (por ejemplo, "llegar a constituir una unión aduanera perfecta"), y se ponga el énfasis, en definitiva, en los

beneficios que pueden obtenerse de cada acción conjunta.

Característica importante del enfoque de la integración por proyectos es también que se la concibe como un *complemento* del desarrollo de cada uno de los países participantes en un proyecto común. En otras palabras, se parte del supuesto de que dicho tipo de integración no debe sustituir ni interferir, en la medida de lo posible, en los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Por otro lado, el enfoque permite resolver con relativa eficacia el problema distributivo que lleva implícita cualquier interdependencia entre países, sea mediante la selección de proyectos que no entrañen costos para ningún país, o por la elección de un conjunto de proyectos que aseguren beneficios para todos. Este aspecto se examina en mayor detalle más adelante.

Esta forma de concebir la integración económica encuentra su contrapartida en la teoría funcionalista sobre organización internacional, la que considera que las instituciones deben crearse en función de las necesidades que se pretenden satisfacer en forma conjunta, y que debe ponerse el énfasis en las transacciones, y no en los instrumentos legales.<sup>7</sup> De acuerdo con esta teoría, lo importante es identificar áreas de cooperación de interés para todos los Estados participantes y que, de preferencia, dichas áreas sean indiscutibles; una vez identificadas, se establecen los organismos necesarios para alcanzar las metas específicas fijadas.

Como las metas que pueden someterse a tratamiento común por parte de los países participantes en un proceso de

<sup>6</sup> CEPAL, *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana* (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3), abril de 1975, pp. 50-51.

<sup>7</sup> Véase, entre otros, A. J. Groom y Paul Taylor, *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*, University of London Press, Londres, 1974.



esta índole pueden ser de muchas clases, el enfoque por proyectos requiere una descentralización institucional. Como se trata, por definición, de metas de interés para todos, es de suponer que los Estados participantes adoptarán voluntariamente las medidas requeridas para la ejecución de cada proyecto o acción conjunta, y que un esquema de integración de esta índole no requiere instituciones regionales con rasgos de supranacionalidad. Asimismo, la integración por proyectos admite cualquier grado de intervención estatal que los países participantes consideren conveniente, aunque al sector gubernamental corresponderá un papel decisivo en las negociaciones vinculadas con la localización de los proyectos regionales elegidos.

ii) *El enfoque global: integración de mercados y desarrollo integrado.* El segundo gran enfoque propende a una integración global de todo el aparato productivo de los países que la adoptan. Aunque teóricamente se podría pensar en una integración 'instantánea' —que consistiría en la decisión voluntaria o forzosa de un grupo de países de adoptar un esquema federal de inmediato—, lo más común es que se conciba como un proceso gradual y progresivo. El objetivo final de dicho proceso es llegar a constituir una unidad mayor.

Este enfoque admite, por supuesto, variantes, incluso en cuanto al grado de integración deseada; en algunos casos se podrá aspirar a una unidad económica parcial, en otros a la unidad total. Sin embargo, dos 'estilos' se definen claramente en este enfoque global, con muchas características en común y algunas diferencias importantes.

El que hemos denominado 'integración de mercados' se inspira en los trabajos teóricos de Viner y otros

autores, sobre la constitución de uniones aduaneras, dentro del campo más amplio de los estudios vinculados con la economía internacional.<sup>8</sup> Es el más frecuente tanto entre países industrializados (Comunidad Económica Europea) como en aquellos en vías de desarrollo.

Consiste en ampliar la dimensión del mercado de varias unidades nacionales a una economía de dimensión regional para los participantes. Esta integración puede adoptar diversas modalidades, las que normalmente se consideran etapas de un mismo proceso.<sup>9</sup> El primer paso es la definición de una 'zona de libre comercio' donde los países participantes eliminan entre ellos los aranceles para los productos originarios de la región, pero mantienen sus propios aranceles respectivos frente a los productos originarios

<sup>8</sup> Véanse, entre otros: C.A. Cooper y B.F. Massell, "A New Look at Customs Union Theory", *The Economic Journal*, LXXV, N° 300, diciembre 1965, pp. 742-747; Harry G. Johnson, "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining, and the Formation of Customs Union", *The Journal of Political Economy*, LXXIII, N° 3, junio 1965, pp. 256-283; Melvyn B. Krauss, "Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretative Survey", *Journal of Economic Literature*, X, N° 2, junio 1972, pp. 413-434; R.G. Lipsey, "The Theory of Customs Unions: A General Survey", *Economic Journal*, LXX, N° 279, setiembre 1960, pp. 496-513; James E. Meade, *The Theory of Customs Unions*, North Holland Publishing Co., Amsterdam, 1955; y *Problems of Economic Union*, University of Chicago Press, Chicago, 1953; Jacob Viner, *The Customs Union Issue*, The Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950, especialmente pp. 41-55.

<sup>9</sup> La descripción que sigue es de Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, *op.cit.*, p. 2, con la cual también coincide Tinbergen, *International Economic Integration*, *op.cit.*, p. 21. Sin embargo, como se señala más adelante, no todos los autores están de acuerdo con la terminología empleada.

de terceros países. El segundo es la 'unión aduanera', que implica, además del libre comercio de productos originarios de la región, un arancel común frente al resto del mundo.<sup>10</sup> El tercero es el 'mercado común', la forma superior de integración económica donde se suprimen restricciones al comercio y al movimiento de capital y de mano de obra. La 'unión económica', en fin, combina todo lo anterior con un elevado grado de armonización de las políticas económica, monetaria, fiscal, social y anticíclica.

Paradójicamente, la integración de mercados ha sido auspiciada tanto por los interesados en liberalizar el comercio internacional<sup>11</sup> —como una primera etapa para eliminar barreras arancelarias entre países—, como por los interesados en proteger a industrias nacientes tras una barrera arancelaria común en un mercado ampliado.<sup>12</sup>

A pesar de la diferencia existente entre estos dos criterios —uno entraña

<sup>10</sup> En los escritos de Lipsey, Meade y Viner, por unión aduanera se entiende: 1) la eliminación de restricciones arancelarias entre los países miembros para *todos* los productos, independientemente de su origen; 2) el establecimiento de un arancel común frente a terceros; y 3) el establecimiento de un mecanismo de recaudación de derechos arancelarios sobre los productos procedentes del resto del mundo, y la distribución posterior de dichos derechos entre los países miembros. Véase, por ejemplo, Viner, *Customs Union Issue*, *op. cit.* p. 5.

<sup>11</sup> Con algunas excepciones, incluyendo al propio Viner, quien argumentó que la constitución de uniones aduaneras entre bloques de países conduciría a largo plazo, a una asignación subóptima de recursos a nivel mundial.

<sup>12</sup> CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano* (E/CN.12/532), julio de 1959, especialmente pp. 1-7. Desde luego, la CEPAL no se limitó a promover exclusivamente la integración aquí identificada como 'de mercados'.

una zona de libre comercio con poca o ninguna protección arancelaria, mientras el otro requiere una barrera arancelaria común que proteja el desarrollo industrial—, en ambos casos se admite que, dentro de la zona de libre comercio, las fuerzas del mercado espontáneamente conducirán a una reasignación óptima de factores dentro de la región integrada, logrando así la mayor eficiencia del aparato productivo. Argumento en favor de este enfoque de la integración (identificado, en general, con el liberalismo económico), son las ventajas adicionales del mayor régimen de competencia que engendra el mercado ampliado.<sup>13</sup>

En la coordinación de políticas se observa una primera diferencia entre el estilo de la integración de mercados y el del desarrollo integrado. En el primer caso se comprende la necesidad de coordinar y armonizar algunas políticas económicas *después* de la plena liberación del intercambio de mercancías y factores, precisamente para evitar distorsiones en la asignación de recursos dentro de la región. En cambio, en el segundo, la coordinación de políticas viene a ser un requisito simultáneo —o incluso previo— a la liberalización comercial, pues resulta un mecanismo más idóneo para orientar la asignación de factores a nivel regional y para promover la interdependencia gradual entre los países. En este sentido, el estilo que denominamos 'desarrollo integrado' pone el énfasis en la acción activa de impulsar la interdependencia —y evitar, entre otros problemas, la distribución desigual entre países de los beneficios derivados del proceso— en vez de hacerlo

<sup>13</sup> Tibor Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1958, pp. 1-15.

en la más pasiva implícita en la integración de mercados. Por otro lado, frecuentemente se argumenta que este último enfoque no es adecuado para los sistemas de integración entre países en vías de desarrollo por el deficiente funcionamiento de sus mecanismos de mercado y la necesidad de promover entre ellos un desarrollo equilibrado.<sup>14</sup>

Una segunda diferencia entre los dos sistemas 'globales' deriva precisamente de la forma de abordar el problema distributivo dentro del proceso. El de integración de mercados es el que ofrece mayores dificultades para hacer frente al problema porque las inversiones orientadas por las fuerzas del mercado tienden lógicamente a concentrarse en los países de mayor desarrollo relativo o de mercado más amplio. En cambio, en el desarrollo integrado, como ya se señaló, este problema —cardinal para cualquier movimiento integrador— se encara mediante la asignación de inversiones que toman en cuenta, entre otros factores, la necesidad de lograr una distribución de los beneficios atribuibles a la integración económica razonablemente equitativa entre los países.

Una tercera diferencia —aunque de matiz— entre los dos estilos descritos serían los objetivos del proceso. Lo manifestado sobre la integración de mercados señala como objetivo del proceso la elevación del nivel de bienestar (en el caso de los libre-cambistas, se refiere al bienestar de la población de todo el mundo; en el de los proteccionistas, sólo al de la población de la región), aunque constituir la unión

<sup>14</sup> Hiroshi Kitamura, "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en M. Wionzek y otros, *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 26-49.

aduanera parezca convertirse con frecuencia en un objetivo *per se*. El estilo de desarrollo integrado tiene como objetivo explícito acelerar el desarrollo económico y social de los países miembros de un proceso, y se orienta hacia la optimización de la política económica como un conjunto.

Sería un error deducir de lo señalado que el enfoque del desarrollo integrado —a veces calificado de 'dirigista'—<sup>15</sup> sólo puede aplicarse en un sistema de economía centralmente dirigida; únicamente cuando se lo compara con el de integración de mercados resalta el mayor grado relativo de intervención estatal de esta forma de abordar la integración, la que por lo demás, puede ser amplia o moderada, a criterio de los Estados que participan en el proceso.

En los dos sistemas de integración descritos bajo el enfoque global se concibe el proceso en forma de incrementos o lineal; es decir, a una etapa indefectiblemente sigue otra en el camino hacia la construcción de una unidad mayor. Conforme se avanza en las etapas previstas, se argumenta, el proceso amplía su alcance y su profundidad, por causa del desbordamiento de las acciones sometidas a tratamiento común hacia nuevos sectores o por la profundización de las mismas en determinado sector.<sup>16</sup> Así, para citar únicamente dos ejemplos, y de acuerdo con la teoría neofuncionalista, para que la integración

<sup>15</sup> *The Theory of Economic Integration*, *op.cit.*, pp. 8-11.

<sup>16</sup> Véase Philippe C. Schmitter, "The Process of Central American Integration: Spill-over or Spill-around?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, Nº 1, setiembre 1970, pp. 1-48. La falta de desborde o el retroceso se califica como 'spill-back', mientras el estancamiento se califica como 'spill-around'.

comercial tuviera éxito debería necesariamente desbordarse hacia la integración monetaria y agrícolá.

Y con referencia al marco institucional que normalmente acompaña al enfoque global, se pueden observar dos variantes aplicables tanto al estilo de integración de mercados como al de desarrollo integrado. Ambas parten del supuesto de que, conforme avanza el proceso, los gobiernos tendrán que delegar cada vez mayores responsabilidades en un ente común. En el caso del estilo del desarrollo integrado, el traslado de atribuciones deberá iniciarse en una etapa muy primaria del proceso, por los requerimientos de la coordinación de políticas; mientras que en el de la integración de mercados dicho traslado podrá producirse en las etapas más avanzadas.

La primera variante del traspaso de atribuciones nacionales a instituciones regionales se inspira en la teoría federalista.<sup>17</sup> Este criterio legalista para la construcción de comunidades mayores entre Estados sostiene la necesidad de principiar por establecer instituciones federales fuertes y una constitución básica. No se supone necesariamente la existencia de una centralización de poderes excesiva —aunque tampoco se la excluye— porque, como es sabido, toda federación auténtica entraña una tensión permanente entre las atribuciones de las instituciones federales y las de los Estados miembros. En algunos casos, los gobiernos sólo confían atribuciones parciales a las instituciones federales —cuando se trata de una confederación—, y en otros, les confían las más importantes.

<sup>17</sup> Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys & Anguish of Pre-theorizing", *International Organization*, XXIV, Nº 4, otoño 1970, pp. 607-646.

La segunda variante —mucho más vinculada al proceso de integración económica— encuentra su inspiración en la teoría neofuncionalista.<sup>18</sup> Según ésta, un proceso de integración que se inicia mediante acciones conjuntas en áreas poco controvertidas puede desembocar en los desbordamientos antes descritos por causa de la misma dinámica del proceso. "Los miembros de un esquema de integración —de acuerdo con algunas metas colectivas, por diversos motivos, pero desigualmente satisfechos por el alcance de dichas metas— intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración en otro sector (es decir, ampliando el alcance de los compromisos mutuos), o bien mediante la intensificación de sus compromisos en el sector original (aumentando la profundidad del compromiso mutuo) o recurriendo a ambas simultáneamente".<sup>19</sup> Este proceso exige que, con el tiempo, vayan creándose instituciones cada vez más poderosas, a medida que los gobiernos intensifiquen sus acciones comunes o sometan nuevas actividades a tratamiento conjunto. En otras palabras, el enfoque 'global' de la integración requiere la existencia de instituciones que, por lo menos en las etapas más avanzadas del proceso, tengan ciertas características de supranacionalidad para poder garantizar el cumplimiento de los compromisos que hayan ido adquiriendo los gobiernos participantes.

Para concluir, cabe señalar que, por lo general, se admite que existen algunas condiciones previas que facilitan un

<sup>18</sup> Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Palo Alto, 1964.

<sup>19</sup> Philippe C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, XXIII, Nº 1, invierno 1960, p. 166.

proceso de integración, como por ejemplo cierta homogeneidad en el tamaño y las características de desarrollo de los países miembros del proceso, su proximidad geográfica, sus vinculaciones históricas y culturales, y su comunidad de intereses frente al resto del mundo. En ese sentido, las circunstancias parecen indicar, por ejemplo, un mayor grado de viabilidad para un proceso integrador en Centroamérica que latinoamericano.<sup>20</sup>

Intentar un ensayo sobre este tema no está exento de riesgos. Podría resultar

un tanto pretencioso; también, la realidad resiste muchas veces explicaciones nítidamente encasilladas en un marco teórico o conceptual. Aquí sólo se pretende, por lo tanto, dilucidar algunos conceptos que pueden ser objeto de discusión durante los próximos meses sobre el futuro del proceso de integración, entre otros, con motivo del proyecto de tratado que propicia una Comunidad Económica y Social en Centroamérica.<sup>21</sup>

## 2.

### El concepto de integración económica aplicado a Centroamérica

#### a) *Experiencias del pasado: los estilos de integración ensayados*

Los enfoques teóricos descritos en líneas anteriores no aparecen en forma 'pura' en la realidad. Así, lo que se ha denominado 'enfoque por proyectos' puede, en determinado caso, presentarse con características más propias de la 'integración de mercados' o del 'desarrollo integrado', y viceversa. En realidad, al compararse los marcos conceptuales y teóricos con las experiencias reales, resulta una mezcla de los estilos descritos, en la que suelen predominar las características de alguno de ellos.

<sup>20</sup> Véanse, entre otros, Eduardo Lizano (ed.), *La integración económica centroamericana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975 (2 tomos); y Edelberto Torres R. (ed.) *Centroamérica hoy*, Ed. Siglo XXI, México, 1975. También la *Revista de la Integración Centroamericana*, publicada en forma periódica por el Banco Centroamericano de Integración Económica, con diversos números aparecidos a la fecha.

Así ha sucedido en Centroamérica, donde se han ensayado el 'enfoque por proyectos' —ejemplificado por el plan vial centroamericano o la arteria regional de telecomunicaciones—; la 'integración de mercados' —ejemplificada por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana—; y el 'desarrollo integrado', —ejemplificado por los esfuerzos realizados de 1962 a 1966 por la Misión Conjunta de Programación BID/CEPAL/OEA.

Esta diversidad de formas de abordar la integración en Centroamérica puede comprobarse a través de muchos documentos. Ya en la primera resolución de la CEPAL sobre la posibilidad de impulsar la integración económica, los gobiernos de la región expresaron su interés "en desarrollar la producción

<sup>21</sup> Comité de Alto Nivel para la Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, *Proyecto de tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana*, SIECA, Guatemala, 23 de marzo de 1976.

agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos ['integración de mercados'] la coordinación de sus planes de fomento ['desarrollo integrado'], y la creación de empresas en todos o algunos de tales países ['integración por proyectos']...<sup>22</sup>

Simultáneamente, se adoptarían las primeras medidas concretas para avanzar, tanto en la integración por proyectos —es decir, creación de empresas—, como en la integración de mercados —esto es, intercambio de producto. Así, por un lado, el Comité de Cooperación Económica solicitó de su Secretaría en 1952 que “proceda a formular proyectos concretos encaminados a establecer nuevas industrias”,<sup>23</sup> y aprobó, durante los siguientes tres años, proyectos para el establecimiento de dos instituciones regionales.<sup>24</sup> Por otro lado, por iniciativa de los gobiernos se suscribieron de 1951 a 1954 tratados bilaterales de comercio que implicaban como meta llegar a formar una unión aduanera.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Resolución 9 (IV) de la Comisión Económica para América Latina, aprobada el 16 de junio de 1951. Las anotaciones entre paréntesis se han añadido para hacer más comprensibles las expresiones utilizadas en esta nota.

<sup>23</sup> Resolución 2 (AC.17) del 27 de agosto de 1952.

<sup>24</sup> El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (1955) y la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (1957).

<sup>25</sup> Tratados bilaterales entre El Salvador y Nicaragua (29 de agosto de 1951), entre El Salvador y Guatemala (17 de marzo de 1952) y entre El Salvador y Costa Rica (18 de febrero de 1954).

Hacia mediados de la década, la decisión de abordar la integración aplicando enfoques diversos se hizo aún más explícita, cuando los gobiernos decidieron:

“Reafirmar su interés en que, en el conjunto del Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano, se guarde una relación adecuada entre los proyectos básicos de tipo institucional y aquellos referentes a la promoción de actividades productivas y al establecimiento de nuevas industrias apropiadas a la región centroamericana.”<sup>26</sup>

En la misma forma, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL —a la vez Secretaría del Comité de Cooperación Económica— advertía en sus documentos de dicha época:

“El concepto de integración económica que en el caso de Centroamérica parecería adecuado como punto de partida, es el de una integración limitada acompañada de una política de reciprocidad comercial e industrial... Por política de integración

<sup>26</sup> Resolución 8 (CCE) del 7 de mayo de 1955. Al comentar esta resolución, la Secretaría indicó: “Ese problema de proporción es en esencia una cuestión de orden, de tiempo y de oportunidad en la realización de esos distintos tipos de proyectos. Ambos tienen, reconocidamente, que ser comprendidos, y han sido comprendidos dentro del programa, pero el momento y la intensidad de su realización pueden irse modificando para mantener de modo continuo una proporción razonable entre ellos. La anticipación relativa de una clase de proyectos frente a otra ofrece ventajas e inconvenientes que deben sopesarse antes de determinar su orden de desarrollo.” Véase el documento *La integración económica de Centroamérica. Su evolución y perspectivas*. (E/CN.12/CCE/33/Rev.2; E/CN.12/422), 1956, p. 28.

económica limitada puede entenderse una política que, dentro del marco general del desarrollo económico, tienda a la localización óptima de algunas actividades económicas importantes, especialmente las de carácter industrial y de transformación de productos agropecuarios y minerales...<sup>27</sup>

“La constitución de un territorio aduanero común es lógicamente uno de los elementos indispensables de la integración y se ha estimado necesario por los gobiernos alcanzar gradualmente su realización por medio de la conclusión de tratados bilaterales de libre comercio.”<sup>28</sup>

“Mientras no se intensifiquen los esfuerzos encaminados a la integración y la coordinación de los planes de desarrollo económico en Centroamérica, no podrá incrementarse con base firme el comercio recíproco.”<sup>29</sup>

De lo anterior se deduce que la Secretaría exploraba la posibilidad de impulsar avances simultáneos recurriendo a los tres enfoques antes caracterizados: el de proyectos, la integración de mercados y el desarrollo integrado.

Con todo, de 1955 a 1958 se fue observando un paulatino cambio en las propuestas que formulaba la Secretaría, y en las acciones que adoptaban los gobiernos. En 1955, por ejemplo, toda-

<sup>27</sup> CEPAL, *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la CEPAL sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica* (E/CN.12/AC.17/3), 1 de agosto de 1952, p. 37.

<sup>28</sup> CEPAL, *Política comercial y libre comercio en Centroamérica* (E/CN.12/368), 20 de julio de 1955, p. 118.

<sup>29</sup> CEPAL, *Análisis y perspectivas del comercio intercentroamericano* (E/CN.12/367), 20 de julio de 1955, p. 40.

vía se reconocía que “el programa adoptado desde un principio por el Comité... tiene un carácter esencialmente limitado en las circunstancias presentes. No se prevé de inmediato una unión aduanera, ni la unificación de servicios fiscales, administrativos, bancarios u otros... Se ha concebido la integración en un sentido más bien limitado, enfocado sobre todo hacia la integración en el campo industrial”.<sup>30</sup> En cambio, en 1958 se afirmaba que “si ha de alcanzarse la integración, es evidente que, por lo menos, los países que la persiguen deben llegar a un acuerdo entre sí que les permita ampliar sus mercados recíprocos, con la meta de llegar en último análisis a la unión aduanera y al mercado común”.<sup>31</sup> No es que se hubiera abandonado el enfoque múltiple de la integración —durante este período, la Secretaría identificó proyectos específicos en once ramas industriales y propuso mecanismos para su instrumentación, lo cual condujo a suscribir, por parte de los gobiernos, el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración—, pero tanto la Secretaría de la CEPAL como los gobiernos parecían inclinarse cada vez más por un sistema global, con metas prefijadas y una visión ‘incremental’ para llegar a la integración (aunque se tuvo buen cuidado de distinguir entre las actividades directamente vinculadas con el proceso de integración y las consideradas de carácter exclusivamente nacional).<sup>32</sup>

<sup>30</sup> *La integración económica en Centroamérica. Su evolución y perspectivas*, op.cit., p. 6.

<sup>31</sup> CEPAL, *Informe general de la Secretaría sobre el Programa de Integración* (E/CN.12/CCE/113), mayo de 1958, p. 4.

<sup>32</sup> “La tarea de formular un programa de integración de posibilidades prácticas consiste, en consecuencia, en identificar, por un lado, los

Dentro de esa visión global, la de los gobiernos parecía inclinarse hacia la integración de mercados, es decir, el libre intercambio de productos, mientras la Secretaría parecía considerar más aconsejable el desarrollo integrado.<sup>33</sup>

La rápida secuela de circunstancias que condujeron, primero a suscribir el Tratado Multilateral de Libre Comercio —un mecanismo selectivo de liberalización del intercambio— y, luego, al Tratado de Asociación Económica y al Tratado General de Integración Económica Centroamericana —mecanismos automáticos de liberalización—, consolidó el criterio de los gobiernos centroamericanos de integración de mercados. Este último instrumento —compatible con el artículo XXIV del GATT— tenía como meta perfeccionar el Mercado Común Centroamericano en el término de cinco años tanto en lo que respecta a la zona de libre comercio como en la adopción de un arancel común, y a constituir —sin fijar un plazo para ello— la unión aduanera. Aunque en el Tratado se ratificaron todas las disposiciones del

---

problemas que pueden y deben tratarse al nivel regional y, por otro, aquellos cuyas soluciones, a pesar de ser del resorte nacional, pueden afectar la situación de todo el Istmo.” CEPAL, *Estado general del Programa de Integración del Istmo Centroamericano* (E/CN.12/CCE/71), febrero de 1957, p. 22.

<sup>33</sup> En su evaluación del programa de integración de 1959 (E/CN.12/CCE/160), la CEPAL señaló que: “el programa de integración económica de Centroamérica puede concebirse también como un esfuerzo por coordinar y complementar el desarrollo económico de los cinco países sobre un plano de conjunto. Ello supone la existencia en cada país de planes nacionales de desarrollo concebidos integralmente; supone asimismo un alto grado de coordinación de política económica que habrá de alcanzarse en forma gradual...”, p. 4.

Régimen de Industrias de Integración y del Banco Centroamericano de Integración Económica, por estimarse que facilitarían la instrumentación de un sistema con algunas características de desarrollo integrado, no cabe duda de que el Régimen quedó muy debilitado al establecerse el libre comercio para la generalidad de los productos.

La integración centroamericana siguió siendo objeto de múltiples adaptaciones durante los años sesenta. La integración por proyectos recibió cierto impulso mediante la ejecución del plan vial centroamericano, la entrada en vigencia de un servicio de radio-ayudas a la navegación aérea y la suscripción del acuerdo que permitió construir la arteria centroamericana de telecomunicaciones. También hubo un intento de dar mayor importancia al desarrollo integrado cuando los gobiernos decidieron formar una Misión Conjunta de Programación para Centroamérica —con el apoyo de la OEA, el BID y la CEPAL— que se creaba con el doble propósito de asesorar a los países en la formulación de sus planes de desarrollo, y de coordinar dichos planes con el programa de integración económica.<sup>34</sup> Sin embargo, la Misión tuvo al parecer más éxito colaborando con los cinco países de la región en la formulación de sus propios planes nacionales de desarrollo —cuasi requisito para tener acceso a los recursos externos que surgían del programa denominado “Alianza para el Progreso”—, que en el logro de una armonización de dichos planes en función de determinados

<sup>34</sup> Véase la resolución Nº 2 del Consejo Económico Centroamericano, aprobada el 28 de julio de 1962. En noviembre de 1965, el mismo Consejo Económico decidió institucionalizar las labores de la Misión con su plena incorporación a la SIECA.



objetivos de la integración.<sup>35</sup> Por otro lado, la variable integración apenas aparecía en los planes nacionales formulados con la colaboración de la Misión Conjunta.<sup>36</sup>

En síntesis, no obstante el ensayo, múltiple y simultáneo, de enfoques aplicados a la integración centroamericana durante los años sesenta, el 'estilo' de integración que predominó fue claramente el que aquí se calificó como una 'integración de mercados'.

b) *Apreciaciones sobre la aplicación de los marcos conceptuales a la evolución del proceso*

Resulta interesante contrastar las experiencias adquiridas a través de casi veinte años de integración en Centroamérica, con la evolución predecible de dicho proceso aplicando las consideraciones teóricas antes resumidas. Un examen de

<sup>35</sup> Véanse los informes anuales del Jefe de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica sometidos al Comité Asesor en octubre de 1962, marzo de 1963, julio de 1963, marzo de 1964 y diciembre de 1965. Una de las manifestaciones de la escasa repercusión que la Misión logró en materia de programación conjunta la constituye el documento preparado durante 1966 sobre una estrategia de desarrollo regional, el que ni siquiera fue conocido por las autoridades nacionales de planificación, las que únicamente se reunieron en dos ocasiones durante toda la década de los sesenta. Un resumen de las actividades de la Misión puede encontrarse en Alberto Fuentes-Mohr, "Una tentativa de planificación multinacional: la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VIII, Nº 32, diciembre de 1974.

<sup>36</sup> "Comité de los Nueve" de la Alianza para el Progreso, *Informe sobre los planes nacionales de desarrollo y el proceso de integración económica de Centroamérica*, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., agosto de 1966; sobre todo pp. 1-8.

esta índole puede contribuir a aclarar la naturaleza de la crisis por la que atraviesa la integración centroamericana y aportar experiencias y elementos de juicio que tal vez orienten su futura marcha.

Cuatro grandes áreas del proceso configuran lo que podría considerarse su 'crisis': 1) la falta de ampliación de sus alcances; 2) la falta de cumplimiento de las etapas previstas; 3) los problemas de distribución; y 4) su insuficiente profundización y las tensiones producidas entre las tendencias centralizadoras y las descentralizadoras.

i) *La falta de ampliación de los alcances del proceso.* Sobre este primer aspecto, y de acuerdo con la teoría neofuncionalista antes citada, la propia dinámica del proceso exigiría someter un número de actividades y sectores cada vez mayor al tratamiento conjunto, es decir, ampliar constantemente su alcance. Sin embargo, características de la integración en Centroamérica —tanto durante sus años formativos como, en mayor grado todavía, de 1966 al presente— fueron precisamente las dificultades y el carácter incompleto de los intentos deliberados de ampliar el alcance del proceso hacia nuevas áreas, y el escaso grado de desbordamiento espontáneo producido.<sup>37</sup> La experiencia en Centroamérica revela que se lograron rápidos avances hacia la formación del Mercado Común —la integración de mercado descrita en el apartado anterior— y en el tratamiento conjunto de actividades directamente vinculadas con el intercambio comercial (la construcción de la red vial, el establecimiento de la Cámara de Compensación y la armonización de los incentivos fiscales

<sup>37</sup> *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, op.cit., pp. 38-43.

aplicados a las nuevas plantas industriales), y que al mismo tiempo, a pesar de los esfuerzos de las instituciones regionales y de algunas acciones concretas emprendidas por los gobiernos, tuvo escaso éxito el propósito de extender el proceso en forma efectiva hacia otros sectores o actividades (agricultura, energía, armonización de políticas de desarrollo, armonización fiscal, política comercial externa común).

Parecería que, tras un período de rápidos —hasta podría decirse espectaculares— avances en la formación de una zona de libre comercio perfecta y la adopción de un arancel común, el proceso de integración había llegado aparentemente al límite de sus posibilidades a mediados de los años sesenta, y que, después de esa fecha en vez de haber logrado ampliar sus alcances habría presentado incluso algunos retrocesos. A este fenómeno —que contradice lo que cabía esperar de acuerdo con el marco teórico antes descrito— podrían encontrarse dos explicaciones fundamentales.

La primera, que los gobiernos no se hayan mostrado dispuestos a adoptar decisiones globales cuyas consecuencias no podían medir, o sobre cuyos beneficios potenciales habrían tenido dudas. Así, por ejemplo, ningún gobierno demostró interés en impulsar programa alguno de armonización tributaria, sin duda porque ello le hubiera podido significar, entre otros inconvenientes, posibles pérdidas fiscales; tampoco se logró avanzar durante los últimos quince años en esquema alguno de especialización de la producción agrícola, porque cada gobierno aspiraba al autoabastecimiento nacional de alimentos básicos.<sup>38</sup> Por otro lado, el nivel de interdependencia económica entre los países de la región no había alcanzado

un grado tal que los gobiernos se mostrasen dispuestos a cambiar los beneficios reales e inmediatos derivados de determinada actividad emprendida a nivel nacional, por beneficios futuros potencialmente mayores derivados de una realización más eficiente de esa misma actividad a nivel regional. Así, para someter cualquier actividad nueva a tratamiento común, fue prerequisite demostrar que de ello derivaría beneficio directo para todos y cada uno de los países de la región, lo cual ocurrió en raras ocasiones.

La segunda explicación —de carácter político— podría ser que la forma más efectiva de someter determinada actividad o sector a tratamiento común fuese ceder, parcial o totalmente, atribuciones a entidades regionales para que las mismas dispongan de los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las decisiones adoptadas; infortunadamente, abundan ejemplos en la integración centroamericana que prueban que los gobiernos no se mostraron dispuestos a transferir poderes a dichas entidades. En el Tratado General no se prevé —ni se pretendió hacerlo— el establecimiento de órganos supranacionales; los órganos intergubernamentales previstos en el mismo, sólo delegaron ciertos poderes en la Secretaría Permanente “en forma aislada y para asuntos muy especí-

<sup>38</sup> Esta circunstancia quedó claramente evidenciada durante el período 1972/1974 cuando una sequía, combinada con distorsiones en el mercado internacional, y alzas notables en los costos de los insumos agrícolas, provocaron una carestía generalizada de granos básicos en la región. En aquel momento, la exportación de estos artículos de un país centroamericano a otro se calificaba en el país exportador de ‘contrabando’, tanto en fuentes gubernamentales como periodísticas.

ficos".<sup>39</sup> Por otra parte, no obstante la necesidad evidente —con frecuencia señalada en Centroamérica—, de adoptar algún procedimiento para modificar rápida y flexiblemente el arancel común centroamericano, jamás lograron los gobiernos llegar a un acuerdo sobre esta transferencia muy parcial de atribuciones nacionales a un órgano regional, a pesar de que se trataba de un órgano intergubernamental como el Consejo Económico. Podrían citarse otros ejemplos, así la renuencia de un gobierno a confiar parte de su política comercial externa a tratamiento conjunto,<sup>40</sup> y la negativa de otro a someter a aprobación de un órgano regional —el Consejo Monetario Centroamericano— la decisión de alterar la paridad de su moneda.<sup>41</sup> También cabe mencionar el denodado esfuerzo que se realizó a mediados de la década de los sesenta para crear una corporación regional de telecomunicaciones, que en definitiva se tradujo en cinco proyectos nacionales, coordinados por una comisión intergu-

<sup>39</sup> Gautama Fonseca y Dante Ramírez, "Los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana", *Derecho de la integración*, Nº 6, Buenos Aires, abril de 1970, p. 93.

<sup>40</sup> Véase el informe de la reunión de representantes de los gobiernos centroamericanos con el Representante Especial del Presidente de los Estados Unidos de América sobre negociaciones comerciales, celebrada en Managua, los días 30 de abril y 1 de mayo de 1974.

<sup>41</sup> SIECA, *Exposición del Banco Central de Costa Rica sobre las medidas sugeridas para corregir los problemas de balanza de pagos y fiscal*, Tegucigalpa, 6-7 enero de 1967; Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, *Implicaciones de las medidas cambiarias adoptadas por Costa Rica el 19 de junio de 1971*, Memorandum 9-71, San José, 22 de junio de 1971.

bernamental (COMTELCA). Debe señalarse, por último, que las decisiones que tomaba el Consejo Ejecutivo para resolver conflictos provocados por el libre comercio eran frecuentemente desconocidas por los gobiernos que habían votado contra ellas, y esto condujo a violaciones abiertas (y frecuentes) del régimen de intercambio comercial.<sup>42</sup>

Para terminar, debe enfatizarse el círculo vicioso que se ha producido entre las causas y los efectos del limitado alcance del proceso de integración en Centroamérica. Por un lado, la falta de ampliación se ha traducido en una estrecha cobertura sectorial de las acciones sometidas a tratamiento común, lo cual ha dado por resultado que la integración haya sido de poca significación para las autoridades nacionales vinculadas a dichos sectores marginados (por ejemplo, los ministros de agricultura, los de finanzas y los directores de planificación). Podría suponerse que por ese motivo hayan mostrado escaso interés por el proceso y en cambio hayan dedicado toda su atención a resolver los problemas del desarrollo desde un punto de vista nacional. Por otro lado, el hecho de que la mayoría de las autoridades gubernamentales no hayan encontrado en la integración elementos que contribuyan a resolver los problemas que enfrentan en el desempeño de sus labores cotidianas, ni estén plenamente comprometidos de los objetivos, los mecanismos ni el alcance de la integración, ha contribuido sin duda a dificultar aún más la ampliación deliberada del proceso hacia nuevos sectores.

<sup>42</sup> Francisco Villagrán Kramer, "Los procedimientos que de hecho se utilizan en el Mercado Común Centroamericano", *La solución de conflictos en la integración latinoamericana*, BID/INTAL, Buenos Aires, 1972, pp. 25-174.

ii) *La falta de cumplimiento de las etapas previstas.* El segundo elemento que configura la 'crisis' de la integración centroamericana, muy vinculado con el anterior, es la falta de cumplimiento de las etapas previstas (mercado común perfecto en cinco años a partir de 1960 y gradual evolución hacia una unión aduanera). La adopción de metas y etapas es un reflejo típico del propósito de ir aumentando sus alcances —la visión 'incremental'— que caracteriza a la integración de mercados o de desarrollo integrado. Esta expectativa de ampliación se resintió, en la experiencia centroamericana, por dos serios inconvenientes: creó expectativas exageradas en torno al proceso y le introdujo rigideces. A continuación se comentan ambas observaciones.

En primer término, el hecho de concebir la integración —como efectivamente ha sucedido en Centroamérica— como un proceso lineal y acumulativo, excluye la posibilidad de reconocer que un proceso de este tipo pueda, en determinado momento, estabilizarse o encontrar su punto de equilibrio. Si se hubiera admitido esta última característica, quizás no se habría considerado, a finales de la década de los años sesenta, que la integración había entrado en crisis. Por el contrario, Centroamérica había superado en un lapso muy breve, los logros de cualquier otro movimiento de integración subregional en el mundo en vías de desarrollo. Podría argumentarse que dicho proceso llegó a su punto de equilibrio en 1966, y que los gobiernos se hubieran podido declarar satisfechos con los resultados, sin buscar, por el momento, una mayor profundización del mismo. Es cuando se comparan los logros con las expectativas creadas —de que el proceso debe irse ampliando fatalmente— que puede

comprenderse el empleo, a veces demasiado fácil, de calificativos como 'crisis' y 'fracaso'.<sup>43</sup>

En segundo lugar, la rigidez que introduce en un proceso el avance lineal y acumulativo hacia una meta prefijada consiste en que todos los esfuerzos de los gobiernos y de las instituciones regionales se concentran en el alcance de dicha meta, a veces a costa de otras actividades que incluso podrían tener más importancia para el movimiento integrador. Recuérdese que en el caso de Centroamérica el perfeccionamiento del Mercado Común adquirió una lógica propia a mediados de la década de los sesenta, hasta el punto de que a veces la constitución de una unión aduanera parecía convertirse en un objetivo *per se*. Esta convicción tiene el inconveniente —como efectivamente ocurrió en Centroamérica— de impedir mirar hacia otros objetivos adicionales. Así, cuando algunos países empezaron a poner en duda la conveniencia de una unión aduanera, el proceso, víctima de su propio enfoque, no pudo redefinir sus objetivos, ni incorporar de inmediato al quehacer de la integración, actividades no previstas en el Tratado General.

Finalmente, la experiencia de los años sesenta demostró que la evolución del proceso, aparte de no conducir necesariamente a una unidad mayor, posibilitaba en el transcurso del tiempo el surgimiento de factores que incluso le restaban viabilidad. Así, al aumentar la dimensión de los mercados nacionales —el producto interno bruto de Guatemala en 1975 era por ejemplo similar al de toda la región en 1955—, deter-

<sup>43</sup> No se desconoce, por supuesto, que otros elementos alimentaban la creciente disconformidad con el funcionamiento del mercado común. Algunos —sobre todo el distributivo— se examinan más adelante.

minadas ramas de actividad pudieron operar con márgenes razonables de economicidad sustentadas en dichos mercados, y desde finales de la década de los sesenta se empezó a observar un proceso de industrialización en cada país centroamericano tendiente a sustituir importaciones del resto del Mercado Común, mientras que la participación relativa del intercambio comercial en el comercio exterior de la región estuvo declinando persistentemente desde 1971.

iii) *Los problemas distributivos.* El tercer elemento de la crisis de la integración es el conocido fenómeno distributivo. Ya se ha señalado que cualquier esquema de interdependencia genera lógicamente problemas de este tipo entre sus miembros, y conviene precisar el alcance de esos problemas en este caso. No es exacto afirmar, cuando se trata de un proceso integrador como el centroamericano, que los costos de determinados países se traducen necesariamente en beneficios para los demás; como se señala en un reciente documento, "el programa distribuye desequilibradamente los costos y los beneficios de la integración en desmedro de un país determinado, y esa circunstancia, lejos de convertirse en beneficios netos para los demás, se transforma por lo contrario en costos acumulados que repercuten negativamente en ellos".<sup>44</sup> En efecto, en la realidad centroamericana, la pobreza relativa de por lo menos un país miembro ha tendido a convertirse en un costo para la buena marcha de todo el Mercado Común.

Sin duda, debe atribuirse en parte la situación actual al estilo de integración

que predominó en la región —la integración de mercados— por ser el que ofrece mayores dificultades para responder a un problema distributivo como ya antes se señaló. Al quedar el funcionamiento del libre comercio a merced de las fuerzas del mercado —cabe recordar que uno de los pocos elementos rectificadores de que disponía el esquema, como el Régimen de Industrias de Integración, apenas se llevó a la práctica durante los años sesenta— las nuevas inversiones alentadas por el mercado ampliado se dirigieron hacia las zonas o países que disponían del mercado más amplio y de la infraestructura física y humana mejor desarrollada.

Sería injusto, sin embargo, atribuir el problema distributivo del proceso integrador centroamericano exclusivamente al 'estilo' de integración adoptado durante los años sesenta. Las mismas circunstancias descritas que contribuyeron a limitar el alcance del proceso hubieran vuelto poco menos que inoperante otro 'estilo', como el de desarrollo integrado —que por lo menos en teoría hace frente al problema distributivo—, porque la coordinación de políticas con fines distributivos requiere someter algunas acciones a tratamiento común, y ello habría exigido delegar atribuciones nacionales en organismos regionales. Como ya quedó señalado, de la experiencia pasada se deduce que esta circunstancia difícilmente se hubiera dado.

Un mayor grado de coordinación de políticas, sobre todo para la formulación conjunta de los planes nacionales de desarrollo es, en efecto, atractivo y conveniente para impulsar avances en un proceso de integración y para lograr a la vez una mejor distribución de sus costos y beneficios entre los países. Sin embargo, tampoco deberán ponerse esperanzas exageradas en una reorien-

<sup>44</sup> CEPAL, *Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica* (CEPAL/MEX/74/22), noviembre de 1974, p. 8.

tación de este tipo en el 'estilo' de la integración centroamericana, por lo menos hasta donde llega la breve experiencia de la Misión Conjunta de Programación. En primer término, porque el proceso de la planificación del desarrollo en general sigue siendo endeble, incluso en los propios países, y porque el hecho de que se logre incorporar a dichos planes los objetivos de la integración no significa necesariamente que la acción pública se acomode, a la postre, a dichos objetivos. En segundo lugar, la variable integradora— aunque de creciente importancia— sigue teniendo un peso relativamente reducido en cada una de las economías centroamericanas,<sup>45</sup> y quizás por ello se haya observado una marcada tendencia de los planificadores de la región a percibir la integración como un simple apéndice del desarrollo económico nacional, y a continuar actuando de acuerdo con ese criterio en la planificación del desarrollo económico y social. En tercer lugar, el carácter consensual de cualquier proceso de integración excluye la posibilidad de una programación rigurosa de las obligaciones de los participantes, puesto que toda iniciativa deberá pasar por el proceso natural de negociación. Por último, aun cuando se lograra consenso en torno a un programa regional de desarrollo, se requeriría una entidad centralizada— un órgano comunitario dotado de poderes supranacionales— con el poder suficiente para obligar a los participantes a cumplir su ejecución, circunstancia poco probable que pueda darse a juzgar por la experiencia del pasado.

<sup>45</sup> En 1975, la relación de exportaciones al resto del Mercado Común sobre el producto interno bruto fue la siguiente: Guatemala, 4.40/o; El Salvador, 5.10/o; Honduras, 2.10/o; Nicaragua, 5.60/o y Costa Rica 4.60/o.

Las posibles limitaciones señaladas de la programación conjunta se confirman por las experiencias de otros procesos de integración donde se tuvo el cuidado de limitar el área de la programación conjunta a las actividades estrictamente necesarias para la buena marcha del proceso de integración. En el Grupo Andino, por ejemplo, donde se atribuyó extraordinaria importancia a los denominados programas sectoriales de desarrollo industrial, en realidad lo que se ha sometido a programación conjunta han sido apenas algunos proyectos o subramas que se consideran prioritarias para el avance del proceso.<sup>46</sup> Incluso el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)— proceso de integración entre países de economía centralmente dirigida— formula planes conjuntos de alcance limitado. Así, una reciente publicación del CAME advierte que: "la integración económica socialista se basa en completa voluntariedad y no va acompañada de la formación de organismos supranacionales, no afecta a los problemas de la planificación interior ni de la actividad en el terreno de las finanzas y de la autogestión financiera".<sup>47</sup>

En resumen, durante los años sesenta el estilo de integración llevado a la práctica no permitió aplicar mecanismos que impulsaran un desarrollo más equilibrado entre los países de Centroamérica, y cabe dudar por las razones anotadas, acerca de la eficacia de los mecanismos

<sup>46</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", *Grupo Andino*, separata N° 11, mayo de 1972, p. 5.

<sup>47</sup> CAME, *Programa complejo de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista de los países del CAME*, Editorial Progreso, Moscú, 1972, p. 13.

que podrían aplicarse si se adoptase un estilo más vinculado al desarrollo integrado.

iv) *La insuficiente profundización del proceso.* El cuarto y último elemento que configura la crisis de la integración centroamericana se encuentra en la insuficiente profundización del proceso y en las tensiones que surgieron entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras, entendido el término 'profundización' como el grado en que los gobiernos confían atribuciones a las instituciones regionales.<sup>48</sup> En ese sentido, la evolución de las instituciones de la integración centroamericana revelaría dos hechos fundamentales. Por una parte, no puede afirmarse que el proceso se haya traducido en una mayor delegación de atribuciones o poderes a las instituciones regionales, como habría sido de esperar conforme a la teoría neofuncionalista. Por otra, el proceso está dotado de una estructura institucional descentralizada, que también ha sido objeto de pretensiones centralizadoras que no pudieron llevarse a cabo.

La primera de estas características, en efecto, se tradujo en un escaso poder de iniciativa, una limitada autonomía financiera y una reducida capacidad para hacer cumplir las decisiones adoptadas. El escaso poder de iniciativa llevó, por ejemplo, a que las instituciones regionales no intentaran rebasar los objetivos limitados que los instrumentos constitutivos asignaron al proceso, lo que a su vez condujo a prestar una excesiva atención a la vigilancia del cumplimiento de los compromisos originales. La escasa autonomía financiera se evidenció por la

elevada dependencia de las contribuciones de los gobiernos (y, en su defecto, de fuentes externas). Por último, la ya señalada reticencia de los gobiernos a aceptar cualquier solución de carácter supranacional, influyó en el hecho de que las instituciones no estuviesen dotadas de los poderes necesarios para obligar al cumplimiento de decisiones adoptadas de común acuerdo. De ahí que el proceso se haya caracterizado por el hecho de que importantes decisiones adoptadas con frecuencia hayan quedado sin cumplir, o bien convenios o tratados formalmente suscritos se hayan mantenido sin ratificar durante largos períodos, y una vez obtenida su ratificación no hayan podido hacerse cumplir.

En suma, la evolución institucional del proceso centroamericano revela una tensión entre las tentativas de las instituciones regionales por obtener mayores poderes y la tenaz resistencia de los gobiernos a cederles atribuciones, situación que en definitiva quedó resuelta a favor de estos últimos.

Por otra parte, el proceso exhibe en materia institucional una tensión —al parecer no resuelta— entre la existencia de un marco institucional descentralizado y las tentativas de imponerle cierto grado de coordinación mediante la centralización. Puede afirmarse que esta tensión estuvo presente desde los orígenes del proceso, cuando se separaron las tareas relacionadas con la integración económica de las tendientes a la unificación política, ambas perseguidas en foros e instituciones distintas, y con escasa coordinación entre ellas. Cabe recordar que durante la década de los cincuenta, la ODECA trató de someter las actividades de la integración económica a su control y coordinación sin lograrlo.

Dentro de los esfuerzos propiamente económicos, el proceso exhibe un

<sup>48</sup> *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica Centroamericana, op.cit., p. 36.*

esquema institucional descentralizado, hecho que surge precisamente como un producto de la aplicación de enfoques múltiples dentro de la integración centroamericana, puesto que, por una parte, se establecen instituciones para encargarse de actividades conjuntas aisladas (como la creación de la ESAPAC y el ICAITI), mientras, por otra, el énfasis en la integración comercial provoca el surgimiento de sus propias entidades (los Consejos Económico y Ejecutivo y su Secretaría Permanente). A lo anterior pueden sumarse las instituciones específicas en el campo de la integración monetaria (el Consejo Monetario Centroamericano), el del financiamiento regional (el Banco Centroamericano) y otras.

No cabe duda de que la descentralización descrita significó algunas ventajas; por ejemplo, las consecuencias del conflicto de 1969 entre dos de los países participantes en el proceso de integración, no recayeron sobre una sola institución. Así, mientras la ODECA quedó seriamente debilitada, el BCIE y el Consejo Monetario Centroamericano continuaron operando con relativa normalidad. Estas ventajas no siempre se aprovecharon, sin embargo, por la permanente tensión que resultaba de las pretensiones de algunas instituciones de

predominar sobre otras, y las acciones desplegadas por todas ellas para preservar su relativa autonomía. Por ejemplo, jamás fue posible subordinar el programa de financiamiento del BCIE a las políticas generales de desarrollo formuladas por la SIECA y aprobadas por los gobiernos (políticas que, por lo demás, nunca se formularon sistemáticamente), y tampoco la experiencia de los años sesenta revela mucha coordinación entre las acciones de la SIECA y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. Como es lógico, las tensiones que suscitaba la pretensión de coordinar las labores de todas estas instituciones —la centralización—, y su actuación autónoma —la descentralización—, hubieran podido reducirse parcialmente si se hubiese establecido un mecanismo voluntario de coordinación y consulta. Sin embargo, las esporádicas reuniones interinstitucionales celebradas durante todo el período examinado rara vez condujeron a identificar áreas de interés común capaces de unificar el criterio de las instituciones regionales frente al de los gobiernos miembros. Más bien revelaban el desperdicio de energías dedicadas a responder a las tensiones descritas, y sólo contribuyeron a debilitar la influencia relativa, de cada una de las instituciones regionales frente a los gobiernos.

### 3.

## La implicación para el futuro de las experiencias pasadas

#### a) *Consideraciones generales*

No cabe duda que Centroamérica se encontraría en mejores condiciones para hacer frente a los múltiples obstáculos que enfrenta su desarrollo si fuera una

unidad económica de mayor dimensión en vez de ser cinco entidades económicas separadas. Las evidentes ventajas que aconsejan la integración económica de la región —economías de escala, localización más racional de las inversiones,



mayor especialización a nivel regional, mejor aprovechamiento de sus recursos, mejora en la capacidad de negociación frente a terceros países— son bien conocidas, y no exigen mayor análisis. Por ello se justifica, *prima facie*, impulsar un nivel de interdependencia económica cada vez mayor entre las cinco economías de la región, como forma más apropiada de acelerar el desarrollo de cada país.

Ello no significa, sin embargo, que necesariamente deba perseguirse una meta predeterminada —como constituir una unión aduanera o llegar a una unidad económica mayor— puesto que, como antes quedó señalado, las experiencias del pasado en Centroamérica y en otros procesos de integración revelan que la estructuración de instrumentos legales excesivamente condicionados a la consecución de dichas metas, más que asegurar su cumplimiento lleva a violarlas, y la visión 'incremental' o lineal asociada a este enfoque dificulta la incorporación al quehacer de la integración de nuevos campos no previstos en los compromisos originales.

Las experiencias recogidas sobre el funcionamiento del Mercado Común Centroamericano durante los años sesenta encierra, en efecto, otras importantes lecciones que deberían aprovecharse para diseñar la futura marcha del proceso. Sería aconsejable, por ejemplo, continuar impulsando la integración —como se hizo en el pasado—, a través de enfoques múltiples y simultáneos, aun cuando aparentemente se justificara un cambio de énfasis en el estilo de integración predominante; y esto mientras no se produzcan cambios significativos en el grado de voluntad política que demuestran los gobiernos de confiar mayores atribuciones a las instituciones regionales.

Asimismo, sería del caso evitar algunos de los problemas que surgieron durante los años sesenta como resultado del excesivo énfasis puesto en la integración de mercados, porque ello impidió atenuar los desequilibrios en la distribución de los costos y beneficios derivados del proceso. Lo anterior no significa, por supuesto, desconocer los considerables avances logrados hasta la fecha en la formación del Mercado Común. Uno de los fundamentos sobre los cuales debería articularse la integración centroamericana durante los próximos años es precisamente la preservación —y en la medida de lo posible, el perfeccionamiento— de lo obtenido en el pasado en lo que se refiere a la zona de libre comercio y al arancel común. Dicho de otra forma, el enfoque de integración de mercados deberá continuar jugando un papel importante en el futuro.

El segundo fundamento podría constituirlo el otorgamiento de más importancia al enfoque por proyectos. Con ello, el futuro proceso integrador se estaría guiando por un mayor pragmatismo y realismo, se evitarían algunos de los obstáculos que se han opuesto al avance durante los últimos quince años, y la integración sería más útil para lo fundamental: el desarrollo económico y social de los países.

Un mayor énfasis en la integración por proyectos ofrece importantes ventajas. En primer término, parece brindar mayores posibilidades para corregir desequilibrios, sobre todo si la identificación y preparación de proyectos o acciones conjuntas se complementa con un mayor apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica. En segundo lugar, elimina objetivos inalcanzables o utópicos dentro de plazos cuyo incumplimiento, debido a factores de orden político, únicamente contribuye a debi-

litar el proceso. Y en tercer lugar, es el sistema de mayor flexibilidad para incorporar nuevas y más relevantes actividades a la integración, permitiendo así aglutinar mejor los intereses de los cinco países en torno a acciones conjuntas concretas.

Por otro lado, si en vista de la evolución del proceso —y como resultado de los avances que hagan posible concretar el mayor énfasis en la integración por proyectos— los gobiernos se mostrasen políticamente dispuestos a profundizar la integración, delegando gradualmente atribuciones en las instituciones regionales, se podría seguir avanzando alrededor de una tercera alternativa: el enfoque del desarrollo integrado.

Cabe insistir que no se piensa en un proceso desprovisto de un marco conceptual, que se apoye exclusivamente en acciones pragmáticas o 'inmediatistas' que puedan o no, a la postre, servir al propósito de acrecentar el nivel de interdependencia entre los países. Lo que debería perseguirse, en definitiva, es impulsar dicha interdependencia por todos los medios al alcance de los gobiernos y de las instituciones regionales, siempre con el ánimo de coadyuvar en el desarrollo de cada uno de los países y, por consiguiente, de la región en su conjunto.

En resumen, se pensaría ampliar deliberadamente el alcance del proceso integrador centroamericano incorporando nuevas actividades que abordarían los gobiernos en forma mancomunada, sin desatender por ello los avances ya logrados. Con un enfoque como el sugerido, el énfasis se pondría más sobre las *acciones integradoras*, y no tanto sobre el cumplimiento de *compromisos formales*.

El principal criterio que guiará la adopción de nuevos proyectos o acciones

conjuntas sería simplemente la posibilidad de generar beneficios para los países. Su puesta en práctica, la creciente interdependencia y la comunidad de intereses que irían surgiendo entre los países, señalarían las pautas para la evolución futura del proceso de integración y contribuirían a reducir las resistencias que pudieran presentarse para la adopción de medidas más ambiciosas.

Todo lo anterior implicaría relegar para el futuro objetivos de tipo global, como por ejemplo la formación de una unión aduanera en un período determinado, o el perfeccionamiento de una unión económica. Bastaría adoptar como objetivo general del proceso de integración el de contribuir al desarrollo de los cinco países de la región, y como objetivo instrumental el de alcanzar niveles crecientes de interdependencia, sin precisar etapas.

Por otro lado, parece preferible abandonar la visión 'gradualista' o lineal —para la cual a una etapa sigue fatalmente otra—, y cambiarla por una 'secuencia', con lo que aumentarían los niveles de interdependencia perseguidos aunque no en una sucesión predeterminada, salvo cuando así lo aconsejase la propia dinámica del proceso y lo permitiesen las circunstancias del momento.

Deberían abandonarse por consiguiente pretensiones abarcadoras en exceso en el sentido de tratar de abordar a nivel nacional simultáneamente, y dentro del contexto de la integración, todas las actividades relacionadas con el desarrollo económico y social.

Finalmente, sería preciso diseñar un marco institucional susceptible de aplicarse a un sistema múltiple, que pusiese especial acento en la integración por proyectos. Algunos de estos propósitos

se explican con mayor detalle a continuación.

b) *Requisitos en algunas áreas específicas*

La adopción de un sistema orientado a la integración en Centroamérica que atribuye más importancia a la integración por proyectos dentro de la diversidad de enfoques sugeridos —se insiste, sin abandonar del todo la aplicación de los demás enfoques—, influiría en la forma de organizar los trabajos para obtener cada vez mayores niveles de interdependencia. Por una parte, debería especificarse sobre qué criterios se basaría la selección de las nuevas actividades que se sometiesen a tratamiento común; por otro, sería necesario concretar el marco institucional —a nivel nacional y regional— como lo exige el sistema por proyectos. Sin pretender agotar el tema, a continuación se exponen algunas consideraciones sobre estos aspectos.

i) *Criterios para la selección de áreas prioritarias.* Ya se ha señalado que los proyectos de integración deben deparar beneficios intrínsecos para los países miembros y generar además ventajas que no pueden obtener cuando actúan unilateralmente. Estos beneficios pueden derivarse: a) de proyectos o acciones conjuntas que implican economías de escala; b) de proyectos que reportan beneficios indirectos o economías externas, y c) de proyectos que contribuyen a reducir la vulnerabilidad de las economías participantes. Se puede presentar, por supuesto, una combinación de estas circunstancias.

Los proyectos que implican economías de escala constituyen la justificación más evidente y más invocada para los procesos de integración, sobre todo en mercados de dimensión reducida como los de cada uno de los países

centroamericanos. El ejemplo más frecuente corresponde, por supuesto, al sector fabril, pues a medida que surgen innovaciones tecnológicas, las economías de escala son cada vez más importantes. Así, puede ocurrir que la actividad de una planta determinada, en condiciones razonablemente eficientes, requiera el mercado ampliado de varios países en un proceso de integración; en otros casos, se tratará simplemente de aprovechar ese mercado para instalar un número reducido de plantas que operen con capacidad óptima en vez de una mayor cantidad que opere a nivel subóptimo. También es importante establecer plantas que funcionen a su escala óptima si se desea competir en el mercado internacional, hecho que también interesa a los países centroamericanos.

Pero el aprovechamiento de economías de escala no se limita al sector industrial. Aunque en apariencia no constituye un factor muy importante en la producción agrícola, puede resultar beneficioso actuar conjuntamente en materia de procesamiento y de comercialización. Así, por ejemplo, en el caso de Centroamérica se podría pensar en acciones conjuntas —por parte del sector público o de empresarios privados— para la comercialización con terceros países de frutas y hortalizas originarias de toda la región.

Otro sector donde la actuación conjunta permite un ahorro de costos es la infraestructura física, no sólo en cuanto al diseño conjunto de obras en los sectores de transportes, comunicaciones, energía o recursos hidráulicos, sino incluso para su operación o manejo conjunto. En igual forma, son evidentes las ventajas que ofrece abordar la investigación y algunos aspectos de la educación en forma mancomunada, circunstancia ya reconocida en la prime-

ra mitad de los años cincuenta, cuando se establecieron el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, y la Escuela Superior de Administración Pública (ahora Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)).

El sector servicios ofrece, en fin, claras posibilidades de aprovechar las economías de escala, como se ha comprobado en la Comunidad de Africa Oriental al constituir una unidad portuaria, una línea aérea y una línea ferroviaria regional así como un servicio postal único. En Centroamérica también se encuentran ejemplos de este tipo de acción conjunta en los servicios de ayuda a la navegación aérea prestados por COCESNA y en los esfuerzos conjuntos realizados para promover el turismo a través de la SITCA.

Los beneficios indirectos o economías externas que podrían obtenerse de proyectos o acciones conjuntas están muy vinculados con los beneficios derivados de las economías de escala, pero pueden tener un valor propio. Por ejemplo, se puede mejorar la capacidad empresarial en Centroamérica por medio de proyectos dentro del contexto regional. Un beneficio secundario de la ejecución de un proyecto de carácter regional podría ofrecerlo el estímulo a un mayor nivel de competencia, que redundaría en beneficio del consumidor y contribuiría a mejorar los niveles de eficiencia.

El tercer criterio mencionado —reducir la vulnerabilidad de las economías— toma en cuenta el hecho de que, en muchos casos, los gobiernos pueden contrarrestar en forma más efectiva factores adversos a su desarrollo económico cuando actúan en forma conjunta en vez de hacerlo unilateralmente. El

sector externo es quizás el que ofrece las mayores posibilidades en este sentido, tanto por ser mayor la capacidad de negociación de una región frente a terceros, como por el mayor margen de maniobra que ofrece para influir sobre el comportamiento de las exportaciones, las importaciones, o los movimientos de capital.<sup>49</sup> Dicho en otra forma, la reducción de la vulnerabilidad externa de las economías centroamericanas es otro de los principales motivos para emprender proyectos o acciones conjuntas.<sup>50</sup>

Pero no sólo los factores adversos de origen externo pueden abordarse en forma conjunta; también puede hacerse otro tanto con algunos de origen interno. La identificación y ejecución de actividades dentro del marco de la integración, por ejemplo, puede permitir una mayor intervención en actividades con impedimentos o demasiado arriesgadas para ser abordadas a nivel interno, como podría ser el caso de acciones en el campo tributario o una política regional para hacer frente a la inversión extranjera directa. Asimismo, la actividad regional puede reforzar acciones que realice cada gobierno en el interior de los países; no cabe duda, por ejemplo, que las actividades de la Misión Conjunta de Programación, a las que ya se aludió en el

<sup>49</sup> Este elemento estuvo indudablemente presente cuando se decidió establecer el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyo convenio constitutivo se suscribió en Panamá el 17 de octubre de 1975. Sin embargo, la posibilidad de acordar acciones concretas en materia de comercio exterior, por ejemplo, son mayores entre un grupo de países tan homogéneo como el centroamericano, que entre uno tan heterogéneo como el de los que integran el SELA.

<sup>50</sup> Véase *Sugerencias para reactivar a corto plazo la integración económica centroamericana*, op. cit., especialmente pp. 61-93.

capítulo anterior, reforzaron el proceso de la planificación nacional.

En síntesis, la integración ofrece una plataforma desde la que se pueden emprender acciones que, desde un punto de vista nacional quizá no se perciban como necesarias, pero que podrían influir favorablemente sobre el desarrollo de cada país y, además, aumentarían la fuerza económica de todos en su conjunto para salvar los obstáculos que dificultan su desarrollo.

Cabe señalar, por último, que la idea de reducir la vulnerabilidad de las economías centroamericanas mediante acciones conjuntas no se limita al sector público. También el sector empresarial ha descubierto las ventajas de asociarse a nivel regional —obsérvese el ejemplo de la Federación Centroamericana de Cámaras de Industria (FECAICA)— para dar mayor especificidad y peso a las demandas que plantean ante sus gobiernos.

ii) *La forma de abordar los problemas distributivos.* Ahora bien, el hecho de que un proyecto o acción conjunta depare beneficios, ya sea porque entrañe economías de escala y economías indirectas, o porque contribuya a reducir la vulnerabilidad de las economías de la región, no implica que dichos beneficios se distribuyan por igual entre todos los países. Es más, en algunos casos —como por ejemplo en el del establecimiento de una sola industria para abastecer la demanda regional— esos beneficios pueden concentrarse en el país donde se localice la planta y, siguiendo el argumento de la economía neoclásica,<sup>51</sup> hasta pueden convertirse en costos para los demás países.

Por eso es importante distinguir entre las actividades que imponen

sacrificios de algún tipo a los participantes, y aquellas que no significan costo para ninguno, o cuyo costo puede trasladarse a terceros países. Por ejemplo, la creación de una empresa centroamericana comercializadora de hortalizas en el exterior es muy probable que no entrañe sacrificios para ningún país, comparado con lo que sucedería si cada uno realiza dicha labor en forma unilateral; este tipo de proyecto sería el más aceptable desde el punto de vista de la distribución de beneficios. Otros, en cambio, plantean el problema de los costos para unos y los beneficios para otros; así, el establecimiento de una industria en uno de los países puede aportarle ganancias que los demás perciben como pérdidas. Para neutralizar esta situación conviene preparar conjuntos de proyectos en número suficiente como para que los sacrificios que algún país pueda experimentar en algunas actividades, se vean compensados por los beneficios que obtenga en otras, sin que ello llegue a traducirse, desde luego, en una distribución matemática de costos y beneficios entre los cinco países de la región.

Por otro lado, cuando se analizan nuevos proyectos en todo momento debe tenerse presente el criterio distributivo. Así, podrían atenderse con preferencia los proyectos cuya localización óptima, desde el punto de vista económico, favorezca a los países de menor desarrollo relativo de la región.

Otra forma de atenuar los problemas distributivos cuando los proyectos entrañen costos financieros, sería obtener apoyo externo (por ejemplo, recurriendo a la cooperación técnica internacional) en particular para reducir la carga de los países de menor desarrollo relativo, haciendo viables los proyectos de esa manera.

<sup>51</sup> *The Customs Union Issue, op.cit.*

Cabe señalar, por último, que a los instrumentos de promoción de que dispone Centroamérica, y especialmente al Banco Centroamericano de Integración Económica, les corresponde orientar proyectos hacia países determinados basándose tanto en criterios de localización óptima como en criterios distributivos.<sup>52</sup>

iii) *El papel de la programación.* El proceso de la planificación nacional siempre se ha vinculado con el de la integración, dentro del enfoque que aquí se ha denominado 'desarrollo integrado'. La planificación desempeñaría un papel no menos importante en el futuro del proceso de integración centroamericana, aun cuando se mostrara preferencia por el estilo de integración por proyectos.

En ese caso, no por fuerza habría que estar pensando en una programación global, o incluso sectorial, de la actividad económica de cada uno de los participantes dentro de un marco regional; podría considerarse una programación de objetivos limitados. Se piensa en que las oficinas de planificación de Centroamérica participen plenamente en el proceso de identificación de proyectos y en las acciones concretas que se someterían a acción conjunta, de acuerdo con los criterios antes descritos. Asimismo, las oficinas de planificación efectuarían la tarea esencial de ir incorporando a sus respectivos planes nacionales los proyectos regionales correspondientes a cada país, según los acuerdos consensuales que eventualmente se fueran celebrando. Por último, incorporados ciertos proyectos regionales a determinado plan nacional, la oficina de dicho país vigilaría su oportuna ejecución. Esa labor de vigilan-

cia complementarían las tareas de promoción que realizarían el Banco Centroamericano de Integración Económica y el organismo nacional de fomento correspondiente.

Los acuerdos sobre la asignación de proyectos y la incorporación de los mismos a los planes nacionales de desarrollo requieren que se promuevan, con cierta periodicidad, reuniones de funcionarios de distintas jerarquías de las oficinas nacionales de planificación —incluyendo a los mismos directores— para que se interioricen directamente del proceso de identificación y preparación de proyectos de interés regional. Estos aspectos se examinan con mayor detalle a continuación.

iv) *El marco institucional.* Un enfoque de la integración como el que se está examinando, donde ahora se pone mayor énfasis que en el pasado en la integración por proyectos, apunta a la descentralización institucional. En efecto, de acuerdo con el principio de que las soluciones institucionales deben responder a los objetivos perseguidos por cada actividad conjunta, podría, en última instancia, surgir una fórmula institucional para cada proyecto, o acción conjunta que dependería de los objetivos que deben alcanzarse. No se puede prever, en la presente coyuntura de la integración centroamericana, una fórmula universalmente válida para todas las actividades sometidas a acción conjunta.

Podría argumentarse que lo anterior implica algunas contradicciones y cierta duplicación de funciones y mal uso de recursos, pero ello ocurre incluso en la administración pública nacional; sus inconvenientes serían ampliamente compensados por las ventajas que ofrece la descentralización institucional en un proceso que aún no ha llegado a estructurar una unidad mayor, dotada de

<sup>52</sup> *Planteamientos y posibles medidas en torno al problema del desarrollo equilibrado en Centroamérica, op.cit., pp. 31-33.*

órganos regionales con rasgos de supranacionalidad. Entre dichas ventajas puede señalarse que algunos sectores experimentarían mayores avances que otros y que, en momentos de crisis, los efectos adversos se diluirían entre varias instituciones, en vez de recaer sobre una sola.

Lo anterior en modo alguno significa que no deba existir coordinación entre los organismos regionales; sólo recuerda la carencia dentro del proceso, de un ente central dotado de la suficiente jerarquía y poder como para forzar, tanto a gobiernos como al resto de las instituciones regionales, al cumplimiento de las decisiones.

Tampoco un esquema como el descrito excluiría necesariamente un órgano comunitario; más bien influye sobre el tipo de atribuciones que se le confiarían o dejarían de confiársele. Sobre este tema se vuelve más adelante.

Partiendo entonces de los objetivos perseguidos por cada proyecto o acción conjunta, pueden establecerse distinciones entre los marcos institucionales requeridos para cada tipo de actividad. En primer lugar, figurarían aquéllas sobre las cuales los gobiernos participantes poseen cierta experiencia, pero cuyos beneficios obtienen unilateralmente. Si no se logran en seguida mayores beneficios para todos, derivados de la ejecución de actividades conjuntas en estos campos —lo que habría que determinar caso por caso— podrían reducirse las mismas a simples intercambios de información y de experiencias con el fin de identificar áreas de interés común. Estos intercambios podrían efectuarse en reuniones intergubernamentales de expertos que precederían a la adopción y ejecución de cualquier proyecto común. Es lo que sucedió, por ejemplo, en Centroamérica durante la década de los cincuenta, con

los diversos subcomités del Comité de Cooperación Económica, algunos de los cuales siguen reuniéndose todavía en forma periódica.

Este tipo de solución institucional relativamente simple requiere, por lo menos, la existencia de una secretaría que se haga cargo de recopilar información, de cuestiones de procedimiento (como convocatorias, agendas y actas), y de ir identificando los primeros proyectos conjuntos mientras se logra el necesario conocimiento recíproco entre los participantes. Estos comités intergubernamentales de expertos, una vez identificado un proyecto común, lo trasladarían para su aprobación a una instancia superior —de preferencia a nivel ministerial—; y la misma secretaría, que actuaría a nivel de expertos, podría actuar como tal también en el plano ministerial.

En segundo lugar, cuando se trate de adoptar un proyecto destinado a cierta actividad concreta, a cuyos beneficios tuvieran acceso todos los participantes, la fórmula institucional también sería relativamente simple. El financiamiento del proyecto —por aportes iguales o, si se desea atender al problema distributivo, por aportes desiguales— constituiría una masa de recursos cuyo manejo le sería confiado a un núcleo formado por especialistas regionales bajo la dirección de un comité intergubernamental que aprobaría sus decisiones por unanimidad. Tal ha sido generalmente la fórmula utilizada en Centroamérica, con resultados positivos, en los institutos regionales de investigación. La experiencia aconsejaría recurrir a esta fórmula institucional, en la medida de lo posible, suscribiendo un tratado internacional que dotase de personería jurídica al núcleo ejecutor del proyecto.

En tercer lugar, por tratarse de la prestación de un servicio público regio-

nal se requeriría una fórmula institucional relativamente más compleja. Como en el caso del servicio de radio-ayudas a la navegación aérea que presta la COCESNA en Centroamérica, cabría establecer una corporación regional financiada por sus integrantes y cuyos representantes constituirían su órgano máximo. La distribución de utilidades, si las hubiere, sería proporcional a las aportaciones, aunque también podría preverse una alternativa de distribución desigual de aportaciones y utilidades siempre con propósitos de desarrollo equilibrado. La creación de este tipo de corporaciones podría hacerse asimismo suscribiendo un tratado internacional que dotase a sus autoridades ejecutivas de la personería jurídica necesaria para la prestación del servicio.

Como ya quedó señalado, en ninguna de las alternativas hasta ahora descritas debería dejar de considerarse la posibilidad de obtener financiamiento externo para complementar el aportado por los participantes. En todos estos casos dicho financiamiento contribuiría a disminuir en alguna medida el costo que la realización del proyecto pudiera suponer.

Por último, para los proyectos relacionados con la producción de un bien o con la prestación de algún servicio por inversionistas privados, o cuando se trate de inversiones mixtas, convendría elaborar un estatuto regional que rigiese la constitución de empresas en ese ámbito. Mientras no se sancione dicho estatuto las empresas tendrían que establecerse con arreglo a las leyes del país miembro donde se quiera localizar el proyecto, y apoyarse en el libre comercio y en la protección que otorga el arancel común, o en los incentivos fiscales ofrecidos por el país sede. Si estas empresas gozasen de un acceso

exclusivo al mercado ampliado, se haría necesario estudiar la conveniencia de adoptar disposiciones regionales para regular su funcionamiento y evitar que su posición monopólica llegase a afectar a los consumidores de la región. Este tipo de regulación ya existe en Centroamérica para las empresas clasificadas dentro del Régimen de Industrias de Integración; esa misma experiencia podría utilizarse para los casos de empresas similares. La decisión de establecer una determinada industria sería complementada por una intensa tarea de promoción, la que podría confiarse al Banco Centroamericano.

Todas las consideraciones anteriores se refieren a proyectos o nuevas actividades que los participantes hubieran decidido emprender conjuntamente ante la imposibilidad de obtener por separado los mismos beneficios. Con idéntico propósito de conseguir mayores beneficios se podrían abordar regionalmente actividades que los gobiernos ya realizan en forma individual. En este caso, la solución institucional sería más compleja, porque en la medida que se tratase de compatibilizar a nivel regional actividades que ya existen a nivel nacional, sería preciso encontrar alguna fórmula de coordinación de políticas; esto implicaría, además de las tareas de coordinación propiamente dichas, el señalamiento de ciertas prioridades regionales que pudieran exigir que se subordinen a ellas las actuaciones de los gobiernos. En este último caso, la coordinación de políticas tendría que concebirse de manera que los participantes pudieran obtener en cambio algunos beneficios tangibles. A título de ejemplo podrían citarse las actividades de coordinación que se plantean como un requisito para la obtención de financiamiento, en los recientes presta-



mos otorgados por el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM) a tres bancos centrales de la región.

Elemento importante en materia institucional es asimismo que para cada nueva actividad conjunta se identifiquen, de la manera más clara posible, los grupos o entidades que vayan a beneficiarse directa e indirectamente con su ejecución, es decir, los que tengan mayor interés en que el proyecto se lleve a cabo, y esto con referencia no sólo a los gobiernos, sino también a los grupos privados interesados de la región. En este sentido sería un requisito esencial no concebir a unos ni a otros como si fuesen entes unitarios, dotados de una voluntad monolítica. La realidad demuestra que conceptos tales como los de 'interés nacional' o 'sector privado' son demasiado abstractos, porque tras ellos se ocultan los conflictos internos que se suscitan en el seno de cada gobierno o grupo de intereses para llegar a la elaboración de lo que luego se interpreta como 'la posición nacional' o 'empresarial'. Con esta concepción de los actores del proceso se trata de conseguir utilizar sus elementos constitutivos, de modo que puedan aprovecharse las distintas influencias que se ejercen para orientar la posición resultante.

Efecto de las acciones integracionistas que debe perseguirse expresamente es, asimismo, fomentar la mayor solidaridad regional posible entre los funcionarios, dependencias o grupos homólogos que tengan en sus manos problemas similares a nivel nacional. La forma cómo ha funcionado el Consejo Monetario Centroamericano puede constituir el ejemplo de esta especie de 'espíritu de cuerpo' que se ha formado entre los bancos centrales centroamericanos, a distintos niveles jerárquicos, y

ha permitido la expresión de una solidaridad regional basada en una imagen compartida de su posición dentro de cada gobierno. Y a ello pueden atribuirse los resultados positivos alcanzados en materia de integración monetaria.

Tan interesante como lo anterior sería que cada nueva actividad integracionista sirviese para aumentar la capacidad de desempeño de los participantes de aquellos sectores relegados a un segundo plano; es el caso, por ejemplo, del proyecto TRANSMAR, que ha demostrado la necesidad de que existan dependencias gubernamentales especializadas en el diseño de políticas portuarias y de navegación marítima. La creación y el fortalecimiento de tales dependencias plantearía después, por supuesto, el problema más arduo de la coordinación regional para su funcionamiento, pero de todas maneras su sola creación ya constituye uno de los efectos positivos de cualquier actividad integracionista.

Ninguno de los comentarios que anteceden aludió a los requerimientos de carácter institucional que exigiría el mantenimiento de la interdependencia alcanzada —como en los casos del libre comercio y del arancel común en Centroamérica—, porque la única alternativa para lograr conservarla parecería ser continuar incrementando sin desmayo dicha interdependencia, concretando y poniendo en práctica nuevas actividades complementarias de las existentes. La necesidad de ampliar incluso la cobertura de estas actividades existentes hacia otras nuevas se considera parte importante de esta concepción de la integración y en este caso las nuevas actividades complementarias tendrían que ser identificadas y realizadas por las instituciones a cuyo cargo se encontrasen las actividades originales.

Las instituciones aludidas podrían continuar funcionando como entidades multinacionales, sin poder supranacional —como la SIECA—, otorgándoles algunas atribuciones como órgano comunitario, tal el poder de iniciativa. En ambos casos, sus principales responsabilidades podrían ser 1) identificar, en forma

sistemática, nuevas áreas de interés para provocar desbordamientos deliberados del proceso de integración; 2) realizar labores de seguimiento y de promoción para la ejecución de dichos proyectos; y 3) coordinar, sobre una base consensual, las actividades del resto de las instituciones regionales.

## *Comentario de Cristóbal Lara Beautell.*

Fue una suerte que quienes hicieron la integración en Centroamérica nunca se preocuparan del estilo que se seguía, o de las características del modelo de integración que se estaba creando; si se procedía en forma incremental, global o parcial, o por último si una u otra de esas características correspondían a un tipo u otro de cooperación. Aunque parezca una ironía la integración se hizo en Centroamérica, en su fase formativa, sin reglas fijas, cambiando de aproximación o de enfoque según se creía que lo iba requiriendo la región. Pues no preocupaba tanto el tipo de integración que se perseguiría, como su repercusión en la economía de la región y concretamente la fisonomía que emergería a cambio de los viejos patrones que serían desplazados por los nuevos hechos.

Hoy padecemos de un afán clasificatorio excesivo, donde a veces las acciones no interesan por los resultados sino por el tipo de acción más amplio en que se encuadran. Es decir por su clasificación. Y ello casi inevitablemente conduce a acciones aisladas, a veces pequeñas, que se defienden y proponen por su mismo aislamiento, porque tienen viabilidad, porque supuestamente son posibles sin ningún costo, porque benefician a todos o por cualquier otra consideración que corresponda al rango y características del grupo de decisiones que se defiende. No hace tantos años en América Latina hubo quienes llegaron a defender claramente lo que entonces se llamó la microintegración, es decir el impulso a acciones comunes pequeñas.

Como esas acciones aun siendo aisladas o pequeñas requieren algo mayor que ellas que las impulse, y ese algo no sólo ha perdido fuerza en años recientes, sino que a veces se le estima innecesario

y hasta contraproducente, ese camino de acciones aisladas puede conducir a verdaderos callejones sin salida; a utopías al revés que, también como éstas, son inalcanzables, pero que al contrario de éstas si se alcanzaran no cambiarían lo fundamental.

Este es un primer punto de reflexión que puede formularse. Por más que el camino haya quedado interrumpido o gravemente refrenado para toda acción amplia, sin embargo Centroamérica (o para el caso cualquier otra región de América Latina) no alcanzará su integración a través de acciones aisladas, en función de horizontes pequeños. Esto podrá ser o no de nuestro agrado, pero hay un requisito de dimensión mínima de los impulsos sin el cual o no es posible o no habrá fuerza suficiente para seguir avanzando. Dicho de otra manera, las acciones concretas, por más concretas que sean, surgirán al calor de impulsos y programas más amplios que las arrastren consigo.

Y es bueno detenerse en esto, porque está de moda creer que gran parte de lo que sucede fuera de los esquemas de integración (los acuerdos entre empresas privadas, los proyectos de inversión conjunta y las modalidades en que las empresas multinacionales se especializan para el mercado), no sólo suceden fuera de los programas y esquemas de integración, sino con independencia de ésta. Y creyéndolo así, sólo habría un paso más que dar para sustituir a los esquemas de integración, complejos, comprometedores y supuestamente indefinidos, por proyectos concretos, limitados y claros en cuanto a su alcance y efectos.

La experiencia en Centroamérica, y en otras regiones de América Latina

muestra que ello no tiende a ser así. Que la integración informal o paralela nace, y ese es el curso natural, en un medio que ya se había hecho propicio a su nacimiento, porque los propios esquemas de integración y los compromisos políticos daban la perspectiva de reeditabilidad y la seguridad de la permanencia.

Hay por consiguiente que disponer de esos impulsos centrales a la integración para que todo lo demás suceda. O mejor aún habrá a veces que cambiar los instrumentos y las políticas, por desgaste y exceso de uso, porque hayan entrado en rendimientos claramente decrecientes, o por la razón contraria: porque tras años de no usarlos se enmohecieron, como también puede suceder y ha sucedido con algunas de las políticas de integración que en su tiempo se suscribieron. Pero lo que no será posible es prescindir del impulso central y seguir, sin embargo, avanzando en un relacionamiento equilibrado y favorable de nuestras economías, es decir, hacia una solidaridad duradera.

Por supuesto, se requiere la pluralidad de enfoque, y programas y proyectos como los que justamente proponen los autores en el caso centroamericano, pero más aún se necesita encontrar las bases de un nuevo empuje que rebase las etapas ya transcurridas y despierte nuevas fuerzas motivadoras. Y éste es el gran problema y el punto en que se encuentra Centroamérica desde que los impulsos hacia la integración empezaron a perder fuerza.

Esos impulsos consistieron principalmente en a) la ampliación súbita de los mercados de los cinco países para cualquier productor individual y b) la sustitución regional de importaciones, camino que antes habían recorrido otros países de América Latina. Esos dos elementos miraban además hacia adentro de la región.

El primero de ellos se produjo en un momento determinado, en 1960, pero por su índole esa ampliación *súbita* sólo puede registrarse una sola vez. Hoy permanecen los efectos secundarios de ese cambio histórico que consolidó en uno los cinco mercados nacionales, pero el cambio mismo no podría repetirse. En cuanto al segundo elemento, la sustitución regional de importaciones y el nacimiento y expansión de la industria manufacturera, está lejos de haber agotado sus efectos y subsiste un valioso potencial conjunto de desarrollo; pero por uno u otro motivo su aprovechamiento se ve una y otra vez aplazado.

En las condiciones señaladas no podría Centroamérica ensimismarse en la contemplación de su propia cooperación hacia adentro y habría ventajas evidentes en volcar esa cooperación hacia el plano de la exportación de manufacturas al resto de América Latina y a otras áreas. Primero, por el hecho bien conocido de que para muchas de las industrias la limitación de tamaño se hace todavía sentir aun considerando el MCCA en su conjunto. Y además, para lograr un cambio importante de actitud, pues son demasiado los años en que la cooperación económica centroamericana ha estado centrada en superar desacuerdos. Sería un cambio trascendental cualquier empeño en que los países de Centroamérica extiendan los límites de su cooperación entre sí para conjuntamente relacionarse y exportar a terceros, pues ello tendería a unirlos, de donde derivaría un nuevo aliento.

De allí podrán surgir proyectos y programas de inversión como los que sugieren Cohen y Rosenthal vinculados al mercado de Centroamérica y de otros países de América Latina. El trabajo de éstos es una valiosa búsqueda de soluciones. Es una invitación a dar un

nuevo avance y por un tiempo construir la integración a través de proyectos decisivos para la economía, capaces, por su importancia, de conducir con el tiempo al empleo simultáneo de medidas generales de desarrollo y de ampliación del mercado. Ello constituye el 'enfoque múltiple' que también recomiendan. Pero lo esencial de ese enfoque son los proyectos, que por su importancia y por la diversidad de campos que cubren configuran una especie de nuevo programa de acciones de integración. El punto clave por resolver es el de si la región está en condiciones de movilizar las energías necesarias para que esas acciones se produzcan, sin introducir modificaciones importantes en las condiciones políticas que rodean la integración.

Por todo lo dicho parecería que para entrar en esa fase de realizaciones se requieren ciertos cambios de fondo. De un lado convendría pasar de una fase de negociación *entre* los cinco países a una fase de negociación *frente* a otros, y de cooperación con otros. A pesar de los tropiezos de la integración en los últimos años, no padece Centroamérica de una crisis de identidad, pero podría reafirmarla ahora en el contacto con otros y no en su relativo aislamiento. Esa misma necesidad de vinculación y ampliación de la escala de operaciones económicas que Centroamérica registra no es privativa de esa pequeña región y tiene distintos grados de validez en América Latina.

Pero ¿en qué condiciones se relacionaría con otros países y regiones de la América Latina? Se puede decir de entrada que en condiciones distintas a las del pasado. No podría entrar a competir como unidad menor entre mayores si no se apoya en su propia y total cohesión interna. Los últimos cinco años han visto incrementarse rápidamente el intercambio con los demás países de América

Latina, pero dentro de una relación que todavía sigue siendo desequilibrada, pues no encuentra la contrapartida necesaria en forma de exportaciones.

Por lo demás, hay síntomas claros de que ha faltado en los esquemas centroamericanos uno u otro elemento indispensable para contribuir a dar salida a problemas nacionales urgentes, para enfrentarse a la coyuntura, o para ajustarse a los cambios económicos rápidos de los últimos años, y para qué hablar de la desigualdad de beneficios, ese verdadero talón de Aquiles que tiende a construir ganadores y no ganadores de la integración, o ganadores menores. Ese tipo de problemas rebasa el enfoque llamado de proyectos y hace difícil el surgimiento de éstos mientras no esté asegurada su solución.

También para avanzar parece necesario acercar más los esfuerzos de integración a algunos de los problemas más candentes e importantes del desarrollo nacional, pues esa es su función en una región como la centroamericana, como se concibió claramente desde un principio. Y mientras permanezcan aparentemente alejados de problemas como el desempleo o el nivel de ingresos, encontrarán frialdad en su torno y les faltará el calor vigilante de que gozan las políticas nacionales de desarrollo. Cuando esto se logre no será ya la integración un ejercicio de fin de semana, como alguna vez dijo un connotado centroamericano, sino que tenderá a suscitar una atención y un respaldo firmes y continuados. Salir de la crisis de la integración, en un sentido permanente del término, es entrar a ser parte activa de los problemas de desarrollo de los países y de la región. Aquí también el enfoque de proyectos requiere el apoyo de los instrumentos y políticas más permanentes de la integración.

Es posible que llegue el momento en que puedan lanzarse proyectos y programas de gran envergadura y que ésta sea la forma de avanzar de la integración, pero no en medio de una opinión que la subvalúa o la ignora, pues si no se cree en la fuerza del mercado integrado, difícilmente se creará en la suerte económica de las actividades que se establezcan en él, ni se tendrá una perspectiva motivadora hacia el futuro. Uno de los hombres que mejor han pensado sobre el problema de los proyectos, y sobre otros muchos, don Julio Melnik, cuando lo acuciaban preguntándole qué hacer para fomentar el surgimiento de proyectos, decía con lógica irrefutable que lo esencial era un clima de desarrollo: no habría proyectos sin desarrollo. Y nosotros podemos decir que tampoco es de esperar proyectos de integración sin clima de integración.

De otro lado, las economías centroamericanas se fueron integrando bajo una perspectiva de gran aliento que claramente apuntaba a una región más avanzada, más fuerte, mejor, y de la cual todavía se necesita.

Fue esa perspectiva la que ayudó a enjugar problemas grandes y pequeños que sin esa visión habrían empobrecido el ambiente y habrían retardado el paso. Entre las causas que influyeron en la crisis de 1969 y en el desaliento que precedió a esa ruptura y que se metió en todos los ámbitos de la integración, debe señalarse el hecho de que el gran objetivo de unidad con desarrollo iba desapareciendo del escenario. Cuando esa visión desapareció algo muy grave había sucedido: o la realidad ya no sustentaba percepciones constructivas del futuro, porque los mismos hechos habían sufrido empobrecimiento, o el espíritu llamado práctico inundó el programa, y la negociación, el regateo y el instinto de

mercado desplazaron toda visión de futuro, sustituyéndola por las 'crudas realidades'. Esas realidades resultaron demasiado amargas cuando no se pudieron conjugar y contrastar con el horizonte constructivo de desarrollo integrado que hasta entonces acompañó al programa.

Por eso en el juego de instrumentos y políticas que se insinúa para el futuro se siente un lugar vacío, que es de temer no alcancen a llenar los proyectos y programas por sí solos. Es un vacío de propósito que frena a la integración, en el sentido de economías que se entreapoyan funcionalmente en su desarrollo y que se fortalecen de raíz todas ellas al tiempo que se unen. Por eso puede ser difícil avanzar ahora hacia la integración a través de acciones aisladas, y más bien se percibe ya ese avance como el producto de un nuevo impulso que arrastre y lleve consigo programas y proyectos incluso mínimos, junto con grandes políticas.

No ha llegado, en consecuencia, el momento de las acciones aisladas basadas en proyectos, porque no hay campo abonado para ellas, y porque no tendrían fuerza que transmitir sino que agotarían la que poseen en su propio esfuerzo vital de supervivencia. Hay sin duda un margen importante de acción en ese 'progreso silencioso' a que se refiere el profesor Hirschman y por el cual han transitado muchas acciones y cooperaciones centroamericanas. Hay además en el enfoque propuesto por Cohen y Rosenthal un valioso punto de partida que podría facilitar su funcionamiento en cuanto es amplia la cobertura de las áreas de acción, que impresiona por comprender además de industrias de integración y otras actividades productivas, importantes líneas de política regional. Todo ello tiene una dimensión que podría impulsar nuevas y muy

necesarias cooperaciones entre los países. Pero subsiste al mismo tiempo la doble necesidad ya señalada: la de una más amplia sustentación económica que por el camino de las exportaciones hacia afuera de la región, o por cualquier otro, ensanche las acciones centroamericanas y sea capaz de dar un nuevo empuje general al proceso; y falta también reconstituir el indispensable clima de realizaciones y objetivos.

Cuanto más se piensa en este asunto y más de cerca se observa lo que ha sucedido desde 1969 y lo que sucede ahora en los momentos en que se escriben estas notas —dentro del ámbito centroamericano y en la economía mundial— más claramente se destaca la necesidad de actuar sobre la materia misma de la integración económica y no sobre algunas de sus partes aisladas.

Dicho en muy pocas palabras, el proceso de integración tiene que acercarse más a las fuerzas centrales que mueven las economías de los países, a la capacidad de compra de éstos, a los recursos naturales de la región, que apenas se aprovechan internamente, y a su potencial exportador renovado en cuanto a la clase de bienes que se exportan y en cuanto a su destino, que podría comprender nuevos mercados de compra en América Latina y fuera de América Latina. Y al hacerlo así, al situar el proceso integrador dentro de esas fuerzas, tenderán a aparecer nuevas dimensiones y otros planos de integración con vigor suficiente para salvar la actual *impasse*, fortaleciendo lo que existe, no dejándolo de lado.

En esa perspectiva de movilización de acciones y políticas surge claramente la necesidad y la base de complementación del MCCA con el área del Caribe y también con el Grupo Andino y países pertenecientes a este Grupo. No se

sugiere una asociación general, pues los tres esquemas están en evolución y aún no han encontrado su configuración definitiva. No sería razonable en tales condiciones intentar una vinculación amplia y compleja. Pero sí podría intentarse esa política para importantes grupos de productos en los cuales la ampliación del mercado puede ofrecer el estímulo hoy faltante para el desarrollo de las correspondientes actividades productivas, poniendo en juego conjuntamente no sólo los mercados, sino también los recursos financieros y de capital, la organización, la tecnología, y los demás elementos en que las distintas regiones resulten complementarias. Pero no librado al juego del azar, sino conducido como línea de política por los cinco países miembros. Pues el azar, hasta ahora, ha sido parco para impulsar movimientos de esa envergadura.

Puede preguntarse si la región centroamericana sería o no capaz de iniciar esta especie de prolongación natural de su propia integración hacia adentro, pero al menos cabría intentarla con provecho. El MCCA encontraría aquí una motivación y una exigencia de las que hoy carece. Pues en la medida que extienda sus exportaciones hacia terceros tendrá al mismo tiempo que elevar la tónica de sus economías hacia producciones industriales más eficientes. Y éste también sería otro gran objetivo a alcanzar con la integración, como en el pasado logró, sin duda, un cambio notable que elevó las condiciones productivas existentes al iniciarse ese proceso integrador.

Son modificaciones de gran alcance, como las que acaban de señalarse, las que podrían brindar las bases para ese nuevo empuje al que antes se aludió, capaz de rebasar las etapas ya transcurridas y despertar nuevas fuerzas motivadoras. Para esto, cualquiera sea la forma

concreta que asuma ese movimiento de impulso, se requieren proyectos y políticas. Pues los proyectos solos no surgirían y no se realizarían si les falta ese sustento más general de las políticas de integración.

Por lo demás, subsiste en los países de Centroamérica un alto grado de interés recíproco en el destino económico de cada uno de ellos, ya que la integración avanzó hasta hacerlos interdependientes. Pero es una interdependencia sin equilibrio, al menos respecto al país que más atrasado se encuentra en su desarrollo. El olvido o la incompreensión de esta circunstancia explica la crisis de ese proceso, como en el futuro, cuando dicho principio sea comprendido y observado, explicará asimismo su reactivación.

En el camino hacia la normalización del MCCA no se trataría de devolverles a los países no ganadores o menos ganadores lo que dejaron de recibir previamente, sino de construir su propia fuente de ganancia y expansión dentro del funcionamiento normal del sistema. Por su propia índole tampoco ese equilibrio será resultado de acciones ocasionales, o de esporádicas medidas compensatorias. Se requiere establecer un conjunto de interrelaciones económicas que vinculen a los países de tal manera que origine una situación de prosperidad compartida, en la que una parte suficiente del impulso recibido por el país o países que más dinámicamente crezcan se transforme en demanda de bienes de los países que todavía no alcanzan igual dinamismo.

Con este propósito el establecimiento de una red de industrias entrelazadas de bienes finales de producción y bienes intermedios en los distintos países constituye un objetivo valioso que podría movilizar mucha energía en el

área centroamericana, creando condiciones o para compartir la prosperidad que el propio proceso origina o para atenuar y compensar las fuerzas de la contracción y la inestabilidad de la economía mundial que pueda afectar a la región en el futuro. Por supuesto, la transformación económica y el progreso de los países más atrasados sólo puede concebirse y realizarse en el largo plazo; pero el desequilibrio en el desarrollo es un problema inmediato que o se ataca eficientemente desde un principio —como podría hacerse ahora en una nueva fase— o se adueña cada vez más de la integración.

También pueden los años inmediatos ser testigos de un esfuerzo para que la integración asuma un papel más próximo a alguno de los problemas de desarrollo más importantes de los países, como parecería corresponder al grado de madurez que ya ha alcanzado. Las fuerzas despertadas por el proceso de integración podrían encauzarse hacia la creación deliberada de nuevos empleos, utilizando para ello financiamiento especial interno y de otras fuentes y aprovechando el mercado regional y la convergencia con otras regiones y países para sustentar un programa creador de empleo que por su elevada cuantía se haga sentir claramente como producto del proceso de integración en el cual se apoya. Es cierto que este proceso se ha desacelerado. Pero no se concluya que por eso no hay actuación posible en este campo. Pues es una desaceleración motivada también por el aislamiento en cuanto a éste y otros problemas y posibilidades, que cabe corregir ahora.

Las acciones mencionadas pueden o no resultar factibles, y no sería prudente simplificar lo mucho que ellas suponen en términos de esfuerzo y capacidad de realización. Pero sea como fuere, hay un sentido permanente y básico de la



integración que demanda esa clase de amplios movimientos para seguir avanzando. Y también es sano reconocer este hecho, para aprovechar la fuerza que

todavía exhibe el proceso de integración, el cual, en medio de una situación anormal, sigue produciendo efectos que no han dejado de ser poderosos.

### *Comentario de Albert O. Hirschman*

Isaac Cohen y Gert Rosenthal han escrito un trabajo rico, ingenioso y constructivo sobre el difícil proceso de integración económica en Centroamérica. Me parece que hubieran podido utilizar como epígrafe del mismo el siguiente fragmento del filósofo polaco Leszek Kolakowski: "Las más simples mejoras en las condiciones sociales requieren un esfuerzo tan grande por parte de la sociedad, que una total conciencia de esta desproporción sería tan desalentadora que imposibilitaría cualquier progreso social. El esfuerzo debe ser prodigiosamente grande si el resultado ha de ser del todo visible... No es de extrañar entonces, que esta terrible desproporción se refleje muy débilmente en la conciencia humana si la sociedad va a generar la energía requerida para efectuar los cambios en las relaciones humanas y sociales. Para lograr este propósito, se exageran los resultados prospectivos y los convierte en un mito para que adquieran dimensiones que tengan una mayor correspondencia con el esfuerzo por emprender... [El mito actúa como] "fata morgana" que torna hermosas las tierras que surgen ante los ojos de los miembros de una caravana, aumentando así sus esfuerzos hasta el punto donde, a pesar de todos sus sufrimientos, alcanzan el siguiente pequeño oasis. Si estos tentadores espejismos no hubiesen aparecido, la exhausta caravana inevitablemente hubiera pere-

cido, desprovista de esperanza, en una tormenta de arena."<sup>1</sup>

Como ya he señalado en otra parte, la moraleja de este fino párrafo es doble: en primer lugar, el esfuerzo de la caravana nunca se hubiera emprendido si el espejismo no hubiera generado la energía social requerida. En segundo lugar, a pesar del resultado comparativamente magro, el esfuerzo en definitiva valió la pena porque éste permitió la supervivencia.

Ambas conclusiones tienen mucha aplicación a la experiencia centroamericana de integración económica. Tal experiencia no hubiera podido ponerse en marcha si no hubiera sido por el "fata morgana" de la unificación económica total y por sus obvias consecuencias en el campo político. En segundo lugar, aun cuando el movimiento se detuvo a una distancia considerable de aquella meta, el resultado justificó el esfuerzo realizado —en el caso centroamericano no se logró algo tan dramático como la supervivencia, como ocurre en la historia de la caravana—, pues puede acreditarse con certeza el haber hecho una contribución importante al crecimiento económico de la región durante los últimos veinticinco años.

<sup>1</sup> Leszek Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative*, R. Piper, Munich, 1961, pp. 127-128. (Traducción de la versión inglesa del autor.)

Cuando la experiencia centroamericana se interpreta con la ayuda de la metáfora de Kolakowski, puede deducirse otra inferencia o 'lección': existen particulares dificultades para percibir en forma anticipada resultados *intermedios*, ya sea el 'pequeño oasis' o el actual carácter fragmentario de la integración económica en Centroamérica. La razón es que "el hombre puede ser simplemente incapaz de concebir los avances estrictamente limitados, aunque satisfactorios, llenos de compromisos y concesiones a fuerzas opuestas, que constituyen la verdadera esencia de la 'política de incremento', así como el resultado frecuente de ambiciosas acciones de desarrollo socioeconómico".<sup>2</sup> En otras palabras, las metas que nos fijamos a menudo resultan utópicas no tanto porque sólo así es posible galvanizar la energía social, sino porque tales metas son parte del futuro y éste no puede percibirse sino en términos muy simples, sin calificaciones ni finos matices. El estado actual de la integración centroamericana nunca hubiera podido ser especificado anticipadamente como un *objetivo*; es el *resultado* complejo y contradictorio —pero de todas maneras útil— de una acción que tenía un objetivo mucho más simple y, una vez más digamos, que este resultado no hubiera podido alcanzarse si dicho objetivo no se hubiera planteado. Naturalmente, la distancia entre el resultado actual y el objetivo da la impresión de 'fracaso' o de 'crisis'. Pero una comprensión más correcta de la relación normal que suele establecerse entre

<sup>2</sup> A.O. Hirschman, *Development Projects Observed*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967, p. 33. (Se cita aquí según la versión castellana: *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*, trad. de Gustavo Esteva, Ed. Siglo XXI, México, 2ª ed., 1971, p. 32.)

*objetivos y resultados* de la acción social contribuiría a reducir la sensación de 'fracasomanía'.

Como lo sugieren Cohen Orantes y Rosenthal, parece haber llegado el momento de aceptar el resultado en vez de lamentarlo continuamente como un fracaso; y ello haría posible concebir medidas prácticas posteriores diseñadas basándose en la situación actual. En este sentido las observaciones con respecto a las tendencias perceptibles en la sustitución de importaciones *dentro* del Mercado Común son particularmente interesantes. Desde hace tiempo he pensado que un patrón de integración industrial, que tendría sentido en Centroamérica, consistiría en que un país estableciera una nueva planta (por ejemplo de cemento), que exportaría a los países vecinos parte de su producción durante los primeros años mientras el mercado interno no fuera lo suficientemente grande como para absorber toda su producción. Con posterioridad, le correspondería el turno a otro país construir la siguiente planta de cemento, la que también exportaría su producción durante un limitado número de años, y así sucesivamente. Este tipo de planificación pragmática por proyectos puede hacer una contribución útil una vez que la etapa 'idealista' de la integración se haya agotado; pero ello sólo es posible si se acepta aquel hecho, por lo menos por un tiempo, hasta que se emprenda con gran empuje el paso siguiente.

Es ilustrativo a estas alturas comparar la experiencia integracionista centroamericana con experiencias recientes de elaboración de políticas (*'policy-making'*) en los Estados Unidos. Hace no mucho tiempo Anthony Downs intentó analizar lo que denomina "el ciclo de atención a un problema" en el proceso de elaboración de políticas norteameri-

canas, distinguiendo entre las siguientes fases de un problema de política gubernamental, como por ejemplo la contaminación ambiental:

1) La etapa 'preproblema' durante la cual el problema efectivamente existe, aunque no se le presta demasiada atención pública.

2) Luego viene 'el descubrimiento alarmado y el entusiasmo eufórico'. El problema se ha considerado *a priori* como totalmente resoluble 'si sólo le dedicásemos suficientes esfuerzos'.

3) En la etapa siguiente, se descubre que la solución del problema puede ser costosa y que afecta los intereses de numerosos e influyentes grupos de personas.

4) Como resultado de este descubrimiento, se advierte una reducción gradual en la intensidad del interés público, a la cual contribuye el surgimiento providencial de otro problema que vendrá a ocupar el centro del escenario.

5) Finalmente, está la 'etapa post-problema', que difiere de la etapa preproblema en que los numerosos esfuerzos e instituciones establecidos durante la segunda etapa para 'solucionarlo', continúan existiendo, y pueden incluso estar logrando algunos progresos silenciosos. Más aún, cuando el problema haya atravesado este ciclo, continuará recibiendo una moderada atención pública.<sup>3</sup>

Se trata aquí como es obvio de un esquema un tanto irónico; refleja el

disgusto del autor sobre el estilo de elaboración de políticas intermitentes que prevaleció últimamente en los Estados Unidos con respecto a la ecología. En comparación con este estilo norteamericano parece que Centroamérica no lo ha hecho tan mal con su propia experiencia integracionista. Se ajusta al patrón de Downs bastante bien, pero lo supera dado que un buen número de avances importantes se lograron de hecho durante las fases (2) y (3), cuando el problema se analizó originalmente y se actuó con el propósito de resolverlo. En la secuencia de Downs, la única fase en la cual ocurren resultados positivos es la última, cuando el 'problema' alcanza la etapa 'post-problema'. A partir de este punto, es posible un progreso silencioso porque el marco institucional ya existe para enfrentar el asunto de manera pragmática. Parece ser ésta precisamente la situación actual en Centroamérica. El trabajo de Cohen Orantes y Rosenthal constituye por sí mismo una firme indicación de que la etapa 'incremental' (5) está al alcance de la mano, y ya contiene el tipo de propuestas prácticas que caracterizan a esta fase.

<sup>3</sup> Resumido de "Up and Down with Ecology - the 'Issue Attention Cycle'", *The Public Interest*, Nº 28 (Verano de 1972), pp. 38-50. Con respecto al punto (4), Downs resultó profético porque en 1973 el problema energético desplazó al problema de la contaminación ambiental de los titulares de primera plana.

## Desarrollo y política educacional en América Latina

*Aldo Solari\**

Desde la segunda postguerra, y hasta fines de la década de los sesenta, predominó en América Latina la idea de que el desarrollo educativo era un factor imprescindible para impulsar con éxito el crecimiento económico y la equidad distributiva. Si bien las opiniones divergían con respecto al nivel que debía promoverse —primario, medio o superior—, coincidían todas en que a través del crecimiento del sistema de educación formal se alcanzaría un estado de cosas semejante al que presentaban los países desarrollados que servían como modelos.

Mas, de unos años a esta parte, se comenzó a dudar de la validez de estas afirmaciones sobre las consecuencias económicas y sociales del desarrollo educacional; a partir de entonces, las ideas tradicionales y también las desarrollistas, comenzaron a desmoronarse, y a abrirse paso nuevas utopías que pretenden crear un sistema educativo no formal abierto a todos, igualitario y permanente. El objetivo del artículo es analizar críticamente estas utopías y demostrar que aunque sus propuestas contienen aspectos positivos no pueden servir de fundamento satisfactorio para una reorientación del proceso educativo en América Latina.

\*Funcionario del ILPES.

## Las ideas justificativas

1. Toda política supone una fundamentación fáctica, falsa o verdadera, y una dimensión utópica. La ponderación de sus pesos respectivos y la manera de combinarlas son extraordinariamente variadas y ni siquiera es siempre fácil distinguirlas. La política educacional no escapa, por cierto, a esa regla general, aunque es probable que el elemento utópico se encuentre más claramente presente en ella. Desde comienzos del decenio de 1950 se han hecho en América Latina diversas propuestas de fundar las políticas educacionales, medios bastante diferentes para alcanzar sus objetivos y distintas utopías respecto a la sociedad en general y a la educación en particular. Ese proceso parece haber estado presidido por una búsqueda infatigable de la novedad, de manera tal, que muchas veces se aconsejaron como nuevas cosas muy conocidas y ensayadas, pero que habían caído en el olvido o que, en cada caso el proponente creía haber descubierto. Hoy, al cabo de una intensa crítica de las ideas aceptadas durante cierto tiempo, se erigen nuevas y más atrayentes utopías. Tantos cambios, aparentes o reales, justifican analizar la historia de los fundamentos de las políticas educacionales en los últimos veinte años, como así también intentar la revisión crítica de las diversas propuestas y determinar el estado actual de nuestros conocimientos.

Esta exploración, preliminar y parcial, se centra en los fundamentos y supuestos básicos de las políticas educacionales, sin entrar a considerar los pormenores de las mismas ni a los problemas de instrumentación propiamente dichos. A su vez, como los modelos aconsejados tienen su origen fuera de la región, este artículo puede considerarse,

desde otro punto de vista, como una investigación acerca de la heteronomía de nuestras políticas educacionales.

Innecesario parece subrayar la importancia de dichas políticas. Tanto en las declaraciones de los gobiernos, como en las reflexiones de los intelectuales o en la sociedad en general, la educación parece constituir uno de los valores más preciados en América Latina. Su demanda social se ha expandido en forma extraordinaria a partir de la segunda postguerra y el crecimiento del sistema lo ha convertido, en todos los países, en una de las más importantes fuentes de empleo. Los gobiernos se preocupan del problema educativo no solamente por convicciones ideológicas, sino también por la importancia política, el apoyo que brinda o que resta lo que hagan en la materia.

Es obvio también que la demanda social puede satisfacerse en muy diversos grados, que ello depende esencialmente de la estructura real del poder de los diversos grupos sociales y que, sean cuales fueran las fundamentaciones y utopías que se dan por aceptadas, las condiciones estructurales ponen vallas insalvables a los propósitos declarados.

Las dimensiones estructurales que se acaban de mencionar están siempre en el trasfondo de este artículo, pero no es su objetivo analizarlas especialmente.<sup>1</sup> El tema central lo constituyen los diversos modelos propuestos después de la segunda postguerra y las etapas que pueden distinguirse en la evolución de los fundamentos de las políticas educa-

<sup>1</sup> Ya lo hice en múltiples ocasiones. Véase al respecto *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1973; "Education, Occupation and Development", *International Social Science Journal* (con Néstor Campiglia y Suzana Prates), Vol. XIX, Nº 3, 1967; "Educación y cambio social" en C. Arnold Anderson y otros, *Educación y cambio social*, ECO, Buenos Aires, 1971.

cionales. Previamente, parece necesaria una breve y en alguna medida somera descripción del modelo que podría llamarse tradicional en América Latina.

2. Un análisis de esta naturaleza enfrenta siempre el peligro de caer en simplificaciones ilegítimas. Ciertos supuestos están presentes en muchas concepciones y la necesidad de privilegiar otros que las distinguen no debe llevar a olvidar la complejidad de las mismas. Es casi inevitable, sin embargo, que en los límites de un artículo se cometa a veces esa falta.

3. Esa simplificación es muy corriente respecto de lo que pueden llamarse las ideologías tradicionales en materia de educación. Los grandes reformadores del siglo pasado, un Sarmiento o un Varela, por ejemplo, veían en la educación un bien en sí. A su juicio la condición humana no se realiza plenamente sino a través de ella, como tampoco se realiza plenamente sino en la democracia. Esta supone ciudadanos y sólo pueden ser propiamente tales quienes tienen educación. Una convicción iluminista básica supone que el progreso de las luces es el único que puede generar el verdadero progreso político y social, pero también que, una vez producido el primero, los otros se le agregan inevitablemente.

La educación es pues un derecho de todo ser humano y constituye una obligación del Estado proporcionarla. Para oponer esta manera de ver a concepciones posteriores y relativamente recientes, es corriente caer en la tentación de agregar que para ella el papel económico de la educación no reviste ninguna importancia. Sin embargo, no es así. Uno de los supuestos de tal concepción consiste en admitir que la educación contribuye al aumento de la riqueza y que los pueblos más educados poseen mayores bienes económicos. No se habla, desde

luego, de desarrollo económico, pero en otro lenguaje se afirma igualmente su relación positiva con la educación. Lo que ocurre es que esta fundamentación ocupa un papel que en algunos de los autores que la sostienen tiene menos notoriedad que la otra, pero no hay duda que, para ella, sólo la educación puede sacarnos de la miseria económica, como nos librerá asimismo de la miseria política.

¿Pero qué educación? La educación que el Estado tiene la obligación de asegurar a todos los ciudadanos es la que hoy se llamaría básica y que, entonces, se denominaba primaria. La gran lucha reformadora es por su universalización. Su prioridad es una consecuencia lógica de los supuestos de los cuales se parte: no hay verdadera ciudadanía si no es universal, no hay riqueza sin personas con una preparación mínima que alcance a todos. Además de su lógica doctrinaria, la universalización de la educación primaria es el logro que ofrece la sociedad que se toma como modelo, la norteamericana y también la europea. En cambio, no se concede importancia mayor a la acción del Estado en materia de enseñanza media y superior, porque se da por supuesto que la ampliación de ambas es secundaria frente a la universalización de la primera.

Es sabido que en los hechos no ocurrió así, y que Sarmiento vivió lo suficiente como para manifestar su preocupación porque la enseñanza secundaria se extendía muy rápido, mucho antes que la primaria alcanzara a todos.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sobre la evolución histórica de este decisivo problema puede verse, con referencia al caso argentino, el excelente libro de Juan Carlos Tedesco, *Educación y sociedad en la Argentina, (1880-1900)*, Ed. Pannedille, Buenos Aires, 1970.

La confusión acerca de las opiniones de los fundadores deriva de que, a lo largo del proceso posterior, la importancia económica de la educación se desdibuja totalmente y, en las postulaciones que se consideran herederas de las originarias, desaparece casi por completo, en beneficio de las que hoy llamaríamos basadas en los derechos humanos.

4. Cuando en la segunda postguerra cobra vigor en América Latina la idea del desarrollo económico y la necesidad de promoverlo activamente, sus teóricos no pueden dejar de enfrentarse al problema de la educación. Dentro del desarrollismo, designación usada muchas veces en sentido despectivo, se dan muy diversas posiciones.

Un reproche común a todas ellas, reiterado durante los últimos años, es el 'economicismo' de sus tesis. Respecto a sus mejores representantes ese reproche es injusto. La postura teórica puede ser errónea, pero es evidente que estaba ligada a toda una ideología sobre la democracia y la estabilidad política como productos y, simultáneamente, como bases del desarrollo económico. Baste recordar la frase de Ahumada: "... se podría considerar que el objetivo de la programación es alcanzar el máximo ritmo de crecimiento que es compatible con la estabilidad".<sup>3</sup> Lo que es cierto, pero bastante lógico, es que siendo la preocupación central el problema económico, todo objeto de análisis es enfocado desde la perspectiva económica lo que, aunque parcial, es legítimo.

<sup>3</sup> Jorge Ahumada, *Teoría y programación del desarrollo económico*. Cuadernos del ILPES, 1ª edición, 1967, página 24. El texto reproduce las clases que el ilustre economista dictara desde alrededor de 1955 y el contexto revela, claramente, que se refiere a la estabilidad política.

Desde luego, la educación no es una preocupación prioritaria comparable, por ejemplo, al tema de la inversión, el ahorro o la industrialización. Así, en los primeros textos importantes de CEPAL,<sup>4</sup> ni la educación ni las inversiones sociales en general aparecen consideradas. Textos posteriores reparan esa omisión<sup>5</sup> y plantean como uno de los problemas centrales, la relación entre inversión productiva e inversión social. Sin embargo, las prioridades no cambian. Se advierte al lector que si bien la última es una inversión que está próxima, por su naturaleza, al gasto de consumo y, por lo tanto, no debería exceder de un cierto nivel para no actuar como un freno en el proceso de desarrollo, es decir, del crecimiento del producto por habitante.

Este criterio es la consecuencia de adoptar una cierta teoría económica, pero no necesariamente el resultado de tomar como punto de partida el punto de vista de la economía, porque basándose en ésta es posible llegar, y ya se había llegado, a conclusiones muy diferentes. Adam Smith, Alfred Marshall y muchos otros, insistieron en la importancia de la educación en el proceso de formación del capital humano y el carácter decisivo de éste en el funcionamiento del sistema económico.

De todos modos, la primera manera de ver de los economistas cepalinos, tiene escasas consecuencias sobre las políticas educacionales porque muy pronto es sustituida, aun en los mismos

<sup>4</sup> Además del de Ahumada, citado en la nota anterior, el de CEPAL, *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. I. Introducción a la teoría de la programación*. E/CN.12/363, julio, 1955.

<sup>5</sup> CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, E/CN.12/582/Rev. 1, 1961.

autores, por la que se considera en el párrafo siguiente.

5. La idea de la educación como factor de desarrollo económico estaba lejos de ser nueva en la economía, pero cobra un nuevo impulso gracias a una serie de investigaciones y penetra con gran fuerza en América Latina, como en el resto del mundo. La educación es considerada una inversión que aumenta la tasa de crecimiento; deja de ser, entonces, un costoso esfuerzo que obstaculiza el rápido desarrollo de las sociedades porque limita su capacidad de invertir. Pasa a ser juzgada una inversión en hombres que se convierte en uno de los factores básicos para crear y acelerar ese mismo desarrollo. Este descubrimiento parece resolver todos los problemas, puesto que, aparentemente, tanto si se parte del punto de vista de los derechos humanos como de los imperativos del desarrollo económico se llega a idéntica conclusión: la educación es prioritaria. Como tal cosa coincide con las convicciones públicas y con las necesidades políticas en la materia, se tiene un caso de convergencia que históricamente pocas veces suele darse. Y existen, en efecto, algunas expresiones de admiración y regocijo ante tal armoniosa coincidencia.

Los educadores reciben con sentimientos contradictorios la invasión de los economistas en un terreno que siempre defendieron como muy privativo. Sin embargo, parece que tendió a predominar una complacida aceptación de un fundamento tan importante que justificaba aumentos del presupuesto público destinado a la educación por los cuales siempre habían luchado. En ese sentido, la relación entre economistas y educadores no llegó a la paranoia de la que habla Emmerij con referencia a los países desarrollados, aunque algunos

elementos de ella aparecen cuando los primeros empiezan a introducirse en el dominio de los rendimientos internos del sistema educativo.<sup>6</sup>

Sin embargo, y como era lógico prever, la cuestión no es tan simple. Las consecuencias de ambas fundamentaciones coinciden en parte, pero no necesariamente, a lo largo de todos los problemas que plantea la determinación de los objetivos y prioridades de la política educacional. Si se parte de la idea de que la educación es una inversión, como los recursos son limitados, habría que invertir en aquellas formas y modalidades educativas que aseguren un mayor rendimiento. No es necesariamente lógico que estas prioridades contradigan las que puedan derivarse de la concepción de los derechos humanos, pero tampoco ninguna que asegure su coincidencia, sobre todo si hay muchas maneras de interpre-

tar las consecuencias de unos y otros fundamentos. Y esas tensiones y conflictos existían, como se verá más adelante.

6. Antes, sin embargo, conviene señalar, por su importancia, que la idea de que la educación es una inversión generadora de recursos humanos para el desarrollo aparece cuando la idea de planificación alcanzó un gran predicamento en América Latina. Es explicable que ambas se vinculen. Si la educación es una inversión, principalmente una inversión pública, si los recursos son escasos y si hay que racionalizar su uso para obtener el desarrollo, la educación debe ser planificada y el plan educativo constituir una parte del plan global. Entran en boga la planificación de la educación y la planificación de los recursos humanos que conceptualmente no se confunden, aunque algunos lo hagan, pero que corren, como es obvio muy juntas.

## 2

### ¿Qué hacer?

1. Partiendo de las premisas básicas que acaban de mencionarse y siendo notoria la insuficiencia de los sistemas educacionales, se encara el problema de la política a seguir. El examen de las diversas soluciones propuestas no sólo sirve de recordatorio histórico, sino que determina hasta qué punto las ideas anteriores eran abstractas, puesto que muchas divergencias se disimulaban por debajo de ellas, y hasta dónde tenían, ciertos elementos comunes.

<sup>6</sup>Louis Emmerij, *Can the School Build a New Social Order?* Elsevier Scientific Company, 1974. Amsterdam, Londres, Nueva York.

2. Conviene empezar por estos últimos. Un supuesto al que nunca escapan es que existe un modelo, el ofrecido por los *elementos comunes* del sistema *actual* de los países desarrollados.

Se subraya *elementos comunes* porque, en una visión abstracta de la relación educación-desarrollo, puede mostrarse que todo sistema educativo desarrollado tiene ciertas características básicas y que, desde ese punto de vista, no importa demasiado que el sistema sea capitalista o socialista, y eso es lo que la mayoría de los autores afirman o dan por sentado implícitamente.

También se subraya *actual* porque, aunque se propone un proceso de



cambios de la educación en América Latina que apuntan hacia el modelo y se admite que en ese proceso debe haber etapas, también se parte de una concepción abstracta, ahistórica, para definir ese proceso. Tan es así que se descuidan las características del proceso histórico que posibilitaron que las sociedades desarrolladas llegasen al actual sistema educativo o las latinoamericanas constituyesen el que tienen. Esta omisión, teóricamente sorprendente, es sin embargo muy lógica. Si se hubiera hecho ese estudio se habría advertido que los dos procesos son tan diferentes que el supuesto de un punto de llegada común es indefendible como tal, puesto que no hay punto de partida similar ni etapas similares.<sup>7</sup>

3. Un segundo elemento común lo constituye la concentración del interés en el sistema educativo formal y en la comprobación de sus carencias con respecto al modelo. En el primer aspecto, se coincide con una larga tradición en América Latina que hace que todo se espere del sistema formal; por lo demás es harto infrecuente que la educación no formal aparezca en las reflexiones y cuando surge, se la mira más bien como un obstáculo a las transformaciones deseables. En esta idea subyace implícito un postulado; se piensa que la diferencia de los niveles culturales globales entre las sociedades desarrolladas y subdesarrolladas es mayor todavía que la existente o la que podría existir entre sus sistemas escolares. (Si las diferencias son, de hecho, iguales, se supone que es más fácil y más rápido aumentar el nivel del

sistema escolar que el del sistema social en general.)

La conclusión lógica que se sigue de lo antedicho es que en las sociedades subdesarrolladas cabría esperar mucho más de la socialización escolar que de la socialización en general como contribución a un proceso de cambio y desarrollo; argumento, dicho sea de paso, que expresado con un lenguaje menos complicado es muy antiguo. Los medios extraescolares, por lo tanto, considerados como más dependientes de los mecanismos de socialización espontánea y de la familia son peligrosos instrumentos de conservación, no de cambio. Sin embargo, la lógica de todo este argumento sólo está implícita; quizás algunos de los que toman como centro de su preocupación el sistema escolar no estarían de acuerdo con él, y sobre su carácter se volverá más adelante.

Más decisivo para explicar esa preocupación en el sistema escolar, es que éste ha sido históricamente el más importante, además, que se le pueden atribuir capacidades de cambio relativamente rápido si se adopta una política adecuada; y, por último, que es más cuantificable y planificable que el resto de los medios educativos.

En el segundo aspecto, la comprobación de carencias, lo esencial para determinarlas es la comparación de la pirámide educacional de los países subdesarrollados con la de los desarrollados, o las tasas actuales de acceso a los diferentes niveles, o ambos elementos. Tales métodos, y otros accesorios, como es obvio, terminan por descubrir diferencias más o menos notables en todos los niveles, las que habría que superar. Plantéase entonces la cuestión de saber qué objetivos deben perseguir como prioritarios las estrategias a seguir. Y es en este punto cuando aparecen las grandes discrepancias.

<sup>7</sup> Como lo traté de demostrar en 'Algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina y su influencia sobre la Universidad', en *Estudios sobre educación y empleo*, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1973.

4. Un objetivo posible hubiera sido hacer crecer, gradual o rápidamente, todos los niveles de manera tal que permitiese alcanzar una situación similar a la de los países desarrollados. Muy pocos, sobre todo en el campo de la economía o de la planificación, lo aceptaron. Y creo que esta actitud se explica por las siguientes razones.

En primer lugar, la escasez de recursos hacía imposible un proyecto tan ambicioso en la mayoría de los países. En segundo lugar, dada esa misma escasez, era natural que se orientasen las inversiones en educación hacia aquellos niveles o ramos de la educación formal que tuvieran, desde el punto de vista económico, rendimientos más elevados, pero sobre cuáles eran esas ramas, existían considerables diferencias entre los economistas de mayor prestigio. Si por un lado se admite unánimemente la necesidad de adoptar prioridades, por otro, las discrepancias que acaban de mencionarse, unidas a otros factores, producen una confusión extraordinaria sobre la que vale la pena detenerse.

A una corriente de pensamiento le parece indudable que el examen comparativo demuestra que la enseñanza media es el pivote básico del desarrollo y que las inversiones dedicadas a ella son las más provechosas. Casi siempre, aunque no necesariamente, va acompañada de la idea de que, en los países subdesarrollados, los notables efectos de las inversiones en ese nivel sólo pueden alcanzarse plenamente si se abandona la enseñanza académica tradicional en beneficio de una más adaptada a las necesidades del desarrollo, sea ésta politécnica o diversificada, pero que prepare para el mercado de trabajo y no para la Universidad, etc. En otras palabras, las inversiones en la enseñanza media deben

ir acompañadas de una concepción instrumental y utilitaria de la misma.

Dejando de lado por ahora los méritos intrínsecos de la teoría, debe señalarse que, además de los que podría tener, su predicamento se debió a otros factores seguramente más importantes que éstos. Por una parte, la crítica de la enseñanza media tradicional tenía, desde hace mucho tiempo, valiosos partidarios en América Latina. En rigor, desde hacía bastante tiempo, una concepción utilitaria no muy diferente ya había sido propuesta en América Latina y, en algunos casos, comenzó a implantarse a fines del siglo pasado, es decir, antes de que existiera la enseñanza media que ahora se critica como tradicional. Pero como estos intentos permanecían generalmente olvidados, los críticos aceptaban con entusiasmo la novedad de una concepción que tenía, detrás suyo, la opinión de calificados economistas. Más importante, quizá, fue el hecho de que para las clases medias la enseñanza media siempre haya sido fundamental, y que todo lo que pudiera beneficiarla, bajo cualquier ropaje que viniera era bienvenido. Por último, si el nuevo utilitarismo poseía aspectos contrarios a sus más profundas aspiraciones, no era tan difícil adaptar o deformar, según la palabra que se prefiera, los primeros para satisfacer las últimas; y en lo que tenían razón, según después se demostró. Un factor decisivo en muchos países de América Latina para dar efectiva prioridad a la enseñanza media, lo constituyó el hecho de que esta teoría se convirtiese en la directiva oficial del Banco Mundial y durante varios años orientase sus préstamos para el sector. Como se sabe, es muy difícil resistir a la racionalidad de una teoría cuando ella viene respaldada por un instrumento tan racional como el dinero.

Paralelamente, algunos especialistas sostienen que la gran carencia de los países subdesarrollados es la de personal de alto nivel. De esta manera, no puede esperarse que la productividad aumente si, como lo demuestran las cifras, el personal de alto nivel en América Latina, en los diversos sectores de actividad, presenta porcentajes insignificantes en relación con los registrados en los países desarrollados. Más aún, una proporción enorme de los roles ocupacionales de alto nivel son ejercidos por personas que no sólo no alcanzaron la enseñanza superior, sino que ni siquiera terminaron la media y, muchos de ellos, ni la primaria. Tan escasas calificaciones de quienes dirigen la economía son incompatibles con el desarrollo; y a la inversa, su existencia ejercería un efecto notable de difusión. Con respecto a esta teoría 'elitista' del desarrollo podría expresarse lo mismo que se dijo con relación al anterior: aparte de sus méritos intrínsecos tenía apoyos importantes. En América Latina los grupos sociales que llegan a la Universidad, y los que viven de ella o alrededor de ella, poseen una reconocida influencia política. Más aún, ya habían obtenido o estaban obteniendo que una parte creciente del gasto en materia de educación se volcase a las universidades, por lo tanto no podían dejar de ver con buenos ojos una doctrina que tan ostensiblemente coincidía con sus intereses. También en este caso tuvo importancia el hecho de que el BID adoptara este criterio como base de su política de préstamos al sector. Otra vez, la racionalidad se tornaba más racional, etc.

Por fin, casi todos aceptan en teoría la prioridad que debe concederse a la alfabetización y a la enseñanza primaria. Pero si siempre fue considerada como importante, rara vez se la presentó como

excluyente de las anteriores. Las razones no son aquí tan difíciles de comprender. En primer lugar, los economistas y especialistas en recursos humanos muy rara vez conferían prioridad a la enseñanza elemental; en segundo lugar, si ésta estaba tan poco desarrollada en América Latina, ello debía atribuirse al hecho de que los grupos que teóricamente pudieron haber apoyado una prioridad firme para ella tenían muy poco poder y, en tercer lugar, su único apoyo externo era el de UNESCO. Este apoyo tenía dos limitaciones. Por un lado, porque no era tan exclusivo como el de los ya mencionados organismos internacionales; por otro, porque como no se trataba de un Banco, su influencia sobre las posibilidades de obtener préstamos era muy indirecta, aunque tenía la ayuda de la AID que otorgaba una cierta prioridad a la enseñanza primaria.

5. La situación que acaba de resumirse de manera muy esquemática es, para decir lo menos, paradójica y merece algunas reflexiones adicionales.

En primer lugar, la curiosa aunque no total coincidencia de los organismos internacionales, particularmente los bancos, con las teorías en boga, pero asignando prioridades divergentes cada uno de ellos. De hecho, pactada ex profeso o no, hubo una especie de división del trabajo entre los organismos de financiamiento; unos se preocupaban por la enseñanza media y otros por la superior. En segundo lugar, la no menos curiosa, en este aspecto, total coincidencia entre los organismos de financiamiento y los grupos de presión internos más fuertes en América Latina respecto a la educación, siempre favorables a la expansión de la enseñanza media, o superior. Ejemplo que, entre muchos otros, vale la pena considerar cuando se piensa en el

problema de la dependencia externa, pues ésta siempre pasa por la mediación de grupos internos.

La paradoja consiste en que dos prioridades tan diferentes mal podrían seriamente adoptarse al mismo tiempo, pero gracias a las fuerzas mencionadas lo fueron. De hecho, los gobiernos recibían préstamos para la enseñanza media en nombre de demostraciones científicas que daban prioridad a la enseñanza de este nivel; y otro tanto ocurría con las universidades, que aunque no podían recibirlos formalmente sin aprobación de los gobiernos, actuaban en gran parte por sí mismas en función de su autonomía, en nombre de otras demostraciones no menos científicas de que nada mejor que dar prioridad a la enseñanza superior. Al parecer tanto la ciencia como las necesidades financieras quedaban igualmente satisfechas.

6. No puede omitirse señalar ahora que en el centro de estas presiones contradictorias internas e internacionales, de tantas doctrinas diferentes sobre cómo orientar el desarrollo educativo quedaba, generalmente, el planificador de la educación, es decir, el supuesto gran maestro de la racionalización de su desarrollo. Actualmente, se escucha a menudo a los planificadores de la educación asegurar que sus planes quedaron en el papel o eran poco realistas, etc. Otros han descubierto que no eran realistas por demasiado globales y no estaban desagregados por regiones, omisión verdaderamente inadmisibles a esta altura de la evolución de las ideas (¿o de las modas?) sobre la planificación del desarrollo.

Todas estas justificaciones y otras que se omiten, prueban una vez más, la fecunda imaginación de la tecnocracia para inventar autocríticas que, simultáneamente, demuestran que un nuevo

acto tecnocrático, que se supone más perfeccionado, eliminará los errores del pasado y construirá un futuro promisorio.

A mi juicio lo más notable es que en las situaciones que debieron enfrentar hayan podido formular planes, y no que éstos hayan fracasado o hayan sido poco útiles. Por lo demás es evidente que si lo consiguieron fue a fuerza de hacer que los planes se parecieran lo menos posible a lo que en teoría era un plan, como se ha demostrado acabadamente.<sup>8</sup>

7. Mucho más importante que lo ocurrido con los planes fue que, como era de esperar, las políticas educacionales fueron extraordinariamente confusas en cuanto a sus objetivos y prioridades; confusión que derivó de las principales causas señaladas. De hecho, la gran víctima fue la enseñanza primaria. No puede decirse que hubo cambios profundos en la política con respecto a ella; ya antes era el pariente pobre del sistema y siguió siéndolo, pero la situación tendió a agravarse porque las nuevas prioridades atribuidas a la enseñanza media y a la enseñanza superior por los organismos de financiamiento se tradujeron en préstamos importantes a muchos países; éstos a su vez trajeron sus correspondientes contrapartidas, de manera que la parte del presupuesto de educación destinada a esos niveles tendió a aumentar por lo menos en los niveles de la ejecución, aun cuando las previsiones se mantuvieron semejantes a las del pasado. En la enseñanza media, por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial destinados a crear los institutos politécnicos, de diferentes nombres según los países, iban acompa-

<sup>8</sup> Entre otros lugares, en el estudio de las Naciones Unidas sobre *Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina*, Nueva York, 1967, pp. 212 y ss.

ñados de la exigencia de reclutar personal docente de alto nivel y otras de diverso tipo que, además de la conservación de grandes edificios y equipos, significaban gastos muchísimo más altos por alumno que los comunes en la enseñanza media tradicional. De este modo, la gran diferencia de los costos directos entre los dos primeros niveles tendió a acentuarse, y los déficit de primaria a hacerse mucho más crónicos, por la perentoria necesidad de cumplir el pago de las contrapartidas de préstamos internacionales para no perder la posibilidad de obtener nuevos.

La única resultante definida fue, pues, un nuevo paso para posponer las necesidades y las exigencias de la universalización de la enseñanza primaria y, por lo tanto, un conflicto de hecho con los derechos humanos en materia de educación. Pero esto estaba lejos de constituir una novedad; reforzaba, simplemente, la tendencia histórica.

8. No se podría negar, pese a las apariencias, que la política aconsejada tenía cierta coherencia consigo misma y

con la distribución del poder tanto en la sociedad interna como en la internacional. Si no podían esperarse grandes cambios en educación, era porque tampoco se produjeron grandes cambios en las sociedades, o porque los que se produjeron eran atendibles con simples adaptaciones de los sistemas educativos. En ese sentido, las propuestas para modificar moderadamente el sistema eran funcionales para la estructura de poder existente en la mayoría de los países. Se creaban barreras por las que, de hecho, una buena parte de la población no terminaría jamás la enseñanza primaria, pero esta situación no creaba demasiados problemas cuando la mayoría de los roles ocupacionales agrícolas no exigían siquiera esos conocimientos; se reforzaban la enseñanza secundaria y la superior porque ello correspondía, por un lado, a la presión de los grupos sociales y, por otro, a las necesidades de mano de obra, relativamente limitadas, con formación en esos niveles. Sin embargo, la política enfrentaba otros problemas que pronto se pondrían de relieve.

### 3

## El desmoronamiento de la política educacional desarrollista

1. Las ideas que sumariamente acaban de exponerse están vivas todavía y continuarán estándolo por cierto tiempo. Sin embargo, es un hecho impresionante y digno de subrayarse el breve predominio que tuvieron. Aun admitiendo el más lato de los criterios, la boga de las ideas acerca de la inversión en capital humano, planificación educacional, planificación de los recursos humanos,

concentración en las prioridades dentro del sistema formal, etc., no puede remontarse más atrás de 1955 ni hacerse llegar más allá de fines del decenio de 1960. En escasos quince años, estas doctrinas van adquiriendo influencia, se imponen en el sentido relativo que el término tiene en una materia como ésta y son objeto de fuertes críticas, las que, a su vez, adquieren cada vez más influencia.

Desde este punto de vista el triunfo de las doctrinas analizadas fue tan efímero que en ningún país hubo tiempo para aplicarlas en forma sistemática y mucho menos para probar, de manera medianamente satisfactoria, sus aciertos o sus errores. Triunfan antes de que se sepa con certeza cuál es su grado de racionalidad y de validez respecto a la realidad latinoamericana, y se baten en retirada antes de que se sepa lo anterior, como así tampoco el grado de racionalidad o de validez de las críticas que se les hacen.

Las razones básicas que explican tan rápido triunfo son las mismas que explican tan rápida derrota: la evolución de las ideas sobre política educacional en los países centrales y nuevas constelaciones internas de poder.

Los países centrales experimentan una enorme expansión de sus sistemas educativos, sobre todo en los niveles medio y superior, puesto que ya tenían cubierto el primero de larga data y un aumento de las inversiones en capital humano más que proporcional a aquella expansión. En octubre de 1961 se presenta a la Conferencia de la OECD, en Washington, un documento sobre los objetivos que debe alcanzar la educación europea para 1970,<sup>9</sup> estudio que contenía una hipótesis 'alta' y una 'baja' en materia de tasas de aumento en los gastos educativos. La tasa 'alta' fue, de hecho, superada por todos los países; los más rezagados, España y Portugal, la excedieron en un 100/o. Las causas esenciales que explican esta situación fueron, durante la década, los salarios reales de

los profesores que aumentaron a tasas mayores que las previstas y, sobre todo, el número de alumnos que fue mucho mayor que el previsto en las proyecciones.<sup>10</sup>

A su vez, en Estados Unidos, más de la mitad de una cohorte de edad llega, por primera vez en la historia de la humanidad, a terminar la enseñanza media y se alcanza en 1971 al 800/o que ingresa al 'college'. En ese sentido las tesis sobre la influencia de las inversiones en educación en el desarrollo económico, etc., cualquiera fueran sus intenciones, cumplen la función de justificar un fenómeno sociopolítico que adquiere una fuerza formidable.

2. En la primera mitad de los años sesenta, diversos autores intentan demostrar que el aumento de las inversiones en educación aumentaría las tasas de crecimiento de la economía, lo que se hace, esencialmente, por dos métodos: el llamado residual y el del cálculo de las tasas de retorno. El primero, estima directamente el efecto de las inversiones en capital físico, compara las tasas de crecimiento resultantes con las reales de la economía, y al deducir de éstas las primeras queda un residuo inexplicado el que es atribuido a la formación del capital humano, dentro del cual tiene un papel importante, aunque imposible de calcular, la educación formal. El segundo, intenta estimar directamente los beneficios de la inversión educativa comparando ingresos promedio de los individuos con diferentes niveles de escolarización, y calculando el interés del capital invertido para obtener la mayor educación que significan esos diferenciales de ingreso.

<sup>9</sup> Ingvar Svennilson, Friedrich Enning y Lionel Evin, *Targets for Education in Europe in 1970*, documento presentado a la Conferencia sobre desarrollo económico e inversiones en educación, realizada en Washington, octubre de 1961 bajo el patrocinio de la OECD.

<sup>10</sup> Louis Emmerij, *Can the School Build a New Social Order?* Elsevier Scientific Company, Amsterdam, Londres, Nueva York, 1974, cap. I.

Por el primer método se llega a sostener que durante la primera mitad del siglo entre el 420/o, según unos, y cerca de dos tercios según otros, del crecimiento del producto por persona empleada en los Estados Unidos se explica por el factor residual; por el segundo, se calculan rentabilidades entre el 8 y el 120/o anual, ventajosas comparadas con los rendimientos del capital.

La segunda gran hipótesis de comienzos de los años sesenta es que mayores gastos en educación estarían asociados con menor desigualdad en la distribución del ingreso, porque al dar oportunidades a los grupos sociales menos privilegiados las tasas de beneficio tenderían a hacerse más uniformes entre las diversas clases sociales.

Esta construcción teórica sobre la que, a decir verdad, diversos economistas opusieron fundadas dudas desde sus comienzos, fue admitida con cierta generalidad y sirvió de fuerte apoyo a las políticas públicas expansionistas del sector educativo, independientemente o reforzando las consideraciones derivadas de los derechos humanos. A fines del decenio de 1960, y hasta nuestros días, es puesta en duda en todas y cada una de sus dimensiones en un proceso que se transfiere a América Latina con relativa rapidez.

Por su parte, el cálculo del factor residual tiene bases endeble. El residuo comprende numerosos factores y es imposible determinar qué debe atribuirse a la educación formal dentro del mismo. No es difícil aceptar que la parte imputable a la educación sea importante; pero es imposible sobre esa base, y por esa sola razón, atribuir prioridades a la educación con respecto a otras inversiones. Dimensiones tan significativas como la capacidad empresarial y la variable

tecnológica están incluidas en el residuo, de donde no parece difícil comprender el escepticismo que muchos economistas tuvieron siempre sobre este método de estimar el papel de la educación.<sup>11</sup>

El argumento de las tasas de beneficio de las inversiones en educación parece sostenerse mejor, pero también ha sido objeto de muy severas críticas. Algunos han negado que más años de educación signifiquen realmente mayor productividad en el trabajo y llegan a afirmar que, en definitiva, no sabemos 'hasta dónde la preferencia por trabajadores educados es racional o irracional'.<sup>12</sup> Una afirmación de esta naturaleza, ligada a la hipótesis del tamiz (*screen hypothesis*), es decir, que la educación sirve realmente como un tamiz o pantalla para que los empresarios elijan, pero la productividad depende de otros factores, es sumamente controvertible y ha sido muy discutida. Sin abordar, lo que sería imposible aquí, los intrincados argumentos que se esgrimen actualmente al respecto, esta argumentación significa poner en duda ciertos resultados, lo que hubiera parecido imposible hace diez años.

Más graves son todavía los esfuerzos por demostrar que las inversiones en educación no tuvieron el efecto favorable a la igualdad que se descontaba de ellas. El Informe Coleman,<sup>13</sup> el libro

<sup>11</sup> Una crítica muy brillante puede encontrarse en Thomas Balogh, *The Economics of Poverty*, Weinenfeld & Nicolson, Londres, 1966, pp. 87-107.

<sup>12</sup> Cristopher Jencks y otros, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, Nueva York, Basic Books, 1972, p. 183.

<sup>13</sup> James S. Coleman y otros, *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Washington, 1966.

recién citado de Jencks y una abundantisíma literatura, se han propuesto demostrar que las desigualdades relativas entre los grupos tienden a permanecer constantes, y que no hay relación entre las inversiones para expandir la educación y establecer políticas especiales para los más desfavorecidos y los beneficios que ellos obtienen como consecuencia, y esto, entre otras cosas, por la fuerte influencia de los factores extraescolares en los rendimientos dentro del sistema escolar.

En suma, la convicción de que invertir en educación es bueno, no desaparece, pero sí queda profundamente conmovida la idea de que hacerlo es en principio prioritario. Los países desarrollados invierten proporciones mayores de su PNB en educación que los subdesarrollados, ¿pero cómo saber si éste no es un efecto en lugar de una causa del desarrollo?

3. Como es obvio, las dudas acerca de la importancia del papel de la educación como inversión se reflejan sobre la posibilidad de establecer la prioridad de determinados niveles. Si es difícil llegar a conclusiones válidas sobre el conjunto del problema, lo es más hacerlo sobre aspectos parciales. A ello se agrega que las situaciones estructurales son tan diferentes que parece muy arduo determinar con cierta generalidad a qué niveles y en qué condiciones le corresponde un papel más significativo en el desarrollo.

4. Tan decisivas como las anteriores son las reservas enunciadas sobre la manera clásica de concebir la planificación de los recursos humanos. El Proyecto Regional Mediterráneo de la OECD fue el modelo más influyente en América Latina y, como consecuencia, las críticas que se le hicieron, particularmente la de

Hollister,<sup>14</sup> abren una brecha considerable en la confianza que antes se tenía en la materia. La posibilidad misma de determinar qué cantidades y calidades de mano de obra son necesarias para producir un determinado nivel de desarrollo es puesta en duda, y lo mismo ocurre con la posibilidad de determinar una organización del sistema educativo formal que produzca una mano de obra con las características consideradas deseables. Se sostiene también que muy variadas combinaciones de calificaciones pueden producir los mismos resultados u otros análogos, respecto a la productividad; que ello se traduce en que muy diferentes expectativas sobre el producto del sistema escolar pueden hacer lo mismo y que, por último, no es posible exagerar la relación entre educación formal y ocupación que es mucho más sutil de lo que se supone en la forma clásica de concebir la planificación de los recursos humanos.

La idea más admitida es la de que sólo es posible construir modelos muy flexibles con ciertos lineamientos básicos que orienten en materia de formación de recursos humanos, pero que es imposible ir más allá. Estos argumentos, desde luego, no implican negar la planificación de la educación sino más bien afirman que ésta debe basarse en criterios diferentes a la simple idea de insumo-producto, aplicada al sistema educativo.

5. Las críticas anteriores no apuntan al sistema educativo formal mismo. Aunque a éste se lo supusiera perfecto, también se plantearían problemas respecto a las inversiones en educación, a la concentración de las mismas en determinados niveles o a la planificación de los

<sup>14</sup> Robinson Hollister, *A Technical Evaluation of the First Stage of the Mediterranean Regional Project*, OECD, París, 1967.



recursos humanos, etc. Paralelamente, sin embargo, y con fuerza cada vez mayor, se sistematiza toda una crítica al sistema formal que marca, quizás, el cambio más importante registrado durante este período, ya que constituye una especie de formidable embestida contra el sistema escolar que, en sus formas más agudas, llega a proponer la desescolarización de la sociedad.

A los fines perseguidos por este artículo no interesa analizarlas respecto a los países centrales. Aplicadas a los subdesarrollados, una parte de esas críticas se centra sobre las posibilidades de expansión del sistema escolar formal. Ahora bien, la forma que asume el argumento es, generalmente, ésta. Dichos países se propusieron llegar a cubrir toda la población escolarizable en el nivel primario o básico, incorporar un contingente razonable en la enseñanza media y en la universidad. Ahora bien, para lograr esos objetivos casi todos aumentaron considerablemente sus gastos en educación, no sólo en términos absolutos, sino en relación con el PNB, pero al término de ese largo y costoso esfuerzo, grandes contingentes de niños siguen, sin embargo, sin llegar a la escuela; en algunos países inclusive, si bien la proporción de analfabetos disminuye, su número absoluto crece. Por lo tanto, si los países alcanzaron al máximo que pueden gastar en educación y están tan lejos de lograr las metas propuestas, tendríamos aquí la prueba de que la expansión indefinida del sistema escolar es imposible en las sociedades subdesarrolladas, porque es demasiado costosa, y es necesario, como consecuencia, crear nuevas formas de educación, distintas a las del sistema escolar tradicional.

Un segundo grupo de críticas manifiesta su preocupación por los contenidos de la enseñanza formal. Las princi-

pales aluden al carácter académico de la enseñanza, y por ello se entiende la falta de adecuación de sus contenidos a las necesidades ocupacionales, a los requerimientos de la sociedad y del desarrollo. Las escuelas, en sus diferentes niveles, preparan personas sin ningún contacto con la vida real y todos los esfuerzos por superar esa situación resultan inútiles. En el mejor de los casos, los sistemas escolares agregan nuevos contenidos, cambian los currícula, etc., pero sus rasgos fundamentales se mantienen y lo único que se logra es encarecer más los costos de la enseñanza.

Una tercera serie de críticas centran su interés en la burocratización del sistema formal. Este inmenso sistema es en muchos países la empresa que proporciona más empleos, lo que lleva a grandes organizaciones burocráticas generalmente centralizadas, sumamente ineficientes, etc.; su efecto más trágico es que éstos y otros factores terminan por burocratizar a los mismos maestros y profesores, quienes se convierten en funcionarios cuya preocupación fundamental consiste en cumplir formalmente con sus deberes, prepararse o presionar para obtener ascensos y traslados favorables y/o aumentar sus sueldos. Por último, carecen de la mística necesaria para impulsar un verdadero proyecto educacional como el que necesita una sociedad subdesarrollada.

La versión más radical de este ataque contra el sistema educativo formal es la que propone pura y simplemente suprimirlo (Illich y sus colaboradores).<sup>15</sup> El sistema formal es monstruoso, extraordinariamente caro, no cumple ninguna de

<sup>15</sup> Ivan Illich, *Deschooling Society*, Nueva York, Harper and Row, 1971; y E. Reimer, *School's Dead: An Indictment of the System and a Strategy of Revolution*, Anchor Books, Garden City, Nueva York, 1970.

las funciones para las que fue creado o las cumple cada vez peor; por consiguiente es necesario crear nuevos sistemas de educación que nada tengan que ver con el pasado, y para ello es necesario desmontar primero lo existente, es decir, desescolarizar a la sociedad.

Todas estas críticas implican, como es bastante obvio, el postulado de que existen otras formas de educación que deben actuar paralelamente al sistema tradicional según unos, o sustituirlo por completo, según otros. La principal sería

la generalmente llamada educación no formal; ésta, de la que casi nadie hablaba en América Latina hace 15 años, adquiere una importancia cada vez más apreciable y es considerada con frecuencia creciente por los expertos como la gran panacea para los males que se han diagnosticado.

Este arsenal de críticas, cuya validez se analizará más adelante, constituye una de las bases fundamentales, aunque no la única, de la construcción de las nuevas utopías<sup>16</sup> que se proponen para sustituir la política educacional existente.

## 4

### Las nuevas utopías y la situación actual

1. En lo esencial, las nuevas utopías pueden resumirse en pocas palabras: debe lograrse la educación para todos, durante toda la vida, respetando los principios de igualdad. Nada más, ni nada menos.

Quizás se impone aquí una breve explicación sobre el sentido de las expresiones que acaban de utilizarse. 'Educación para todos' significa llegar a todos los ciudadanos para asegurarles un mínimo de educación, cuyos contenidos sean los necesarios y suficientes como para permitirles verdaderamente ser tales, en todos los sentidos de la palabra. 'Durante toda la vida', implica la idea de que la educación es un proceso continuo, que no termina o nunca debe terminar, y cuyos instrumentos y el acceso a los mismos la sociedad está obligada a asegurar a cada ciudadano. La igualdad, como es obvio, significa el derecho de todos a estar colocados en condiciones equivalentes con respecto a la posibilidad de utilizar los instrumentos para recibir una educación permanente. La ciudad o la

sociedad educativa de la que se habla en el informe Faure es una manera de expresar la misma idea.<sup>17</sup>

2. ¿Cómo pueden lograrse esos objetivos? Antes de intentar una respuesta parece necesaria una distinción. Para la mayoría de los autores se requiere el concurso del sistema formal tradicional, debidamente modificado, de la educación no formal y de las nuevas tecnolo-

<sup>16</sup> El término utopías parece abusivo aplicado a estas construcciones. En realidad, carecen de los mejores rasgos que caracterizan las verdaderas utopías, es decir, les falta, entre otros elementos, una fundamentación filosófica coherente. Constituyen lo que con cierta ironía se ha llamado 'utopías por agregación de objetivos'. (Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, México, 1976, p. 621.) Aquí, y también en lo que sigue, el término se usa en el sentido vulgar y vago, pero cómodo, de construcción ilusoria sobre el futuro que se presenta como teniendo cierta unidad.

<sup>17</sup> Edgar Faure y otros, *Aprender a ser*, Alianza/UNESCO, Madrid, 1973.

gías educativas; sólo la armónica reunión de los sistemas y de los nuevos medios que la ciencia ha puesto a disposición de los hombres en materia de educación pueden permitir lograr fines tan complejos y tan elevados. En la casi totalidad de los expositores de las nuevas utopías aparecen muy claras dos convicciones simultáneas: que sería imposible lograrlas sin la conjunción que se acaba de mencionar y la de que, obtenida ésta, dicho logro es seguro. Así pues, las dificultades son formidables, pero poseemos los medios para superarlas y si se alcanza una política educacional verdaderamente racional el resultado no ofrecería dudas.

Para una minoría, aunque muy influyente, la de Illich y sus discípulos, los resultados sólo pueden obtenerse por la destrucción completa del sistema escolar formal. Muchas veces se ha señalado, y con razón, que mientras el aparato crítico de esta última posición es muy lúcido e impresionante, parece mucho más vago el contenido de las propuestas sobre las maneras de sustituir el sistema escolar y sobre cómo funcionaría una sociedad desescolarizada. Estas críticas parecen pertinentes, pero vale la pena subrayar que, aunque lo sean, la coherencia de las ideas de Illich es muy fuerte. Si el sistema escolar tiene los defectos que se le atribuyen, como la mayoría son de naturaleza insuperable, parece más lógico confiar en un sistema completamente nuevo que en una combinación entre el viejo sistema, aunque remozado, y las nuevas formas.

Sin embargo, la idea dominante es la otra. Es posible y necesario establecer en la planificación educacional, como en la planificación social en general, poblaciones-metas, es decir conjuntos de personas que se encuentran en una situación con características definidas por causas comunes a todos los integrantes de los

mismos. Por diferentes medios educacionales, con papeles diversos del sistema formal y del no formal según los casos, vinculados en muchas situaciones de manera sistemática con instrumentos no educacionales en sentido estricto (programas de salud, nutrición, etc.), se lograrían niveles educacionales satisfactorios y adaptados a las necesidades de dichos conjuntos.

3. La diferencia entre la utopía tradicional, basada en la expansión del sistema escolar formal, y las nuevas utopías es tan enorme que parece ocioso señalarla y más aún analizarla. Sin embargo, algunas consideraciones son indispensables para destacar los puntos de divergencia fundamentales.

La concepción tradicional también admite el supuesto de la educación para todos y la igualdad frente a la educación. Sólo que la idea de educación permanente no aparece hasta tiempos muy recientes, lo que se explica por la época de acuñación de la palabra misma.<sup>18</sup> Sin embargo, los sostenedores de la concepción tradicional no ignoraban que la educación es, también, un proceso extra y postmural, pero pensaban que era menos importante que el mural y que los esfuerzos de la acción social organizada, particularmente estatal, deberían volcarse sobre este último.

<sup>18</sup> La idea en sí no es nada novedosa. El Informe del Comité de Instrucción Pública, (redactado presumiblemente por Condorcet) a la Asamblea Legislativa en Francia, de abril de 1792, luego de exponer algunos métodos para lograrla decía: "continuando así la instrucción general durante toda la duración de la vida, se impedirá a los conocimientos adquiridos en la escuela borrarse pronto de la memoria... Se podrá mostrar el arte de instruirse por sí mismo..." (Subrayados y traducción míos.) Texto tomado de F. Buisson, *Dictionnaire de Pédagogie et d'Instruction Primaire*, Lib. Hachette, París, 1911.

Más importante es la diferencia en materia de igualdad. Para la concepción tradicional, ésta sólo se satisface si la educación es universal, por lo menos hasta el término de la primaria, e igual, en lo esencial, por sus contenidos y por sus metodologías. Sólo de esa manera se pueden asegurar más que iguales resultados para todos, sí la misma posibilidad de alcanzarlos. Para la nueva concepción esa igualdad de resultados puede obtenerse utilizando los medios que brindan la educación no formal o formal, la combinación diversa de ambos, etc.

Esta discrepancia expresa otra más básica y profunda. La concepción tradicional parte de la utopía de creer que se puede organizar un sistema escolar igualitario en una sociedad desigual. Ahora bien, como la sociedad es desigual, si el proceso educativo se deja en manos de los mecanismos que existen a disposición de los diferentes grupos para la transmisión educativa, aquella desigualdad sólo puede perpetuarse. Pero si en cambio se organiza el acceso universal a un sistema que contribuya a igualar contenidos y

calidad, la escuela se convertiría en un agente de disminución de las desigualdades sociales.

Los sostenedores de las nuevas utopías no olvidan subrayar el carácter utópico de esta pretensión ni dejan de recordar la gran cantidad de estudios que demuestran que la escuela es también un mecanismo de perpetuación y reafirmación de las desigualdades existentes. En cambio, no parecen preocuparse demasiado por responder al supuesto que la otra concepción siempre implicó, la de la mayor exposición, si así puede decirse, a la desigualdad de los mecanismos extraescolares. La igualdad educacional es una utopía que acompaña a ambos puntos de vista; la verdadera cuestión reside, pues, en saber si existen o no más probabilidades de superar las desigualdades sociales creando sistemas formales. La otra idea posible, es decir que la educación no puede tener efecto alguno, parecen rechazarla ambas doctrinas. De todas maneras, estas consideraciones se comprenden mejor si se analizan las dificultades que ofrecen las nuevas utopías.

## 5

### Dificultades y perplejidades ante las nuevas utopías

1. La primera paradoja que plantean las nuevas utopías es la siguiente: parten del hecho de comprobar que los actuales sistemas de educación formal son y serán insuficientes, sobre todo por razones financieras, para atender a la totalidad de la población en las edades correspondientes a la educación básica, y a una parte considerable de la misma en las otras edades; y terminan afirmando que

es posible implantar otro sistema que atenderá a la totalidad de la población durante toda la vida. La educación no formal y las nuevas tecnologías son el instrumento esencial de ese gran salto hacia adelante. La verdad o falsedad de esta pretensión no puede ser objeto de un acto de fe, sino que requiere una demostración racional; ahora bien, tal demostración no se hizo. Si bien esto en

modo alguno significa que sea imposible, constituye una omisión grave, puesto que la experiencia histórica demuestra que existen sociedades que han llegado a universalizar la educación básica a través del sistema formal, y por consiguiente habría que mostrar cuáles son las causas específicas que hacen que el mismo resultado no esté al alcance de otras. En cuanto a la educación permanente, todas las sociedades sin excepción están muy lejos de haberla alcanzado, por lo menos en un grado medianamente satisfactorio, por lo que también requiere una explicación.

2. Los argumentos de tipo económico y financiero, por su importancia, merecen una consideración especial. De hecho, hay diversas líneas de argumento que se entremezclan o cuya lógica no siempre es fácil de percibir. Como se ha visto, uno de los ejemplos favoritos es el de los países que llegaron al límite de lo que pueden gastar en educación sin haber logrado escolarizar su población. A veces se aducen, con relación a este problema, argumentos sacados de investigaciones recientes en Estados Unidos, donde la interpretación de su significado para la política educacional es, de todas maneras muy controvertida. La mayoría de los autores está dispuesta a aceptar que nuevas inversiones en educación, o si se quiere un aumento de los insumos, no ejerce ninguna o muy escasa influencia sobre el producto del sistema escolar (producto es aquí la habilidad cognoscitiva de los alumnos). Jencks y otros, concluyen de allí, que no hay que disminuir los gastos en educación sino que, antes bien, deben ser aumentados en función de consideraciones basadas en los derechos humanos; Moynihan, en cambio, sostiene que no deben aumentarse e incluso que pueden disminuirse.

Sin embargo, ni de esta controversia ni de la posición extrema adoptada por Moynihan en la misma, podría sacarse ninguna conclusión aplicable a América Latina. Este último autor deduce como consecuencia que "después de cierto punto el gasto escolar no parece tener ninguna influencia notable sobre el resultado escolar. Para repetir, *después* de un punto. Una escuela sin techo, o sin libros, o sin maestros, sería probablemente una escuela donde no se produciría un buen aprendizaje".<sup>19</sup>

En otras palabras, aun los partidarios de disminuir los gastos en educación, piensan en función de un fenómeno de retornos decrecientes a partir de un cierto nivel alcanzado. Es muy posible, y bastante lógico por lo demás que, a partir de un cierto gasto por estudiante, los efectos favorables registrados disminuyan sensiblemente. Pero planteado en estos términos el argumento es inaplicable a América Latina. ¿En qué países los retornos habrían llegado a ser decrecientes? Sería necesaria una investigación que se planteara el problema respecto a todos y cada uno de esos países. Las escasas evidencias llevan a resultados diferentes. Para un país, los resultados se acercan a los que aparecen en la investigación norteamericana; para otros dos, por el contrario, más gastos en educación parecen producir resultados positivos en el rendimiento escolar. Ahora bien, el país que más se acerca a una situación de retornos decrecientes es Chile, es decir, uno de los más adelantados en escolarizar a toda su población.

<sup>19</sup>Daniel P. Moynihan, 'Equalizing Education: In Whose Benefit?' en Donald M. Levine y Mary Jo Baine, *The 'Inequality' Controversy: Schooling and Distributive Justice*, Basic Books, Nueva York, 1975, p. 100; subrayado en el original.

La evidencia sacada de la experiencia norteamericana muéstrase contradictoria con los resultados obtenidos en América Latina; y cuando no lo es, tampoco es favorable a la idea de que es financieramente imposible escolarizar a la población.

3. Un argumento vinculado al anterior, pero de características propias, es el de la escasa o ninguna influencia que el sistema educativo formal tiene para disminuir la desigualdad.

Esta afirmación se expresa de varias maneras; entre ellas sólo se consideran aquí las más importantes y corrientes. Las evidencias que se desprenden de las investigaciones realizadas sobre todo en Estados Unidos demostrarían, por una parte, que la educación no tiene influencia sobre la distribución del ingreso como así tampoco sobre la movilidad social. Pero también en este caso esa evidencia es controvertida en el mismo país de origen. Aun suponiéndola cierta, su aplicabilidad a América Latina es más que discutible.

Por una parte, este argumento está ligado al supuesto de un nivel de gastos cuyo aumento no mejora la distribución del ingreso ni promueve la movilidad social, aspecto ya considerado en el párrafo anterior. Por otra, en la investigación norteamericana se suponen constantes dimensiones que en América Latina son variables, y que son fundamentales en toda controversia sobre los efectos de la educación. Por ejemplo, se da por supuesto un nivel de nutrición satisfactorio en toda la población escolar, lo que siendo lógico para Estados Unidos sería absurdo sostener en el caso de América Latina.

Por último, se olvida una diferencia básica, la que no puede omitirse pese a que sus consecuencias no son suficiente-

mente claras en el estado actual de los conocimientos; la distribución de la educación es mejor que la del ingreso tanto en Estados Unidos como en los países europeos más desarrollados.

Otra vez se llega a la misma conclusión, el punto sólo puede ser resuelto por evidencias sacadas de la propia realidad latinoamericana. Ahora bien, la escasez de investigaciones sólo permite enunciar una serie de hipótesis o conjeturas más o menos probables.

En primer lugar, todo parece demostrar que, en América Latina, la distribución de la educación es todavía más desigual que la del ingreso, con la posible excepción de Chile, Argentina y Uruguay; en estas condiciones parece poco probable que la educación pueda tener un efecto positivo sobre una distribución más equitativa.

Más grave es el hecho de que un mejoramiento en la distribución de la educación, aunque se mantenga peor que la del ingreso, no parece haber tenido ningún efecto positivo como parece haberlo demostrado Barkin para el caso de México.<sup>20</sup>

Argumentaciones de este tipo, basadas en datos muy agregados, parecen tener mucha menor importancia para dirimir el problema que la que a veces suele concedérsele. El hecho de que la distribución de la educación mejore y que la del ingreso se mantenga igual, o empeore, no prueba que aquélla carezca de efecto sobre ésta. Los factores que influyen sobre la distribución del ingreso son numerosos y hasta tanto no tengamos estudios más desagregados siempre podría argüirse que la educación tiene un

<sup>20</sup> David Barkin, 'La educación: ¿una barrera al desarrollo económico?', en *El Trimestre Económico*, Vol. XXIII (4), México, octubre-diciembre 1971, pp. 951-993.

efecto positivo que ha contrarrestado la acción de otros factores; que si no hubiese existido aquella mejor distribución de la educación habría sido aún más inequitativa la del ingreso.

Si bien es bastante obvio que la educación *per se* no puede cambiar la distribución del ingreso, sin embargo parece razonable creer que el gasto público en educación tiene un efecto redistributivo favorable. Jallade ha probado, para el caso de Colombia,<sup>21</sup> que ese efecto es el resultado compuesto de uno favorable muy fuerte del gasto público en educación primaria, uno mucho menor en enseñanza media y uno regresivo en la superior.

En otras palabras, ciertas formas de financiamiento de la educación, y particularmente el gasto en educación básica, tiene un efecto moderado, pero innegable, en favor de una mejor distribución del ingreso.

Un argumento coadyuvante puede extraerse del hecho de que las tasas de retorno de la inversión educativa son más altas en América Latina que en Estados Unidos.<sup>22</sup> Desde luego que es necesario tomar los datos existentes con bastante reserva, porque las tasas de retorno no calculan los efectos de la capacidad o habilidad individuales, que se traducen en más años de educación y presumiblemente en más ingresos en el trabajo, ni los derivados del origen socioeconómico de los estudiantes; ambos efectos debe-

rían ser descontados para tener una noción más exacta de lo que puede considerarse tasa de retorno a la educación misma. Recientemente, Larry Griffin parece haber demostrado que si se introducen esos dos factores en las siete encuestas que en Estados Unidos han sido utilizadas para calcular tasas de retorno, se advierte que éstas están sobreestimadas entre un 350/o y un 400/o.<sup>23</sup>

De todas maneras, es imposible saber si la sobrestimación que evidentemente debe haber en los cálculos hechos para América Latina es mayor, menor o igual. Podría pensarse que por ser más acentuadas las diferencias sociales la sobrestimación sería mayor; pero ocurre que entre la población escolar, que cubre un espectro mucho menos amplio que en Estados Unidos, quizás tales diferencias sean menores. De todos modos puede creerse que existe una tasa de retorno positiva y de cierta importancia, aunque no tan elevada como la que aparece en los cálculos habituales. Urrutia,<sup>24</sup> manteniendo constante la educación de los padres, indicador relativamente válido del origen socioeconómico de los alumnos, encuentra una asociación positiva entre la educación del hijo y sus ingresos.

En suma, las evidencias existentes están lejos de ser probatorias; pero aún así indican que el gasto educativo tiene un efecto favorable, o por lo menos no aportan datos que permitan pensar que de su reducción puedan derivarse efectos favorables.

4. Sin embargo, el argumento favorito que suele esgrimirse es el ejemplo de los

<sup>21</sup> Jean Pierre Jallade, *Public Expenditures on Education and Income Distribution in Colombia*, Occasional Papers, N° 18, The Johns Hopkins Press, 1974.

<sup>22</sup> Véase por ejemplo el cuadro que Miguel Urrutia Montoya presenta para diversos países de América Latina: "La educación como factor de movilidad social", en *Cuadernos de economía*, Universidad Católica, Bogotá, N° 37, diciembre de 1975, p. 22.

<sup>23</sup> Larry Griffin, "Specification Biases in Estimates of Socioeconomic Returns to Schooling", en *Sociology of Education*, Albany, N.Y., The American Sociological Association, Vol. 49, N° 2, abril de 1976, pp. 121-139.

<sup>24</sup> Urrutia Montoya, *art. cit.*, pp. 28-31.

países que han llegado al límite, o por lo menos lo que se supone tal, de los gastos posibles en educación y que, pese a ello, no han logrado escolarizar a toda su población. Supongamos que, efectivamente, se ha llegado a ese límite y admitamos que sólo el 50% recibe cinco años de educación básica; aceptado este supuesto más bien optimista, en América Latina restaría un 50% por escolarizar, lo que se lograría empleando nuevos medios o una combinación de éstos con los antiguos. Es obvio que la combinación tendría que reducir a la mitad los costos unitarios de formación para que, con los mismos recursos, se obtenga el resultado esperado. En realidad, los costos tendrían que disminuir mucho más, puesto que a este proceso de ampliación, en las edades que hoy absorbe el sistema formal, habría que agregar mecanismos actualmente inexistentes para educar a toda la población durante el resto de su vida. Como al mismo tiempo se admite que una parte, no determinada, seguirá atendida por el sistema formal, se plantea la cuestión de saber cómo podría lograrse detener su tendencia histórica hacia costos cada vez más elevados.

Es frecuente que, como respuesta a estas objeciones, se insista sobre el papel de las nuevas tecnologías, cuyo empleo permitiría masificar la educación a costos muy bajos. Sin embargo, no todas las nuevas tecnologías tienen costos reducidos; algunas de ellas son caras, y tampoco es seguro que la resultante final sea tan económica como para poder alentar las esperanzas que se hacen las nuevas utopías.

Por otra parte, el sistema formal existe y los apóstoles de la nueva concepción más que destruirlo se proponen reformarlo. ¿Cómo se procedería para reducir sus costos? Una parte fundamental de los mismos está constituida

por los sueldos del personal docente, que aunque en muchos países en términos individuales son bajos, sus totales implican una carga muy pesada. ¿Qué transformación política sería necesaria para disminuir su incidencia en los gastos de educación? Más aún, en la mayoría de los países, el servicio que presta la enseñanza primaria es de una pobreza desconsoladora. ¿Puede comprimirse más aún? Y si en lugar de comprimirlo, en cambio se le da los recursos que necesita ¿cómo se lograría la disminución global de costos necesaria para que la utopía funcione?

5. Un hecho bastante significativo es el escaso papel que en la crítica que suele hacerse al gasto del sistema formal se concede al examen de sus prioridades internas. En muchos países, la enseñanza superior llega a insumir más de un tercio de todos los gastos en educación. Así, por ejemplo, en 1973 el Brasil destinó el 35% del total del gasto al nivel primario y un porcentaje exactamente igual a la enseñanza superior. En gran parte esto explica la incapacidad del sistema para universalizar la educación básica; países donde la universidad nunca insumió más del 20% del gasto total, como el Uruguay, en cambio, lograron cumplir más o menos satisfactoriamente esa meta.

Cuando se alegaba incapacidad del sistema formal, aduciendo que gasta el máximo de recursos disponibles sin cumplir sus objetivos, pero al mismo tiempo se ignora el problema de las prioridades internas, se está dando una solución conservadora a las prioridades existentes dentro del sistema y se elude discutir el sentido de las mismas.

6. Un carácter no menos conservador tiene la idea de que no puede gastarse



más en educación. ¿Por qué? ¿Es acaso porque alguien ha demostrado que es racionalmente imposible gastar menos en armamentos? La respuesta esgrimida por las nuevas corrientes de que, dadas las actuales condiciones de América Latina, sería utópico esperar una disminución de los gastos militares que beneficie la educación no parece muy pertinente. ¿Es que acaso la transformación de la sociedad que implica la concepción educativa que tratan de imponer es menos utópica? Es difícil balancear utopías, pero utopía por utopía vale más la más deseable.

7. Las críticas sobre la burocratización y fosilización del sistema formal son pertinentes. Pero de todos modos, parece necesario adelantar sobre ellas una obser-

vación general. En su mayor parte, demuestran que la educación formal no puede lograr los objetivos utópicos que muchos teóricos le fijaron; pero en lugar de reexaminarlos y criticarlos por utópicos, se los admite y se ataca a la educación formal por su incapacidad de alcanzarlos. Esto implica el supuesto de que otros medios permitirán realizarlos. En esta reiteración de objetivos; en la negativa a examinar si, en la forma y en los plazos que se establecen son realizables por parte de alguna sociedad; en la condena de un sistema que existe de hecho basado sobre los mismos y en la aceptación de un sistema ideal y vagamente concebido, está el meollo de las nuevas utopías, y como tal, merece un atento examen.

## 6

### ¿Un nuevo sistema de ilusiones?

1. La burocratización y el conservadurismo del sistema educativo formal son hechos difíciles de negar; su capacidad de cambio es escasa y, en algunos casos, nula. A decir verdad, esta crítica no es nueva; ya se hizo muchas veces, y la historia de la educación es una fuente inagotable de ejemplos acerca de la resistencia de las instituciones educativas a aceptar las innovaciones.

Sin embargo, el punto esencial no es éste. El fondo de la cuestión reside en saber cuál es la naturaleza de los cambios considerados y cuál es la fuente de los mismos. Al mismo tiempo, es difícil plantearla en términos puramente abstractos, sin atender a las situaciones históricas concretas; eludir esta exigencia parece constituir un defecto común de las viejas y las nuevas utopías.

Una primera pregunta básica que podría formularse es qué puede esperarse de la educación con respecto al cambio; ahora bien, su respuesta es imposible si antes no se precisa de qué cambios se trata y en qué condiciones histórico-sociales.

Puesto que la educación es un fenómeno social puede darse por admitido que las teorías sobre el cambio educacional dependen de las teorías que se acepten para explicar el cambio social en general. Sin embargo, esa relación es más compleja de lo que puede parecer a primera vista; es habitual, por ejemplo, distinguir entre las teorías del cambio social basadas en el consenso y las basadas en el conflicto, y afirmar que las primeras están representadas por el estructural-funcionalismo y las segundas

por el marxismo, entre otros casos posibles. Dejando de lado el excesivo esquematismo de esta distinción, ella no implica siquiera consecuencias necesariamente diferentes para los problemas del cambio educacional. Esta situación podría explicarse porque ambas teorías tienen una raíz común, la que si se quiere podría llamarse estructuralista, y es esta raíz común la que las lleva a considerar el cambio educacional como derivado, en lo esencial, del cambio social. Enormes son las diferencias que tienen en su concepción del cambio y, por lo tanto, en el sentido que le atribuyen al fenómeno educativo; pero ellas desaparecen frente a la idea central de que, en última instancia, cambios importantes en la educación sólo pueden producirse como consecuencia de otros ya registrados en el sistema social.

El análisis sociológico parece haber demostrado que es totalmente ilusoria la idea de que la educación, formal o informal, puede ser el primer motor de cambios profundos. Las sociedades cambian más o menos profundamente; ahora bien, esos cambios, con mayor o menor retardo, y a veces con mucho retardo, penetran los sistemas educativos y éstos a su vez cumplen un papel obstaculizándolos, reforzándolos o incorporando innovaciones menores, pero difícilmente la educación y los cambios que a través de ella se introduzcan pueden constituir una causa básica de las transformaciones sociales.

Así, mientras pueden mostrarse miles de ejemplos del retardo que manifiestan las instituciones educativas para incorporar los cambios, no pueden citarse otros que revelen claramente cambios importantes provocados por la educación. Está el fenómeno de la educación como instrumento revolucionario, es decir, la utilizada por el grupo en el poder una

vez que la revolución ha triunfado; pero en este caso el papel de la educación en nada difiere de la educación reaccionaria que implanta un gobierno cuando la reacción ha triunfado; en última instancia es el instrumento para imponer y mantener los cambios ya producidos.

En una sociedad pluralista la estructura de poder de la sociedad tiende a reflejarse en el sistema de dominación que se impone en la educación. Por supuesto que podría alegarse que en muchas ocasiones, grupos que no participan de ese sistema pueden llegar a adquirir cierto poder dentro de la educación y que esta circunstancia puede convertirse en un instrumento de modificación de las relaciones de poder en la sociedad global. Evidentemente, esto es cierto, pero dentro de límites muy estrechos, como lo prueba el que cada vez que esos grupos van demasiado lejos y, de una manera clara, intentan poner el sistema educativo al servicio de sus ideales o de sus intereses o de ambos al mismo tiempo, la reacción no se hace esperar, y entonces se torna evidente hasta qué punto era relativa dicha autonomía.

El equívoco básico reside precisamente en el absurdo intento de separar a la educación de la sociedad para, después de esa operación imaginaria, convertirla en una fuente autónoma de cambio social. Y ese mismo error puede cometerse con respecto a cualquier forma de educación; más aún, pueden darse grandes cambios en la sociedad y, por lo menos en apariencia, muy pocos en la educación, pero tal cosa ocurre cuando es instrumental para los nuevos grupos en el poder y no porque la educación sea autónoma sino justamente porque no lo es. Cuando el cristianismo se impuso en Roma, comenzó una gran polémica entre sus fieles: qué hacer con el sistema

escolar romano que constituya una organización por cierto excelente. Muchos proponían destruir el sistema existente y recomenzar desde la nada; por último triunfó la idea de conservar el sistema casi intacto. Algunos autores han subrayado las muy escasas modificaciones que introdujo el cristianismo, y el hecho realmente insólito de que se mantengan, como instrumentos de enseñanza, los viejos nombres y personajes de la religión pagana. Se puede sostener, como lo hizo Marrou,<sup>25</sup> que sólo una innovación se comprueba: el 'Bendito sea Dios' en la primera página de cada libro y la cruz, cuidadosamente dibujada, en cada una de las siguientes. Todo el resto del sistema funciona igual; pero como es evidente, sin embargo, esa modificación es fundamental. Todo un sistema de creencias y valores nuevos se expresa a través de ella. Si bien es cierto que se pueden seguir estudiando los autores paganos, éstos están ahora insertos en el nuevo sistema, sus historias pasan a integrar la mitología y ya no pertenecen a la religión. El cristianismo triunfante no puede dejar de usar un instrumento tan importante y ya existente en la sociedad, pero al mismo tiempo le introduce las modificaciones necesarias para darle un sentido acorde con sus valores y sólo éstas.

Muchos otros argumentos podrían agregarse. De todas maneras lo esencial es que todos ellos permiten concluir que es absurdo reprochar a un tipo de educación su incapacidad de producir determinados cambios, lo que es tan absurdo como suponer que otro tipo de educación puede engendrarlos; el error está en el supuesto común.

<sup>25</sup> Henri-Irénée Marrou, *Histoire de l'Éducation dans l'Antiquité*, Ed. du Seuil, 2ª ed., París, 1950, pp. 423-431.

En lo esencial, los cambios en la educación verdaderamente importantes se generan desde fuera de ella, y suponen ya dadas ciertas significativas transformaciones de la sociedad. Esta conclusión torna más difícil la situación de las nuevas utopías. La pretensión de crear una sociedad o una sociedad educativa, es idéntica a la de querer transformar profundamente toda la sociedad, y en ella, como ya se vio, la distribución de la educación está ligada a la distribución del poder.

2. El olvido, la subestimación de las dificultades señaladas en el párrafo anterior puede ejemplificarse claramente con el problema de las contribuciones de la educación a la igualdad social.

Es un hecho comprobado que, en líneas generales, en una sociedad dada reciben mayor educación formal los hijos de quienes a su vez, han acumulado más bienes en ella. También es sabido que la educación formal es una manera de confirmar los status existentes más que de alterar su distribución. Una copiosa bibliografía ha insistido sobre estos puntos; uno de sus aportes más valiosos lleva a la idea del sistema escolar como medio de reproducción cultural, la que tendería a mantener las diferencias sociales puesto que la familia transmitiría los medios básicos para adquirir el capital cultural, y la escuela el capital cultural, pero no así los medios básicos para adquirirlo. En consecuencia, la escuela no haría sino sancionar y legitimar las diferencias de capital cultural existentes entre las familias.<sup>26</sup> Sea cual

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, una de las últimas versiones del pensamiento de Pierre Bourdieu, "Cultural Reproduction and Social Reproduction", en Richard Brown (ed), *Knowledge, Education and Social Change. Papers in the Sociology of Education*, The British Sociological Association, Londres, 1973, pp. 71-112.

fuere el valor de ésta y de otras explicaciones, imposible de discutir en este trabajo, debe subrayarse que la causa básica de las desigualdades siempre está fuera del sistema formal y proviene de las desigualdades sociales tal como se reflejan en las familias. Por lo tanto, si por ejemplo, cualquier sistema de educación estuviese influido por ellas y su carácter no formal, no se ve qué razones milagrosas tendría para librarse del peso de las desigualdades familiares.

En suma, cualquier sistema de educación en una sociedad con fuertes desigualdades tiende a confirmarlas y a transmitir las; esto de manera alguna quiere decir que la educación no desempeñe ningún papel como instrumento de movilidad; en ciertas coyunturas y para ciertos grupos la tuvo. La tesis de la reproducción del capital cultural llevada a sus extremos resulta insostenible, porque si funcionasen plenamente las familias que lo poseyeran tendrían que disminuir en forma constante. En efecto, sólo las familias que lo poseen pueden transmitir los medios para tener acceso al mismo; las otras no. Las primeras pueden hacerlo, pero no es necesario que así ocurra; las segundas, no podrían hacerlo de ninguna manera. Por lo tanto, de generación en generación las familias con un capital cultural dado tenderían a disminuir. Las evidencias empíricas existentes demuestran que la educación es un instrumento de movilidad para ciertas familias, lo que supone, como es obvio, la existencia de posibilidades estructurales de movilidad y que la educación no está distribuida de manera demasiado desigual.

Parece absurda, en cambio, la idea de que la educación es necesariamente un instrumento de movilidad social *per se* tan cara a muchas utopías. Sin embargo, condenar el sistema educacional por que

no satisface las expectativas o ilusiones forjadas carece de sentido y, menos todavía puede servir de demostración de que otras formas de educación pueden cumplir esa función de manera más efectiva.

3. Una vez más se desemboca aquí en el problema de la educación no formal. Aunque es corriente encontrar usos poco definidos del término, la mayoría de los autores que se refieren al problema se inclinan por distinguir entre educación formal, no formal e informal; y definen la no formal, como lo hace Coombs, diciendo que es "cualquier actividad educacional organizada y sistemática fuera del marco del sistema formal para proveer tipos selectivos de aprendizaje para subgrupos particulares de la población, tanto adultos como niños".<sup>27</sup> Educación formal sería sinónimo de escolarización, e informal la categoría residual que incluiría todas las restantes formas de aprendizaje.

A los efectos de este artículo no tendría sentido plantear un análisis crítico de estas definiciones que se mencionan sólo porque expresan el consenso más generalizado en la materia. Vale la pena subrayar que la educación no formal es organizada y sistemática, y que esos rasgos los comparte con la formal; ambas notas son las esenciales para distinguirla de la informal propiamente dicha.

Las diferencias propias de la educación no formal aparecen, según la literatura más aceptada, sobre todo en materia de costos, estructura, métodos de instrucción, vínculos con la estructura ocupacional y en la naturaleza de sus recompensas.

<sup>27</sup> Philip Coombs, *Attacking Rural Poverty*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1974.

Un argumento esencial expuesto en favor de la educación no formal alude al menor costo que tiene respecto a la formal, lo que solucionaría los pregonados problemas de los límites del gasto en educación. En rigor todavía no se ha hecho una comparación sistemática que respete reglas que le concedan un sentido unívoco. Por ejemplo, las instituciones estatales o estatales-empresariales que existen en América Latina para formar mano de obra (INACAP, SENAI, etc.), tienen costos variados, los que no podrían compararse razonablemente con los de la educación formal puesto que el objetivo propuesto y los métodos utilizados son muy diferentes. Ciertas formas de educación profesional que pertenecen a la educación no formal son muy caras, es decir tienen costos por alumno más elevados que la educación formal; pero es obvio que de allí nada podría concluirse, puesto que suponen el uso de equipos onerosos de los que la otra bien puede prescindir, etc. Por otra parte, en estos casos, la educación no formal en modo alguno se propone sustituir a la educación formal sino en todo caso complementarla.

Si se tratara de sustituirla del todo o en gran parte, el argumento de menor costo implicaría varios supuestos; el principal de ellos es que tanto en Estados Unidos como en América Latina pueden citarse en ese sentido numerosos casos basados en servicios en gran medida voluntarios.

Puede estimarse que, hasta ahora, la educación no formal en América Latina no cubre más del 50% del total de los efectivos educacionales, y tampoco se conoce ningún intento de controlarla por parte del Estado, salvo en las modalidades de las grandes instituciones de capacitación profesional, educación de adultos, etc. Las otras formas, que van

desde las academias privadas de enseñanza hasta numerosos movimientos comunitarios de educación extraescolar, no están sometidos a control alguno o éste es muy escaso.

Son éstas, justamente, las más promisorias desde el punto de vista financiero respecto a la posibilidad de actuar con menores costos y las que se basan en el supuesto de servicios voluntarios antes mencionado. ¿Qué ocurriría si la educación no formal tuviera la expansión necesaria para sustituir o coadyuvar de manera significativa a la formal?

Es obvio que en esta forma se entra en el terreno de las conjeturas; pero son también conjeturas las que hacen suponer que los costos relativamente bajos que se registran en situaciones muy especiales se mantendrán en el caso de una expansión considerable. En primer lugar, sería bastante razonable creer que si dicha expansión adquiriese proyecciones amplias, el control por parte del Estado se haría inevitable. Un sistema de educación no formal que alcanzara a una buena parte de la población, que cumpliera una función cada vez más importante, tendría las mismas posibilidades de escapar al control estatal que la educación formal; porque las causas esenciales de ese control deben buscarse en la importancia de la función social de la educación y no en el hecho de que ella sea formal o no formal.

Una segunda y razonable conjetura sería admitir que, dadas las condiciones prevalecientes en América Latina, el sistema tendería a sufrir un considerable proceso de burocratización; que muchas funciones voluntarias y gratuitas se convertirían en rentadas; que un proceso de tecnificación real o aparente sería inevitable y que, en suma, los costos aumentarían considerablemente. No es nada difícil concebir que, lo que es más

probable, se produciría un conflicto entre la educación formal y la no formal por el reparto de los escasos recursos. No debe olvidarse que durante el siglo pasado, muchos reformadores de la educación creyeron en una expansión del sistema formal mucho más económica de lo que resultó ser después, tomando como ejemplo experiencias existentes en la época.

Habitualmente se aduce que la preparación para el trabajo en el sistema extraescolar es mejor y menos costosa. Las pruebas en este sentido están lejos de ser concluyentes en América Latina; pero aunque lo fueran, los argumentos anteriores se refieren a la expansión de la educación no formal para cumplir funciones diferentes que esa preparación, o sea para sustituir o complementar la educación formal con una intensidad hasta ahora desconocida.

Numerosos autores, luego de criticar la ineficacia del sistema formal para disminuir la desigualdad existente, afirman explícita o implícitamente que la educación no formal tendría, desde este punto de vista efectos más positivos. Es exacto que, aunque controvertida, esta afirmación aparezca explícitamente en muchos estudios, aunque no para cualquier tipo de educación no formal. Se le atribuye ese carácter cuando se supone estar en presencia de: a) grupos dotados de una autonomía relativamente importante y que desean afirmar su identidad; b) grupos que están en conflicto más o menos intenso con el sistema de dominación imperante, y luchan por obtener una mejor posición dentro del mismo, afirmando, en algunas ocasiones, una contracultura; c) grupos que emplean sistemas de educación no formal, controlados directamente por ellos y no desde el exterior para obtener algunas de las finalidades mencionadas

en los dos puntos anteriores.<sup>28</sup> De allí "la necesidad de identificar y clasificar ejemplos de educación no formal registrados en diferentes ocasiones como esfuerzos colectivos o de grupos que tratan de oponerse a la aculturación, desigualdad, racismo, explotación económica y violencia estructurada en sociedades no revolucionarias".<sup>29</sup>

Llegado a este punto, parece importante señalar dos cosas. En primer lugar, que este papel de la educación no formal como estrategia para cambiar la estructura del poder en manos de grupos dotados de una autonomía relativamente importante, está totalmente ausente de la política aconsejada por el Banco Mundial o por la UNESCO en el informe Faure. En segundo lugar, que si existen grupos que tienen esas posibilidades el uso de la educación como medio para alterar esa estructura en su beneficio puede tener validez tanto respecto a la educación no formal como a la formal. El supuesto que aquí subyace es el de grupos que por haber adquirido cierto poder en la sociedad y estando en el proceso conflictivo de afirmarlo y ampliarlo tienen muy poco acceso al sistema formal, y por ello usan el no formal. Pero parece lógico concebir que si tuvieran ese acceso tratarían de transformar la educación formal en un sentido acorde con sus fines desde el principio, o por lo menos después que la no formal les hubiera servido de vehículo para afirmar su posición. En otras palabras, los supuestos que permiten reconocer a la educación no formal un

<sup>28</sup> Un excelente ejemplo de esta posición puede encontrarse en Rolland G. Paulston y Gregory LeRoy, "Strategies for Nonformal Education" en *Teachers College Record*, Vol. 76, No 4, 1975, pp. 569-596.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 589.

carácter dinámico en el conflicto por el poder, son los mismos que llevan a atribuírselo a la educación formal. Cuando se dan ciertas constelaciones de poder es posible en ambos casos —y el hecho de que en un momento dado aparezca como más importante la no formal o la formal es sólo el resultado de una coyuntura determinada— o es imposible en ambos, porque ninguna educación formal o informal puede tener efectos igualitarios mientras no se quiebre el sistema de dominación existente.<sup>30</sup>

4. Muchas y muy abundantes razones, además de las mencionadas, se han esgrimido para aconsejar una mayor expansión de la educación no formal en América Latina. No se analizan aquí, porque se comparten plenamente. Es indudable que los sistemas latinoamericanos sufren de una concentración enfermiza en el sistema formal, y que se derivarían grandes ventajas del empleo complementario o sustitutivo de la educacional no formal, pero no al nivel de la educación básica. La crítica que aquí se hace se refiere al hecho de que las nuevas bases de política propuestas atribuyen a la educación no formal efectos que simplemente no pueden tener, o que son contradictorios con los supuestos admitidos. Y esto es muy fácil demostrarlo. Supongamos que un grupo indígena, para no perder su identidad, crea mecanismos más o menos sistemáticos de educación no formal; la pregunta pertinente que habría que plantearse

es cómo la sociedad y la correspondiente estructura de dominación percibe esa afirmación de identidad y autonomía, y no el que use o deje de usar la educación no formal. Si el sistema percibe como perjudicial tal afirmación, y si el grupo indígena carece de otros apoyos que le permitan afirmarse en la constelación de poder, se impedirá dicha afirmación y la educación no formal que contribuye a la misma. En caso contrario podrá tener alguna función positiva. Pero si no implica ninguna amenaza para la estructura de poder existente la educación no formal carecerá de todo significado igualitario.

En suma, las postulaciones que sólo tienden a aumentar la eficiencia del sistema existente y a hacerlo menos costoso únicamente pueden, en última instancia, crear dos sistemas paralelos al nivel de la enseñanza o formación básica. Pero, la educación no formal está sometida a las mismas contingencias en materia de desigualdad que la formal. Los grupos más favorecidos acumularán, en la sociedad propuesta, educación formal y no formal en combinaciones diversas según lo crean más favorable para mantenerse en la situación en que se encuentran, o recurrirán esencialmente a la educación formal. Los otros grupos recurrirán a una u otra, según sea su grado de poder y participación, pero en lo esencial, sólo tendrán acceso a formas empobrecidas de la educación.

Estas conclusiones, que podrán parecer excesivamente pesimistas, están expresa y honestamente reconocidas por el Banco Mundial en un párrafo que merece transcribirse *in extenso*: “Debe reconocerse que este punto de vista provoca con frecuencia controversias con importantes dimensiones políticas y sociales. Se objeta que crea un sistema dual —una escuela primaria *standard* que

<sup>30</sup> En esta línea y aunque no la comparto, me parece más coherente la posición de Carnoy. Véase el comentario de Martin Carnoy al libro de Phillips Coombs, *World Educational Crisis*, en *Harvard Educational Review*, Vol. 44, Nº 1, febrero 1974, pp. 178-187 y Martin Carnoy, *Education as Cultural Imperialism*, Nueva York, N.Y., David McKay, 1974.

posibilita el acceso a niveles más elevados de educación formal, y una estructura de segunda clase paralela que es terminal. Se niegan en función de la igualdad educacional el acortamiento del ciclo primario y otras proposiciones simplificadoras o ahorrativas de costos. Estas objeciones son importantes, particularmente porque a menudo las apoyan los padres que perciben a la escuela primaria como la única avenida para el posible ascenso social de sus hijos. Estos puntos de vista están basados, sin embargo, en el supuesto de que la escuela primaria convencional puede acoger a todos los niños dentro de un plazo razonable; pero este supuesto es irrealista para los países de bajos ingresos que enfrentan una elección entre un sistema *standard* que sólo sirve al 30-40% de los niños y una alternativa que pretende brindar algún tipo de educación para todos".<sup>31</sup>

Uno de los rasgos más interesantes de este párrafo es lo que *no* dice: cómo se compatibiliza el sistema propuesto con el principio de igualdad, puesto que, desde este punto de vista, si es cierto que no hay financiamiento para una educación de primera clase para todos, el principio exigiría que fuera de segunda clase para todos, o de clase intermedia si se quiere, pero en todo caso igual. En otras palabras, la proposición lógica, si se respeta el principio, llevaría a afirmar que debe disminuirse la calidad de la educación tradicional para ahorrar recursos y universalizar un sistema para todos. La educación difundida, en todo caso sería inferior a la que actualmente tiene el citado 30-40% pero superior para el resto que hoy no tiene nada. Pero esa conclusión no se saca, con lo cual, lisa y

llanamente, se niega el principio; lo que a nuestro juicio sería mejor reconocer explícitamente antes que disimularlo con argumentos totalmente ajenos al tema. El punto de partida no es el respeto por la igualdad; es, pura y simplemente, una forma de realismo político que acepta como inmovibles los elementos básicos de una estructura social existente.

Esa preocupación por el realismo político es tan evidente, que lo que da importancia a las objeciones contra el sistema propuesto, es que 'a menudo las apoyan los padres'. En otras palabras, no importa tanto si ellas son en sí mismas exactas como el que sean apoyadas por los padres. Lo que se dice en el fondo es que los padres que hacen esa objeción y tienen poder para hacerla pública, mientras continúen teniendo a su disposición el sistema tradicional no se opondrán a que se extienda a los demás, es decir a los hijos de los demás, un sistema inferior de educación.

El argumento financiero implica, como ya se ha visto, un círculo vicioso; es el realismo político el que le otorga fuerza; y ésta no deriva de ninguna razón de teoría económica que permita demostrar que los países de América Latina hayan llegado al máximo posible. Además, se advertirá que si se presta atención a las cifras citadas se comprobará que están mucho más pensadas en función de la mayoría de los países de Asia o de Africa que de América Latina, puesto que son muy pocos los que en esta última región sólo cubren el 30-40% de la población escolarizable.

5. Un hecho notable que se debe destacar es que, en el afán de propagar una política que se supone asegurará una educación básica universal a horcajadas sobre la educación no formal, se incurre

<sup>31</sup> IBRD, *The Assault on World Poverty*. The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975, pp. 297-298.



en forma implícita, y probablemente sin conciencia de ello, en argumentos contradictorios. Tenemos en efecto, las siguientes afirmaciones:

1) La educación formal de nivel básico no puede alcanzar a todos y no es un instrumento adecuado para promover la mayor igualdad social;

2) Para que la educación básica alcance a todos estamos obligados a crear un nuevo tipo de educación que, se admite, será inferior a la formal;

3) Ese nuevo tipo será un instrumento de igualación social.

Puesto que se acepta, explícita o implícitamente, la necesidad de crear sistemas paralelos y desiguales, se atribuye al inferior posibilidades de promover la movilidad social de ciertos grupos que, paradójicamente, se le niegan al superior. Que esto pudiese ocurrir significaría algo más que una absoluta novedad en la historia de la educación; sería un verdadero milagro.

Siempre se ha visto que formas inferiores, o consideradas como tales, de educación paralelas a otras, llevan a ocupaciones también inferiores y peor remuneradas, lo que no parece demasiado difícil de explicar. Una de las cuestiones básicas a considerar sería la de las posibilidades ocupacionales de quienes incursionen por ese sistema inferior, aun suponiendo que lo aprovechen cabalmente. Por ejemplo, ¿cuál será la actitud de los empleadores frente a credenciales que no provienen del sistema formal? Casi nada se sabe en América Latina al respecto y la poca investigación empírica que existe en la materia ofrece resultados negativos. Los empleadores parecen tener una fe enorme en el sistema formal como fuente de credenciales.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> James Bruno y Cornelio Van Zeyl, "Innovación educativa e ideología social en un

Puede argüirse que, cuando esas credenciales provengan de la formación en la misma empresa, o por mecanismos controlados total o parcialmente por ellas, la educación no formal contribuirá al ascenso de los trabajadores. Si esto fuese así tampoco parecería tener mucha importancia para los pobres, porque las empresas que organizan este tipo de cursos son de una tal magnitud que pocos o ningún pobre puede hallarse entre su personal. Por otra parte, la escasa evidencia empírica es dudosa. La Belle<sup>33</sup> demuestra, para el caso por él investigado, que los trabajadores que realizan estos cursos mejoran sus ingresos; pero también hace notar con razón que sólo pueden cursarlos los recomendados por los supervisores y que, por lo tanto, la causa última de los aumentos de salarios está más que en los cursos mismos en la opinión del supervisor.

Puede aducirse que estas evidencias son fragmentarias y por tanto equívocas, lo que sin duda es exacto; pero también es cierto que no existen otras favorables a las políticas aconsejadas. En el mejor de los casos, a quienes sostienen estas últimas podría decirseles que ninguna de las posiciones tiene apoyo suficiente. Sin embargo, es claro que un sistema de la naturaleza del pregonado de acuerdo con toda la evidencia histórica disponible y de las inferencias que pueden sacarse de la escasa investigación empírica existente en América Latina, está destinado a perpetuar a los desfavorecidos como tales.

sector de Venezuela", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, vol. IV, Nº1, enero de 1975.

<sup>33</sup> Thomas La Belle, "Impacto de la educación no formal sobre el ingreso de la industria: Ciudad Guayana, Venezuela", en *Revista del Centro de Estudios Educativos*, México, vol. IV, Nº 4.

6. El esquema político que podría llamarse tradicional parte del reconocimiento de la desigualdad social como un hecho, y supone que la escuela es instrumento eficaz para disminuirla, siempre y cuando ella misma sea fuertemente igualitaria. El hecho de que no ocurra así contradice totalmente o en gran parte este supuesto: la desigualdad externa penetra en la escuela.

Este hecho no demuestra *per se*, que la concepción tradicional de la igualdad de oportunidades sea errónea, sino que es insuficiente. Siempre fue considerado obvio que si se ofrecen mejores oportunidades educacionales a los más privilegiados socialmente, las desigualdades tenderían a acentuarse. Lo que ahora se descubre, con cierta ingenua sorpresa, es que aun con iguales oportunidades educacionales, los factores exógenos, particularmente el nivel socioeconómico de los estudiantes, provocan grandes diferencias en el aprovechamiento del sistema escolar; o que, en el mejor de los casos, las diferencias promedio que existen al inicio de la frecuentación escolar entre los diferentes grupos sociales se conservan a la finalización de la misma. Por lo tanto, para quienes creen que la educación puede ser un factor, aunque parcial, que contribuya a la mayor igualdad social, se impone la conclusión de que el acento debe trasladarse a la igualdad de resultados y no sólo a la de las oportunidades; de este modo la escuela debería lograr que, al término de su frecuentación, los resultados promedios de los diferentes grupos sean iguales o que, por lo menos, las diferencias iniciales entre ellos hayan disminuido considerablemente. La lógica de este razonamiento lleva a dar un paso más; si el objetivo básico es aproximarse a la igualdad de resultados entre grupos efectivamente desiguales, para lograrlo

puede ser necesario y legítimo crear la desigualdad de oportunidades en el sentido de dar mejores insumos escolares a los grupos más desfavorecidos. Esta es la idea que se encuentra, por ejemplo, en el fondo del concepto de educación compensatoria.<sup>34</sup>

Es sabido que, en la práctica, los grupos sociales que ocupan posiciones inferiores en la estratificación social carecen de, o tienen en menor medida, las herramientas lingüísticas, las pautas culturales y los sistemas de valores dominantes en el sistema escolar, aunque la falta de recursos familiares y/o las necesidades de trabajar no los mantengan fuera del mismo. Desde luego que estas diferencias se perciben entre grupos o categorías sociales más o menos amplias, consideradas en conjunto, y no entre individuos tomados aisladamente; así, en ciertos casos, por ejemplo, algunos hijos de obreros pueden tener mejor preparación previa a la escuela que algunos integrantes de sectores medios. Esto exige referirse a las diferencias entre los promedios observables dentro de cada uno de los grupos que se distinguen, como se ha hecho más arriba.

Sin embargo, puede sostenerse una idea distinta. Esas diferencias, que indican desventajas para ciertos grupos, se miden en función de la cultura escolar

<sup>34</sup> Como es a todas luces evidente, se vuelve imposible abordar aquí un examen profundo del intrincado problema de las diferentes concepciones respecto a la igualdad en materia de educación. Aquí sólo se intentó resumir muy esquemáticamente algunas cuestiones fundamentales. Dentro de la abundante bibliografía sobre el tema, un excelente sumario, aunque discrepo en algunos aspectos referidos a la historia de la idea, puede encontrarse en James A. Coleman, "The Concept of Equality of Educational Opportunity", en Donald M. Levine y Mary Jo Bane (eds.) *The Inequality Controversy*, *op. cit.*, pp. 199-213.

dominante. ¿Es legítimo hacerlo? No es admisible sostener, como a veces se pretende explícita o implícitamente, que los grupos más desfavorecidos carezcan de una cultura; lo que ocurre es que los instrumentos que ella proporciona son inadecuados o dificultan el dominio de la cultura escolar y los valores dominantes. Las exigencias igualitaristas llevarían entonces a sostener la necesidad de que la cultura dominante cambie para adaptarse mejor a las condiciones de esos grupos, lo que llevaría a sustituirla totalmente, o a crear nuevas formas de síntesis o de aproximación. Dicho punto de vista, que sólo cabe resumir en este contexto, implica una transformación considerable de la sociedad global y no sólo de la escuela, pero su propósito último es también disminuir de otra manera, más drástica aún, las desigualdades extraescolares.

En otras palabras, cualquiera sea la validez de esta posibilidad de llegar a la igualdad de resultados, el espíritu que anima a la concepción tradicional en sus nuevas formulaciones, es el de la lucha contra la desigualdad.

En cambio, la concepción que se presenta como nueva, no sólo reconoce la desigualdad como un hecho sino que institucionaliza un sistema escolar para mantenerla, crea una educación especial para los socialmente desfavorecidos. En ese sentido es poco original; la idea de una educación especial para los pobres, para que sean pobres buenos y eficientes, es muy antigua y tuvo expresiones históricas muy relevantes.

No es pues, como se pretende, que la investigación científica haya demostrado que los supuestos básicos de la concepción tradicional son erróneos. Algunos lo son, es cierto, pero en cambio nadie ha demostrado que sean científicamente erróneos los más profundos, los vincu-

lados con la concepción de la sociedad y la *polis*, por la muy sencilla razón de que tal cosa es indemostrable. El verdadero motivo para abandonarlos sería adoptar otros supuestos y otras concepciones que se proponen reconocer, mantener y por último reforzar el *statu quo*, pese a todas las expresiones literarias en contrario.

7. No deja de ser irónico que cuando la prioridad de universalizar la enseñanza básica obtiene, por fin, la bendición de los organismos internacionales de financiamiento, lo sea bajo la forma de un sistema cuya inferioridad se reconoce, aunque su justificación se ampare bajo el imperio de una supuesta necesidad.

El éxito de la tentativa de crear normas inferiores de educación básica para poblaciones especiales no está asegurado, pero sería un error descartar de antemano las posibilidades de que lo tenga. En otra parte de este mismo artículo ya se señaló la congruencia entre las concepciones de política educacional en la postguerra y las relaciones internas de poder en América Latina. Un fenómeno análogo puede repetirse con respecto a las nuevas políticas, salvo en aquellos países que ya lograron escolarizar toda o casi toda su población por los métodos tradicionales, donde tal cosa es más improbable.

La nueva concepción se aplicaría, esencialmente, a la población rural más desfavorecida y algo, mucho menor, en las ciudades. Ninguno de los grupos que detentan cierto poder en América Latina se verán, pues, perjudicados y continuarán volcando sus expectativas sobre las formas de educación que les resulten más convenientes.

Por otra parte, la nueva concepción se presenta como un instrumento que promoverá una mayor productividad de los grupos más pobres y creará sistemas

de autoayuda que mejoren su condición. Nada más atractivo que esa idea de pobres que serán menos pobres, porque disminuye la amenaza que pueden significar y porque serán más productivos, lo que a su vez aumentará el ingreso nacional y disminuirá la necesidad de transferirles recursos por parte del resto de la sociedad. Esta idea, que podría llamarse de 'pobres para el desarrollo', parece llenar, pues, diversas aspiraciones y satisfacer distintos intereses.

Además, como esa concepción deja intacta de hecho la educación formal, legitima la actual distribución de recursos.

A conclusiones análogas podría llegarse si se examinan, aunque sea tan esquemáticamente como se acaba de hacer, los apoyos que podría encontrar una oposición a las nuevas ideas. Los grupos más desvalidos no tienen poder para oponerse a esa concepción, tampoco conocimientos suficientes como para tomar conciencia de que su significación última es la de mantenerlos en la situación en que se encuentran.

Los grupos profesionales, particularmente los del magisterio, están en una situación paradójica. En general, en la región las organizaciones profesionales sostuvieron siempre la necesidad de mantener y difundir la aplicación del principio de igualdad. Sin embargo, al mismo tiempo, los propios maestros han acumulado y siguen acumulando críticas a la educación formal. Por otro lado, el poder de los maestros, aunque variable en los diferentes países, nunca es demasiado importante, sobre todo comparado con el de otros grupos que sí tienen influencia sobre la educación. Estamos pues, en presencia de un grupo con poco o escaso poder, el que formula una autocrítica pública relativamente importante, lo que podría oponerse a la situación de

otros grupos con mucho poder y que, jamás exponen su autocrítica públicamente. A todo esto se agrega el hecho de que la nueva concepción se presenta como si tuviese un cierto contenido progresista, como la única forma de hacer llegar la educación a los grupos que siempre han carecido de ella, por lo tanto no es difícil que divida las fuerzas del magisterio.

Por último, y más importante que todo lo anterior, es que múltiples factores, que sería imposible analizar aquí, hicieron perder gravitación en la mayoría de los países de América Latina a las concepciones fundadas en los derechos humanos y dieron especial respetabilidad a todas aquellas que, en nombre de la eficiencia, legitiman, a sabiendas o no, las ideologías de los grupos en el poder.

8. Importa subrayar una vez más que el autor de este artículo comparte muchas de las críticas hechas a la escuela tradicional, y que también está convencido de la necesidad de otorgar a la educación no formal un papel mucho mayor que el que tuvo hasta ahora en América Latina. También parece indiscutible la necesidad de introducir reformas profundas en el sistema escolar, de repensar los planes de estudio, de integrar la educación, particularmente la rural, con otros programas. Un problema que merece considerarse es la posibilidad de acortar los años de escolaridad formal en función de modificaciones profundas de sus contenidos y de sus métodos, para evitar que se prolongue más de lo realmente necesario para dar a todos una formación básica.

No se trata, por lo tanto, de defender la educación tal como existe, ni las formas como se ha organizado, sino sus postulados básicos respecto a la igualdad

en una materia que lejos de abandonarse debe reforzar recurriendo a todos los medios que demuestren ser eficaces a tal propósito.

Lo que sabemos sólo autoriza a pensar en medidas que: a) hagan más eficaz el sistema formal, sobre todo la enseñanza básica, para que ella alcance efectivamente a todos y disminuya las desigualdades; b) amplíen el sistema no formal en todos los aspectos en que evidentemente se muestre más eficaz y más económico que el formal, particularmente en la capacitación ocupacional; c) traten de reforzar la importancia de las calificaciones obtenidas fuera del sistema formal, y de disminuir la carrera

de incremento de las exigencias educativas como recurso que permite reservar ocupaciones a los integrantes de los estratos medios, aun aquellas que no son muy bien remuneradas.

Mejorar la situación, renovarla profundamente, son imperativos indiscutibles, pero destruirla, en función de argumentos inaplicables a la realidad latinoamericana o falsos razonamientos para crear nuevos sistemas educacionales de segunda clase, es una manera más de perpetuar y reforzar las grandes desigualdades sociales que hacen tan lejano para América Latina un desarrollo digno de tal nombre.

## Las exportaciones en el nuevo escenario internacional: el caso de América Latina

*Barend A. de Vries\**

Las exportaciones han jugado un papel crucial en el crecimiento económico de América Latina. Los países que mejor soportaron la crisis reciente fueron aquellos que habían logrado diversificar sus economías y sus exportaciones —sobre la base de sus anteriores esfuerzos de industrialización— y continuaron estimulando estas últimas. Asimismo, para que puedan enfrentar con éxito la complicada situación externa actual y venidera, derivada del aumento del precio del petróleo, la creciente deuda externa y la presión sobre los recursos de capital disponibles, les será imprescindible mantener o recuperar el vigor de sus exportaciones.

Este trabajo analiza en qué condiciones los países de América Latina podrían mantener un balance de pagos viable en un contexto de crecimiento. Más concretamente, las condiciones que harían posible que hacia finales de la presente década estos países aumenten sus exportaciones a una tasa anual de 9 o más por ciento, sus importaciones a una tasa menor y su producto al 70/o. Entre las condiciones analizadas destacan la probable evolución de los mercados externos (tanto de los países industrializados como de la región), el papel de las exportaciones de productos agrícolas y mineros, la diversificación de las exportaciones industriales, la política cambiaria y los incentivos a la exportación, los proyectos de sustitución de importaciones, y otras.

\*Funcionario del Banco Mundial.

## Introducción<sup>1</sup>

Durante los últimos diez años, la mayor parte de los países latinoamericanos han aplicado cada vez con más frecuencia medidas destinadas a expandir y diversificar las exportaciones. Estas políticas abiertas hacia el exterior, junto con un ámbito externo en general favorable, hicieron que entre 1968 y 1973 fuera posible registrar tasas de crecimiento de las exportaciones inesperadamente altas. Dicho crecimiento aumentó grandemente la fuerza económica de los países latinoamericanos. Amplió su capacidad crediticia para permitirles obtener préstamos externos considerablemente mayores, los cuales a su vez hicieron posible el financiamiento de inversiones más altas en la industria, la minería y la infraestructura, y mejoró mucho su capacidad de adaptación a los efectos adversos que sobre su situación financiera externa tuvo la recesión de los países industriales en 1974 y 1975.

<sup>1</sup> Trabajo preparado para el Seminario sobre políticas de promoción de exportaciones auspiciado conjuntamente por la CEPAL, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago, Chile, 5 al 7 de noviembre de 1976. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente las del Banco Mundial, del cual es funcionario el autor.

Al revisar una versión anterior de este trabajo el autor tomó en cuenta los comentarios expresados en ese Seminario, especialmente los del Dr. Raúl Prebisch, los de Dragoslav Avramovic y los de Bela Balassa. Como asistentes de investigación se desempeñaron los señores Steven Foley y Guillermo Mármol. La señora Michaela H. Rubin prestó colaboración editorial.

Para las perspectivas de crecimiento de los países de América Latina durante los próximos cinco o diez años, para su capacidad de adaptación a los cambios en el precio externo y en las relaciones de oferta y demanda producidas desde 1973, y para la obtención de montos adecuados de financiamiento externo, la continuación del incremento y de la diversificación de las exportaciones tendrá gran importancia. Al mismo tiempo, sin embargo, los cambios en el ámbito externo pueden crear presiones que recaerán sobre las políticas abiertas al exterior adoptadas a fines del decenio de 1960. Las condiciones internacionales de oferta de capital y de crecimiento de exportaciones pueden ser menos favorables que las de comienzos de los años setenta.

Este trabajo se propone evaluar la función que deberá cumplir en el desarrollo latinoamericano el continuo crecimiento de las exportaciones, e investigar cómo pueden adaptarse las políticas de exportación a los cambios producidos en las condiciones externas e internas desde 1973.

En primer lugar, el trabajo se centra en los hechos ocurridos entre 1971 y 1975, destacando especialmente aquellos rasgos que puedan afectar la modalidad y el nivel del crecimiento futuro. ¿Cuáles fueron los factores que determinaron la aceleración de las exportaciones? ¿Qué relación tuvieron las exportaciones con la posibilidad de los países para adap-

tarse a la recesión de 1974/1975, y qué suerte corrieron los productos manufacturados durante la misma?

En segundo lugar, el trabajo considera la función de las exportaciones y de las políticas de exportación en el crecimiento latinoamericano durante los próximos cinco o diez años. ¿Cuáles son las tasas mínimas de crecimiento de las exportaciones que deben alcanzarse a fin de mantener una situación externa viable? ¿Pueden alcanzarse dichas tasas? ¿Cuáles son los factores que causarían la desaceleración del crecimiento de las exportaciones manufacturadas y el cambio en la composición de las exportaciones? ¿Qué significan estos factores para las políticas de exportación, qué presiones recaen sobre dichas políticas y en qué caso se aplicarían medidas incentivadoras especiales? ¿En qué medida podrá América Latina mantener la estabilidad de su situación de pagos al exterior y enfrentarse a los efectos de la fluctuación de la demanda externa?

En tercer lugar se consideran algunos aspectos del papel del comercio intrarregional en el desarrollo reciente y futuro de las exportaciones. ¿Cómo afectó la aceleración de las exportaciones al comercio intrarregional, y cuál puede ser el aporte de los mercados regionales al crecimiento de las exportaciones y a la capacidad de los países para enfrentarse a las fluctuaciones de la demanda de las principales naciones industriales?

## 1.

### Los hechos entre 1971 y 1975

#### a) *La aceleración de las exportaciones*

El cuadro 1 sintetiza los principales elementos del producto interno bruto,

balance de pagos y endeudamiento externo de diez países latinoamericanos, que dan cuenta de alrededor de un 84% del producto interno bruto total de América

Cuadro 1  
CRECIMIENTO, BALANCE DE PAGOS Y ENDEUDAMIENTO: ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE,  
COLOMBIA, GUATEMALA, JAMAICA, MEXICO, PERU, REPUBLICA DOMINICANA

	Real estimado					Proyecciones				
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Parámetros macroeconómicos</b>										
Crecimiento del P.I.B.	7.9	7.6	8.3	7.5	2.9	3.7	5.2	6.0	6.5	6.9
Crecimiento de las exportaciones	3.1	7.9	5.7	1.1	-1.5	8.7	9.2	10.0	8.7	9.0
(Crecimiento de las exportaciones manufacturadas)	16.5	20.7	31.3	8.3	4.1	12.4	11.5	12.5	12.9	13.0
<b>Coefficientes</b>										
Déficit de recursos/P.I.B. (%)	1.4	1.1	0.5	2.6	2.8	1.5	0.7	0.3	-0.1	-0.3
Inversión/P.I.B. (%)	20.8	21.7	21.1	23.8	21.9	20.3	21.6	22.1	22.4	22.8
Ahorro interno/Inversión (%)	93.3	95.1	97.8	89.1	87.3	92.9	96.6	98.8	100.4	101.2
Marginal capital-producto	2.4	2.7	2.6	2.8	8.3	5.9	3.9	3.6	3.4	3.2
Importaciones/P.I.B. (%)	10.3	10.1	9.9	11.5	10.5	9.3	8.8	8.8	8.7	8.7
Ahorro marginal (%)	25.4	40.2	18.2	26.9	-40.0	13.7	61.6	37.2	30.7	30.8
<b>Relación de precios de intercambio (1967-69 = 100)</b>										
Índice de precios de exportación	109.4	119.9	158.0	208.5	108.0	218.8	234.8	257.0	276.3	296.3
Índice de precios de importación	110.8	121.0	147.6	197.2	215.2	232.0	251.1	270.4	289.5	308.9
Índice de relación de precios de intercambio	98.8	99.1	107.0	105.7	96.7	94.3	93.5	95.0	95.4	96.1
<b>Balance de Pagos (Millones de dólares)</b>										
Exportaciones (Bienes + servicios no financieros)	12 913.5	15 261.6	21 247.2	28 364.3	27 879.2	31 869.0	37 336.5	44 934.8	52 520.0	61 509.3
Importaciones (Bienes + servicios no financieros)	14 921.2	17 062.3	22 287.4	36 860.6	37 948.1	37 699.3	40 649.2	46 248.0	52 017.0	59 669.9
Balance de recursos	-2 007.7	-1 800.7	-1 040.2	-8 496.3	-10 068.9	-5 830.3	-3 312.7	-1 313.2	503.0	1 839.4
Otros servicios (netos)	-1 594.0	-1 878.4	-2 371.6	-3 022.8	-4 248.0	-5 595.8	-6 366.9	-7 123.9	-8 004.3	-8 629.5
(Interés neto)	-1 165.5	-1 372.3	-1 856.7	-2 296.6	-3 543.9	-4 857.2	-5 571.7	-6 141.0	-6 622.1	-7 006.0
Saldo en cuenta corriente	-3 601.7	-3 679.1	-3 411.8	-11 519.1	-14 316.9	-11 426.1	-9 679.6	-8 437.1	-7 501.3	-6 790.1
Amortización	-2 438.0	-2 944.5	-3 786.2	-3 980.6	-4 309.1	-5 144.0	-6 916.6	-8 842.9	-10 248.8	-11 426.7
Necesidades de capital	6 039.7	6 623.6	7 198.0	15 499.7	18 626.0	16 570.1	16 596.2	17 280.0	17 750.1	18 216.8
<b>Financiamiento (Millones de dólares)</b>										
Fuentes oficiales (bruto)	1 136.6	1 371.8	1 708.3	2 126.9	2 633.4	2 848.0	3 020.5	3 288.7	3 572.7	3 854.6
(neto)	690.1	937.0	1 165.9	1 446.6	1 786.0	1 761.9	1 807.2	2 074.8	2 231.1	2 326.1
Multilaterales	425.0	505.9	576.7	769.9	841.8	1 195.3	1 362.8	1 626.7	1 817.7	1 956.2
Bilaterales	265.1	431.1	589.2	676.7	944.2	566.6	444.4	448.1	413.4	369.9
Fuentes privadas (bruto)	3 409.8	6 118.3	7 432.5	11 221.9	11 837.4	10 671.3	11 597.2	11 698.4	12 351.7	12 548.4
(neto)	1 418.3	3 609.6	4 187.7	7 931.6	8 375.7	6 614.4	5 893.9	4 069.8	3 447.5	2 651.2
Proveedores	142.0	249.9	458.6	831.4	919.0	1 144.5	1 284.7	1 351.9	1 331.2	1 365.9
Financiación	1 230.0	3 316.8	3 823.1	6 500.9	7 322.6	5 288.4	4 551.9	2 658.5	2 111.3	1 289.6
Bonos	85.1	184.6	19.5	38.4	204.7	245.5	124.8	128.5	75.8	67.4
Otros	-38.8	-141.7	-113.5	560.9	-70.6	-64.0	-67.6	-69.1	-70.9	-71.8
Inversión directa	574.8	677.3	1 662.1	1 544.0	2 122.9	2 138.6	2 493.7	3 001.4	3 294.0	3 455.7
Otros capitales	893.3	1 179.0	-581.5	-223.7	-299.7	-508.1	-55.5	151.3	28.5	144.7
Cambio en las reservas (= aumento)	25.2	-2 722.8	-3 023.4	830.6	2 331.9	1 420.3	-459.8	-859.9	-1 496.9	-1 786.7
<b>Deuda externa (Millones de dólares)</b>										
Deuda pendiente + Desembolso total	17 659.8	22 746.6	28 819.9	37 870.3	47 900.0	56 489.0	64 422.4	70 926.0	76 902.4	82 229.1
Servicio de la deuda	3 603.5	4 316.8	5 642.9	6 277.2	7 853.0	10 001.2	12 488.3	14 983.9	16 870.9	18 432.7
Amortización	-2 438.0	-2 944.5	-3 786.2	-3 980.6	-4 309.1	-5 144.0	-6 916.6	-8 842.9	-10 248.8	-11 426.7
(Oficial)	446.5	434.8	542.4	680.3	847.4	1 086.1	1 213.3	1 214.0	1 341.6	1 528.5
(Privada)	1 991.5	2 508.7	3 244.8	3 290.3	3 461.7	4 056.9	5 703.3	7 628.0	8 904.2	9 897.2
Interés	-1 165.5	-1 372.3	-1 856.7	-2 296.6	-3 543.9	-4 857.2	-5 571.7	-6 141.0	-6 622.1	-7 006.0
(Oficial)	295.4	325.3	410.1	511.1	673.4	761.6	833.9	934.2	1 079.9	1 247.4
(Privado)	870.1	1 047.0	1 446.6	1 785.4	2 870.5	4 095.6	4 737.8	5 206.8	5 542.2	5 758.6
Proporción del servicio de la deuda (%)	27.9	28.3	26.6	22.1	28.2	31.4	33.4	33.3	32.1	30.0

Fuente: Basado en estimaciones del personal del BIRF, julio de 1976.



Latina y el Caribe,<sup>2</sup> de un 730/o de las exportaciones (excluyendo los países exportadores de petróleo, Venezuela, Ecuador y Trinidad y Tabago) y del 890/o de la deuda externa (excluyendo una vez más estos tres países). En los primeros tres años —1971, 1972 y 1973, es decir, los anteriores al aumento de precios del petróleo y a la recesión de la OCDE— las principales características de la evolución del crecimiento fueron las siguientes:

i) El crecimiento del producto interno bruto, de las exportaciones y especialmente de las exportaciones de productos manufacturados alcanzó niveles superiores a los de años anteriores. En 1973 el crecimiento del producto interno bruto alcanzó un promedio de más del 80/o en los diez países, y los productos manufacturados aumentaron 31.30/o en términos reales. Estos parámetros de crecimiento reflejan la integración progresiva de los principales países latinoamericanos a la economía mundial (comercio, inversiones y financiamiento).

ii) A medida que se aceleraba el crecimiento del producto interno bruto, se mantenía estable la relación entre las importaciones y el producto interno bruto, y el déficit de recursos disminuía hasta alcanzar menos de un 0.50/o del producto interno bruto, o apenas más de mil millones en 1973.

iii) La relación de precios del intercambio mejoró en más de 80/o en esos tres años, a pesar del fuerte aumento de los precios de las importaciones relacionado con los mayores precios del petróleo y con la inflación mundial.

La aceleración del crecimiento de las exportaciones se hizo más marcada para las exportaciones manufacturadas. Las

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Jamaica, México, Perú y República Dominicana.

exportaciones manufacturadas de la ALALC<sup>3</sup> aumentaron a una tasa anual promedio de 39,80/o (en dólares corrientes); las tasas de los cuatro países que figuran en el cuadro 2 van desde un 34.50/o en Argentina a un 52.20/o en Brasil. El crecimiento llegó a su punto máximo en 1973, cuando alcanzó en términos reales a un 310/o en los diez países que figuran en el cuadro 1, y abarcó una gran variedad de artículos tales como bienes de consumo más o menos elaborados, maquinaria y equipos eléctricos. Muchos de estos artículos empezaron desde cero o con una base muy pequeña en 1968 y alcanzaron fuertes cantidades en 1973. El cuadro 7 del anexo muestra 26 de estos artículos de exportación del Brasil, algunos de los cuales alcanzaron casi 100 millones en 1973. Observaciones similares pueden hacerse respecto de Argentina, Colombia y México (véanse los cuadros 8, 9 y 10 del anexo).

Los principales factores que determinaron la aceleración de las exportaciones de manufacturas fueron los siguientes:

i) Los principales países latinoamericanos habían cambiado considerablemente sus políticas acerca del tipo de cambio (especialmente Brasil y Colombia, que aplicaron tasas de cambio flexibles en 1968) y/o habían adoptado medidas efectivas para incentivar las exportaciones.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>4</sup> En este trabajo, "flexibilidad del tipo de cambio" se refiere a una política de adaptación del tipo de cambio, con frecuencia si es necesario, para coincidir con el ritmo de la inflación interna, manteniendo como mínimo la paridad real del poder adquisitivo y permitiendo también que el tipo de cambio tenga una función central en la asignación de recursos.

**Cuadro 2**  
**EXPORTACIONES A LA ALALC COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES PARA**  
**TODA LA ALALC, ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y MEXICO**  
*(1968 y 1973)*

	Exportaciones a la ALALC (o/o)			Incremento anual promedio de las exportaciones
	1968	1973	o/o de cambio	(1968-1973)
<b>ALALC</b>				
Productos manufacturados	35.7	26.8	-24.9	39.8
Manufacturas básicas y diversas	32.2	20.4	-36.6	40.5
Productos químicos	27.1	39.3	45.0	21.2
Maquinaria y material de transporte	58.4	34.1	-41.6	54.0
<b>ARGENTINA</b>				
Productos manufacturados	47.3	53.3	12.7	34.5
Manufacturas básicas	34.7	38.0	9.5	38.0
Productos químicos	35.5	50.7	42.8	13.6
Maquinaria y material de transporte	71.0	77.4	9.0	48.0
Artículos manufacturados diversos	68.3	37.9	-45.5	32.8
<b>BRASIL</b>				
Productos manufacturados	45.6	25.9	-43.2	52.2
Manufacturas básicas	44.1	18.5	-58.0	47.8
Productos químicos	14.1	24.1	70.9	32.3
Maquinaria y material de transporte	70.4	49.2	-30.1	49.2
Artículos manufacturados diversos	37.0	14.8	-60.0	111.2
<b>COLOMBIA</b>				
Productos manufacturados	28.0	22.2	-20.7	41.9
Manufacturas básicas	19.3	12.2	-36.8	41.7
Productos químicos	51.3	60.7	18.3	42.5
Maquinaria y material de transporte	55.7	62.7	16.8	34.5
Artículos manufacturados diversos	28.5	21.6	-24.2	78.5
<b>MEXICO</b>				
Productos manufacturados	18.3	11.4	-37.7	37.3
Manufacturas básicas	9.5	4.7	-50.5	26.8
Productos químicos	21.1	25.0	18.5	19.8
Maquinaria y material de transporte	24.3	9.7	-60.1	66.3
Artículos manufacturados diversos	27.0	12.8	-52.6	20.1

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics (1968-1973).

Nota: Nomenclatura de la CUCI.

(5 a 8 menos 68) *Productos manufacturados.*

(5) *Productos químicos:* elementos y compuestos químicos, materias colorantes, materias aromatizantes, abonos, plásticos, plaguicidas.

(6 menos 68) *Manufacturas básicas en:* cuero, caucho, madera y corcho, chapas, madera terciada, papel, hilados naturales y sintéticos, cemento, vidrio, hierro y acero, herramientas y estructuras de metal.

(68) *Metales no ferrosos:* manufacturas de plata, platino, aluminio, cobre, níquel y zinc.

(7) *Maquinaria y material de transporte:* Calderas, máquinas de vapor, motores para aeronaves, turbinas, máquinas de recolección y trilla, tractores, máquinas para oficina, máquinas para trabajar metales, maquinaria industrial, bombas, utensilios, telecomunicaciones, máquinas y herramientas eléctricas, material rodante para ferrocarriles, vehículos automotores para carreteras, aeronaves, barcos.

(8) *Artículos manufacturados diversos:* artículos de alumbrado, muebles, artículos de viaje, vestuario, calzado, instrumentos profesionales, científicos y de control, instrumentos musicales, impresos, artículos de materias plásticas artificiales, juguetes, joyas, obras de arte, artesanía.

ii) Su producción industrial y capacidad de comercialización habían llegado a una etapa en la cual podían alcanzar un considerable incremento de las exportaciones. Una parte sustantiva de su producción y comercialización de exportaciones había sido organizada con la ayuda de las compañías transnacionales.<sup>5</sup> De hecho, las exportaciones aumentaron más hacia aquellos países en los cuales dichas compañías daban acceso a grandes medios de comercialización y de venta al detalle (véase la parte 3 de este trabajo).

---

(Caracterizado generalmente por la cuarta fase del proyecto NBER (National Bureau of Economic Research); véase Jagdish N. Bhagwati y Anne O. Krueger, "Exchange Control, Liberalization, and Economic Development", *American Economics Review*, Vol. LXIII, Nº 2, mayo de 1973). Brasil es uno de los varios países que confiaron en una combinación de tipo de cambio y de medidas fiscales y tributarias como medio de incentivar las exportaciones. "Una vez que se incorpora nuestra medida de incentivos al análisis de la evolución del tipo real de cambio de las exportaciones manufacturadas a través del tiempo, vemos que los diversos instrumentos incentivadores han contrarrestado con creces cualquier descenso en el tipo de cambio real desde 1964 . . . Mientras la política de tipo de cambio ha sido utilizada desde 1968 para estabilizar la verdadera remuneración de los exportadores, la política fiscal ha sido el instrumento mediante el cual se ha aumentado tal remuneración." (William G. Tyler, *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil*, Tuebingen, 1976, p. 222.)

<sup>5</sup> Véase G. K. Helleiner, "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", *The Economic Journal*, Vol. 83, Nº 329, marzo de 1973. Tyler asegura (véase p. 148 de su obra ya citada) que las firmas transnacionales realizaron en 1969 el 43% de todas las exportaciones brasileñas de productos manufacturados. Las firmas extranjeras tuvieron mayor importancia en el rubro de maquinaria y equipo de transportes; en dicho rubro, el 76% de las exportaciones de 1969 fueron realizadas por esas firmas.

iii) Las condiciones del mercado eran favorables, en parte debido a las buenas condiciones comerciales que se daban simultáneamente en los Estados Unidos y en otros países de la OCDE, y en parte debido al efecto de la liberalización de las importaciones y de las disposiciones arancelarias preferenciales.

iv) La participación de cada país en los mercados de importación era todavía relativamente pequeña al iniciarse el período.

Todos los países latinoamericanos debieron adaptarse al aumento de los precios del petróleo y a la posterior recesión de 1974-1975, muy especialmente aquellos que, sin contar con autoabastecimiento de petróleo, habían alcanzado un mayor grado de integración a la economía mundial mediante la diversificación de exportaciones manufacturadas a países industriales. Ejemplos notables de este caso son Brasil, Chile y Uruguay. Aunque no hubo una evolución estrictamente paralela de los precios de los principales productos durante la más reciente baja cíclica —las condiciones climáticas incluso hicieron aumentar los precios de algunos, como el azúcar y el café— la demanda de exportaciones manufacturadas en general se desaceleró o disminuyó.

A fines de 1973, la mayor parte de los países estaban en una situación relativamente favorable para enfrentar el efecto adverso de la recesión de la OCDE:

i) Las exportaciones habían aumentado dinámicamente y, de hecho, los aumentos anuales de los ingresos por concepto de exportaciones cubrían una parte considerable del total de los pagos del servicio de la deuda externa. (Por ejemplo, en 1974 el aumento de las exportaciones brasileñas de bienes y servicios fue equivalente al 73% del total

del servicio de su deuda; para el grupo de diez países, la cifra fue aún mayor: 1130/o.)

ii) La proporción del servicio de la deuda era relativamente baja: 220/o para el grupo de diez países en 1974, comparada con un 280/o en 1971. A pesar de que la deuda total aumentó fuertemente en 1974 y que las condiciones se hicieron en general más difíciles en 1975, el aumento de los pagos de servicios quedó rezagado y de hecho dichos pagos disminuyeron en relación con los ingresos por concepto de exportación. En consecuencia, los países estaban en situación favorable para utilizar las grandes cantidades de crédito privado disponibles para el financiamiento de importaciones e inversiones a medida que iban tomando las medidas de adaptación a corto y a largo plazo.

iii) En relación con el producto interno bruto, el nivel de las exportaciones era suficientemente alto como para que pudiera alcanzarse cierto grado de compresión sin poner en peligro el crecimiento a largo plazo.

Sin embargo, en las primeras fases del proceso de adaptación de 1974 y 1975, la mayor parte de las importaciones de los países aumentaron más velozmente que el producto interno bruto, con las excepciones notables de Chile y Colombia. El capital externo facilitó el mantenimiento de los niveles de importación y de este modo hizo posible que el proceso de adaptación fuera más gradual. Entre 1973 y 1975, los pagos por concepto de importaciones aumentaron en 16 mil millones para el grupo de 10 países (es decir, en un 700/o), el déficit de recursos aumentó de mil millones a diez mil millones (es decir, un 2.80/o del producto interno bruto) y la deuda externa aumentó de 29 mil millones a 48 mil millones.

Un rasgo notable de la afluencia de capital fue la mayor importancia del crédito privado. La afluencia neta de capital de fuentes privadas se duplicó entre 1973 y 1975, hasta alcanzar 8 400 millones. La proporción del crédito privado en el total de la deuda externa aumentó de menos de 490/o en 1970 a 710/o en 1975.

Hasta 1974, el crecimiento de la deuda externa coincidió en general con el crecimiento de las exportaciones. Entre 1967 y 1970, la deuda externa aumentó en un 12.60/o al año, y los ingresos por concepto de exportaciones en un 12.20/o. El crecimiento de las exportaciones entre 1971 y 1974 aumentaba a parejas con el de la deuda externa: 290/o anual de las exportaciones contra 23.50/o de la deuda externa.<sup>6</sup> En 1974/1975, se utilizó parcialmente el capital externo para contrarrestar los efectos negativos de la recesión sobre el balance de pagos. La deuda externa aumentó con mayor rapidez que las exportaciones: la deuda aumentó a un promedio de 29.10/o anual, frente a un crecimiento de las exportaciones del 15.70/o. Además, en 1975 las condiciones de los créditos privados se hicieron notablemente más difíciles.

#### b) *Las exportaciones manufacturadas en la recesión de 1974 y 1975*

Aun cuando sean incompletas y tentativas, algunas observaciones acerca del

<sup>6</sup> Las cifras corresponden a un grupo de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Para el grupo de 10 países del cuadro 1, los datos serían de un aumento anual del 29.50/o de las exportaciones y del 29.00/o de la deuda externa.

desempeño de las exportaciones manufacturadas durante los dos años de la recesión resultan útiles para comprender los problemas que enfrentaron los países en su estrategia de exportaciones.

En primer lugar, las exportaciones bajaron notablemente en términos reales. El cuadro 1 muestra tasas de crecimiento real de las exportaciones manufacturadas que alcanzan un 31.30/o en 1973, un 8.20/o en 1974 y un 4.20/o en 1975. En dólares corrientes, las exportaciones aumentaron en un 53.90/o en 1974 y en un 7.20/o en 1975.<sup>7</sup> Aunque las tasas de crecimiento de 1974 y 1975 son evidentemente más favorables que las alcanzadas para los productos básicos tradicionales, son mucho menores que las tasas de 1971 a 1973, y la experiencia de algunos países sugiere que ciertas exportaciones manufacturadas también sufrieron considerable deterioro, tanto en volumen como en precios. En Colombia, por ejemplo, el aumento de volumen en 1975 fue contrarrestado con creces por la disminución de los valores unitarios; las exportaciones agrícolas no tradicionales tuvieron mejor desempeño que los bienes manufacturados. Aunque en Brasil los precios unitarios del total de las exportaciones aumentaron en un 0.70/o, los precios de los bienes manufacturados *disminuyeron* en un 60/o en 1975 (contra un aumento de 440/o en 1974) y los precios de bienes semielaborados<sup>8</sup> disminuyeron en un 180/o. Los precios de exportación de los bienes de capital —rubro de rápido crecimiento— disminuyeron en un 50/o (en compara-

ción con un *aumento* del 210/o en los precios de importación de bienes de capital). En general, las exportaciones de artículos más 'tradicionales' —calzado, textiles, productos de la madera— no tuvieron un buen desempeño; dichos productos tienden también a abarcar mayor proporción de los mercados estadounidenses. Los producidos y comercializados por las empresas transnacionales tuvieron en general mejor suerte que otras exportaciones.

Las políticas relativas a la competitividad general de los precios tuvieron un claro efecto sobre el desempeño de las exportaciones manufacturadas durante estos años de recesión. Lo anterior se pone de manifiesto mediante una comparación entre Chile y Uruguay, por una parte, y México y Perú, por la otra. En Chile, donde se realizó una devaluación real del 370/o entre 1974 y 1975, las exportaciones manufacturadas aumentaron de 226 millones en 1973 a 675 millones en 1975. La continuación de esta tendencia al crecimiento, aunque fuera a un ritmo menos rápido, cambiaría y mejoraría considerablemente la modalidad de desarrollo de Chile y sus perspectivas. Asimismo, los cambios de política en el Uruguay (flexibilidad del tipo de cambio, subsidios a las exportaciones y liberalización de las importaciones) hicieron posible un aumento del 500/o en las exportaciones no tradicionales en 1975, con lo cual se contrarrestó la disminución de las exportaciones de carne y de tops de lana causada por las restricciones impuestas por la CEE y por otras condiciones adversas de los mercados. (En cuanto a su porcentaje del total de exportaciones, las exportaciones no tradicionales aumentaron de un 180/o en 1973 a un 450/o en 1975.) Por otra parte, Perú y México, países que continuaron aplicando una política de tipo de

<sup>7</sup> Estos porcentajes son para un grupo de cinco países: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

<sup>8</sup> Entre ellos, manteca de cacao (200/o), aceite de soja (310/o), aceite de ricino (310/o), hierro en bruto (240/o) y pulpa de madera (270/o).

cambio fijo en un ámbito inflacionario, sufrieron deterioros relativamente grandes en cuanto al volumen (14.70/o en México en 1975, y 27.90/o en Perú). Además, la proporción de México en las importaciones norteamericanas mostró tendencia a disminuir en ambos años.

De estas observaciones preliminares se desprenden las siguientes conclusiones:

i) Las medidas de política general, especialmente las relativas al tipo de cambio (pero también a las políticas de inversión en el sector privado), tuvieron importancia para lograr el crecimiento de las exportaciones durante las condiciones adversas existentes en 1974 y 1975.

ii) Aunque las exportaciones manufacturadas tuvieron mejor desempeño que la mayor parte de los productos básicos, se vieron afectadas negativamente por la recesión. Algunos subgrupos tuvieron mejor suerte que otros, pero en general las exportaciones industriales se hicieron notablemente más lentas y los precios de muchos productos bajaron. En algunos países, las exportaciones agrícolas no tradicionales tuvieron mejor desempeño que los bienes manufacturados. En estas circunstancias, las medidas incentivadoras generales —aplicables a una amplia variedad de productos— parecen ser más deseables que las medidas que se concentran en algunos artículos.

## 2.

### Crecimiento futuro de las exportaciones

#### a) *Principales características del crecimiento*

En el cuadro 1, las proyecciones para el grupo de diez países latinoamericanos resumen las que se prepararon para cada uno de ellos basándose en supuestos uniformes acerca del ámbito externo (es decir, demanda en los países industriales, precios de las exportaciones de materias primas, inflación internacional). Las tasas de crecimiento de los países reflejan las potencialidades y las estrategias de crecimiento, los planes y políticas de inversión y de exportación, y también las adaptaciones necesarias en el balance de pagos durante el período abarcado por las proyecciones. Las proyecciones hacen resaltar ciertos aspectos clave que deben considerarse en una política de desarrollo de las exportaciones:

i) Las exportaciones se han transformado en uno de los principales sectores

del crecimiento de América Latina. Son fundamentales para que cada país mantenga su capacidad de obtener y servir niveles adecuados de capital externo. El escenario que se presenta en el cuadro 1 supone que el crecimiento real de las exportaciones totales puede llegar a ser entre un 8 y un 100/o anual, reflejando el crecimiento de todos los principales rubros (agrícola, minero y manufacturero); las exportaciones manufacturadas crecerían entre un 10 y un 150/o al año, tasa de crecimiento satisfactoria pero inferior a los niveles de supercrecimiento (230/o) alcanzados a comienzos del decenio de 1970. Según las proyecciones, la relación de precios del intercambio sólo tendría un mejoramiento marginal durante el resto del decenio. Un incremento de las exportaciones menor que el proyectado disminuiría el crecimiento del producto interno bruto debido al efecto directo del sector de

exportaciones sobre la economía y a la menor disponibilidad de divisas para la importación de bienes de inversión; también se vería afectada la afluencia de capital, intensificando así la disminución de los recursos externos.

ii) Las proyecciones suponen que las importaciones pueden reducirse de un 11% del producto interno bruto en 1974 y 1975 a menos de un 9% a fines del decenio (en comparación con un 10% entre 1971 y 1973; en 1974 las importaciones se vieron algo aumentadas por el acopio de existencias en algunos países). La baja en la proporción de importaciones parecería posible, debido a las posibilidades de adaptarse al nuevo ámbito externo (lo que en ciertos países ya implicó cierta devaluación real del tipo de cambio) y a los proyectos de sustitución de importaciones, especialmente en Brasil (por ejemplo, bienes de capital, abonos y acero). Combinar políticas de reducción de importaciones y políticas destinadas a posibilitar la reanudación de un intenso crecimiento de las exportaciones puede resultar, en ciertos casos, una tarea difícil.

iii) El crecimiento global del producto interno bruto se aceleraría hasta alcanzar entre un 6 y un 7%. Tasas de crecimiento mucho menores no serían compatibles con el objetivo de mejorar los niveles de vida de los grupos de ingresos más bajos.

iv) El déficit de recursos externos disminuiría progresivamente (desde un 2.8% en 1975) para transformarse en un pequeño superávit después de 1979. Sin duda, si se lograra producir este cambio y mantenerlo, éste constituiría el principal factor de contención de la deuda externa. El interés de las deudas pendientes ha aumentado considerablemente en los últimos años —debido tanto a las condiciones más exigentes como al

mayor nivel de deuda—, y se espera que siga siendo una carga de importancia para los recursos disponibles (3 500 millones en 1975 y 7 000 millones en 1980). En total, el aumento de la deuda externa disminuiría su ritmo en relación con los ingresos por concepto de exportación: tendría un 12% de incremento anual entre 1975 y 1980, comparado con un crecimiento del 18% en los ingresos por concepto de exportaciones.

El balance de pagos y las perspectivas de crecimiento son, a todas luces, sumamente sensibles a los aumentos en la producción de petróleo y de minerales. Sin una considerable nueva producción de petróleo, los países que en la actualidad se autoabastecen del mismo (o casi) se verían obligados a aumentar fuertemente sus importaciones. Más aún, en casi todos los países no exportadores de petróleo las mayores exportaciones de productos minerales serán fundamentales para mantener el vigor del crecimiento logrado en el último decenio. Así sucede, por ejemplo, en Perú y Colombia (fosfato, carbón, níquel, cobre y subproductos de la petroquímica). Estos proyectos exigirán fuertes inversiones de capital externo, muchas de las cuales sólo darán fruto bien entrados los años ochenta. En Brasil, tanto los principales aumentos de exportaciones agrícolas (como la soja, por ejemplo) y de exportaciones minerales (mineral de hierro) son elementos clave en el cuadro del crecimiento de las exportaciones. Las exportaciones agrícolas tendrán también un papel esencial en Argentina, Uruguay, Paraguay y Colombia. Los productos minerales y agrícolas son fundamentales para complementar el crecimiento potencial de las exportaciones manufacturadas.

Las proyecciones presentan una de las posibles situaciones del crecimiento de los principales países latinoameri-

canos a mediano plazo, y en modo alguno deben ser consideradas como una predicción; además —como se verá en el análisis realizado en las siguientes secciones— deben formularse a su respecto varias observaciones, las que pueden resumirse así:

i) La tasa real de crecimiento del total de las exportaciones —9% o más por año entre 1978 y 1980— sobrepasa ampliamente el desempeño entre 1971 y 1973 (cuyo promedio fue de 5.6%). Este mejoramiento está relacionado principalmente con las exportaciones de productos básicos, tanto agrícolas como minerales, en un medio donde mejora marginalmente la relación de precios del intercambio.

ii) El crecimiento de las exportaciones manufacturadas está proyectado según lo que debe considerarse un nivel moderado (con un promedio de 12.8% entre 1978 y 1980, en términos reales). La tasa de crecimiento de las importaciones en el principal mercado de las exportaciones de los países latinoamericanos —los países de la OCDE— alcanzaría un 15%, suponiendo una tasa de aumento del 5% para el producto interno bruto y una elasticidad/ingreso de 3. Las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos excederían la tasa del 15% de aumento si siguen incrementando su participación en el total de las importaciones de la OCDE; especialmente a través del desplazamiento de los suministros de países desarrollados como Italia y Japón. Al desplazar las importaciones de los países desarrollados, las exportaciones latinoamericanas no se verían afectadas por las restricciones a la importación existentes en los países industriales.

iii) Para tener políticas vigorosas de promoción de las exportaciones, los países deberían evitar controles directos

para ajustar sus importaciones, mantener política flexible y 'realista' acerca del tipo de cambio, y limitar la sustitución de importaciones a proyectos económicamente justificables. Tales políticas no implican necesariamente niveles de importación mayores que los contemplados en el cuadro 1. Sin embargo, para alcanzar altas tasas de crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados podrían ser necesarios niveles de importación más altos que los contemplados en las proyecciones.

iv) Por lo tanto, resulta concebible que las políticas de *crecimiento más adaptación* tuviesen como resultado un nivel más alto tanto de exportaciones como de importaciones. En estas circunstancias, el déficit de recursos —y con ello la acumulación de nuevo endeudamiento— seguiría disminuyendo progresivamente a fines de los años setenta. Al mismo tiempo, el crecimiento del producto interno bruto se acercaría más a la tasa del 8%, más compatible con la creación de suficientes oportunidades de empleo que la tasa de 7% contemplada para 1980 en el cuadro 1.

#### b) *Factores externos que determinan el crecimiento de las exportaciones*

Son factores externos cruciales las tasas de crecimiento del producto interno bruto en los países adquirentes, la elasticidad/ingreso de la demanda de importaciones en dichos países, la liberalización de los aranceles y las restricciones de la importación y la participación que tengan en los mercados importadores los productos de los países en desarrollo.

Dada la incertidumbre que rodea cualquier predicción que dependa de tantas variables como las que determinan las exportaciones de los países en des-



arrollo, y dado también el escaso acierto de la mayor parte de las proyecciones y predicciones anteriores, parece inútil pedir precisión para las proyecciones sobre las que se basa el cuadro 1. Ciertos cambios identificables en los principales factores, señalan varios de los rasgos de política que interesan al crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Las proyecciones oficiales sugieren que el crecimiento de los mercados industriales a fines de los años setenta sería aproximadamente el mismo que el registrado durante el período favorable comprendido entre 1971 y 1973.<sup>9</sup> Sin embargo, puede dudarse del realismo de dichas proyecciones para la planificación de las políticas de exportaciones industriales. Los países industriales todavía están aquejados por tasas de desempleo y de inflación mayores que las que experimentaron a comienzos del decenio de 1970. A pesar de que actualmente la inflación es menor que en los doce meses anteriores, la preocupación por reducirla aún más sigue constituyendo un elemento central de las políticas de los principales países industriales. Esta preocupación no puede considerarse un fenómeno pasajero, por cuanto la persistencia de la

<sup>9</sup> Las tasas de crecimiento de los años de recuperación, 1976 y 1977, serán muy probablemente más elevadas que las de los años de recesión, 1974 y 1975. Para una perspectiva a mediano plazo resulta más significativa una comparación entre 1978-1980 y 1971-1973. Para estos años, las cifras efectivas y las proyectadas por la OCDE, son las siguientes:

	1971- 1973	1978- 1980	1981- 1985
Estados Unidos	4.3	4.8	4.6
Japón	8.7	6.8	6.4
Europa Occidental	4.2	4.8	4.6
Total OCDE	5.1	5.1	4.9

inflación puede estar determinada en la práctica por arraigados factores estructurales, institucionales y sociales. En un ámbito semejante, los intentos de refrenar la inflación pueden limitar el crecimiento.

Incluso con una tasa de crecimiento algo disminuida, el mercado de la OCDE seguiría constituyendo un factor principal del crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, tanto por su gran tamaño como por la elasticidad/ingreso relativamente alta de las importaciones.<sup>10</sup>

La preocupación por el desempleo sin duda hará que los países industriales se vuelvan más susceptibles ante la importación de productos de uso intensivo de mano de obra, y también ante la de otros productos cuya importación representa fuerte competencia para las industrias nacionales existentes, incluso cuando son escasos los efectos demostrables sobre el empleo de una mayor liberalización de las importaciones. Esto puede ser en especial importante en el caso de productos cuyas exportaciones aumentaron con mayor rapidez entre 1967 y 1973, y cuya participación en el mercado aumentó considerablemente (vestuario, textiles, productos de la madera y del cuero, maquinaria eléctrica). Un grupo relativamente escaso de productos (vestuario, textiles y máquinas eléctricas) constituyen casi la

<sup>10</sup> Basándose en un análisis de información sobre exportaciones manufacturadas de Hong Kong, y en estudios de los mercados de Estados Unidos y Alemania Occidental, realizado por M. E. Kreinin y Hans H. Glismann, Donges y Riedel señalan una elasticidad/ingreso de alrededor de 3. Véase Juergen B. Donges y James Riedel, *The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues*, Kiel Institute of World Economics, Working Paper No 49, junio de 1976, pp. 38 y 39.

mitad de las exportaciones manufacturadas totales de los países en desarrollo;<sup>11</sup> para estos productos, la participación en el mercado de importaciones de los principales países adquirentes (Estados Unidos y Japón) no puede ya considerarse pequeña. Por otra parte, un argumento más básico es el de la participación de las importaciones de los países en desarrollo en el mercado *total* de los países desarrollados. Estas participaciones totales en el mercado continúan siendo muy reducidas para la mayor parte de los productos, aunque para algunos de los de exportación de mayor crecimiento de los países en desarrollo hayan aumentado durante el último decenio.<sup>12</sup> Más aún, las exportaciones de los países en desarrollo han desplazado progresivamente las de los países desarrollados, dentro de un proceso dinámico de adaptación a cambios en los costos comparativos. La participación de los

países en desarrollo en el mercado total es todavía insignificante en lo que se refiere a maquinaria no eléctrica y otros bienes de capital, productos que podrán constituirse en la punta de lanza de la nueva fase de crecimiento de sus exportaciones.<sup>13</sup>

En los años sesenta, y a principios del decenio siguiente, las exportaciones de los países en desarrollo se beneficiaron considerablemente de la llamada "ronda Kennedy" de negociaciones para la liberalización de los aranceles y de las restricciones a la importación.<sup>14</sup> Es muy posible que en el futuro los efectos de nuevas liberalizaciones del intercambio se hagan sentir en forma más lenta, especialmente en aquellos rubros donde el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo fue más espectacular durante los últimos diez años. Por otra parte, y en la medida que las exportaciones latinoamericanas desplacen las importaciones de países industriales, las primeras se verán libres de los efectos de las restricciones de importación. En un estudio del Brookings Institute, Cline y otros llegan a la conclusión que las actuales negociaciones de Tokio

<sup>11</sup> En el mercado de importaciones de los Estados Unidos, la participación de los países en desarrollo ha aumentado considerablemente para varios productos:

	1967	1974
Vestuario	40	74
Objetos de viaje y bolsas de mano	33	68
Manufacturas de madera y corcho	38	55
Maquinaria eléctrica	10	45
Textiles	40	45
Cuero y productos del cuero	24	43

Véase Donald B. Keesing y Phi Anh Plesch, *Industrial Countries Manufactured Imports from Developing Countries*, BIRF (publicación mimeografiada), mayo de 1976, cuadro 6.

<sup>12</sup> Las exportaciones de productos manufacturados de la ALALC a países desarrollados alcanzaron los 2 000 millones en 1973; el mercado total de bienes manufacturados en los países desarrollados es cercano a los dos billones.

<sup>13</sup> La participación relativamente pequeña de los países en desarrollo en el mercado total, y el papel de sustitución de países (importaciones de países en desarrollo que desplazan las de países desarrollados) se destaca en Juergen B. Donges y James Riedel, *op. cit.*

<sup>14</sup> Cfr. J. M. Finger, "Effects of the Kennedy Round Tariff Concessions", *The Economic Journal*, vol. 86, Nº 341, marzo de 1976. Este artículo señala también que el éxito de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo derivado de las rebajas arancelarias sugiere que los países en desarrollo se beneficiarían de las rebajas arancelarias generales (de nación más favorecida), y que un sistema generalizado de preferencias puede no resultarles ventajoso a largo plazo. Dicha conclusión se expone también en el estudio del Brookings Institute citado más adelante.

pueden dar como resultado un 60% de disminución de aranceles y de barreras no arancelarias aplicadas a productos agrícolas, lo cual probablemente aumentaría las exportaciones de los países en desarrollo en 2 500 millones y 500 millones respectivamente (en valores de 1974), lo que aumentaría sus ingresos por concepto de exportaciones (excluido el petróleo) en algo más del 30%. Aunque parece políticamente improbable, una liberalización similar de los textiles agregaría 2 300 millones a los ingresos por concepto de exportación; esto haría que la ganancia total proveniente de la liberalización de las importaciones alcanzara aproximadamente un 60% de las exportaciones no petroleras.<sup>15</sup>

Un efecto del orden del 3 al 6% —y un 30% parecería más seguro que un 60%— constituye solamente una fracción del aumento total de las exportaciones proyectado año a año en el cuadro 1 para los principales países de América Latina. Por otra parte, el efecto de la liberalización, con exclusión de los textiles, computado por Cline y otros, equivale al crecimiento de todo un año (120%) proyectado para el total de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo. La falta de nuevas restricciones a la importación por parte de los países industriales durante la recesión de 1974-1975 constituye un buen presagio de la continuación de políticas de importación relativamente liberales.

De lo anterior se desprenden como conclusiones principales: i) el perma-

<sup>15</sup> William R. Cline, Noboru Kawanabe, T.O.M. Kransjo y Thomas Williams, *Trade, Welfare and Employment: Effects of Multilateral Trade Negotiations in the Tokyo Round*, Brookings Institution, borrador, cap. 7: "Trade Negotiations and the Less-Developed Countries".

nente crecimiento de las exportaciones manufacturadas no debe necesariamente sufrir una desaceleración como consecuencia de políticas restrictivas aplicadas en los países industriales; y ii) el crecimiento dinámico de las exportaciones manufacturadas deberá ir acompañado por una continua diversificación hacia nuevos artículos, especialmente aquellos en que incluso los principales países en desarrollo (Brasil, Corea, Taiwan) se encuentran todavía en las primeras fases de producción.<sup>16</sup> Estas nuevas importaciones —bienes de capital, maquinaria no eléctrica y otros productos tecnológicamente más complicados— exigirán la apertura de nuevas líneas de producción, tanto para sustituir importaciones como para la exportación. Una vez que los países en desarrollo consigan incorporarse al mercado de estos nuevos productos se dará una fuerte potencialidad de mayor crecimiento. Dada su actual estructura industrial, varios países en desarrollo deberían poder integrarse a estas nuevas líneas de producción; Brasil y Corea constituyen buenos ejemplos de países que ya se están preparando para esta nueva fase.

### c) Factores internos

El giro favorable de las políticas de comercio y de cambio iniciado en 1968 por Brasil y Colombia fue imitado por Argentina, Chile y Uruguay; también México adoptó medidas para incentivar la exportación. Ante los cambios en las condiciones externas, ¿seguirán aplicándose dichas políticas? Por una parte, las

<sup>16</sup> La importancia de la flexibilidad de las exportaciones se destaca en Hollis B. Chenery, "The Structuralist Approach to Development Policy", *The American Economic Review*, vol. 65, Nº 2, mayo de 1975, p. 314.

industrias de exportación en los países en desarrollo presionarán para que continúen las políticas abiertas hacia el exterior, puesto que dichas condiciones pueden ser en algunos aspectos menos favorables para el crecimiento de las exportaciones que las existentes a comienzos del decenio de 1970, y también porque la competencia entre países en desarrollo probablemente se intensifique en relación con varias líneas de productos. Las industrias de exportación serán apoyadas por quienes se interesan en el crecimiento global y en la capacidad crediticia. Sin una clara continuidad de las políticas, las industrias de exportación dudarán sobre la realización de las considerables inversiones necesarias para mantener el impulso ganado durante el último decenio.<sup>17</sup>

Por otra parte, los cambios en el ámbito externo pueden presionar de diversas maneras sobre las políticas abiertas al exterior, especialmente sobre el tipo de cambio flexible. El control de la inflación se ha hecho mucho más difícil que en los años sesenta y en los comienzos del decenio de 1970. Tras la recesión de 1974-1975, la mayor parte de los países latinoamericanos disminuirán sus déficit de balance de pagos, en parte porque la afluencia neta de capital externo debe bajar. Por ello, el balance de pagos no tendrá el mismo efecto de

contracción que tuvo en los últimos dos años. Al mismo tiempo, existen perspectivas de que la inflación externa —la tasa de aumento de los precios de importación, especialmente de bienes de capital— se mantendrá en un 5 a 10% anual.

En este escenario —y contando además con que la mayor parte de los países latinoamericanos tienen tasas propias de inflación de un 20% o más— la continuidad del tipo de cambio flexible es la piedra angular del éxito de una política de exportaciones. Sin embargo, esta flexibilidad no puede darse por un hecho. Cuando un Gobierno enfrenta dificultades cada vez mayores para contener la inflación, y los factores externos ejercen presiones inflacionarias, los mismos ajustes del tipo de cambio pueden llegar a ser considerados como parte de las fuerzas que provocan el proceso de inflación continuada de los precios. En este aspecto, diversos ajustes del tipo de cambio —microdevaluaciones, paridad móvil, tipos de cambio libre dirigidos— presentan las mismas desventajas que la indización universal. Aunque resultan necesarios como defensa frente a los efectos adversos que produce en el balance de pagos la aceleración de la inflación, incorporarlos a un programa de contención o reducción de la inflación producirá tensiones constantes. Para garantizar la continuación de la flexibilidad del tipo de cambio, se hace necesario un compromiso de mantener y mejorar la capacidad de competir de la industria, así como su integración a los mercados mundiales.

Las adaptaciones a cambios en el ámbito externo están presionando de diversas maneras sobre las políticas de tipos de cambio flexible.

En algunos países, la reducción de las importaciones se ha logrado mediante el aumento de las restricciones directas, las

<sup>17</sup> Las políticas abiertas al exterior son 'buenas' para el crecimiento de las exportaciones, pero no necesariamente contribuyen al cumplimiento de otros objetivos, como el aumento de los ingresos más bajos o el mejoramiento de la distribución del ingreso. Las consecuencias de las políticas abiertas al exterior sobre el empleo y el salario real no se abordan aquí. Algunas de las diferentes opiniones acerca de estas políticas se mencionan en P.P. Streeten, "Trade Strategies for Development: Some Themes for the Seventies", *World Development*, junio de 1973.

mayores exigencias de depósito o los aranceles más elevados. Los aumentos en el costo de las importaciones producidos al margen del sistema de tipo de cambio ponen indirectamente en desventaja a las exportaciones (como sucede, por ejemplo, en el Brasil).

La recuperación de los precios de los principales productos básicos de importación (como el café y el cobre) harán menos evidente que los ajustes del tipo de cambio son necesarios desde el punto de vista global del balance de pagos. Sin embargo, dadas las altas tasas de inflación interna, los ajustes siguen siendo necesarios para mantener, en condiciones de competencia, las exportaciones manufacturadas.

Otorgar mayor importancia a las exportaciones basadas en la capacidad productiva del país puede oscurecer la necesidad de conservar la flexibilidad del tipo de cambio. El argumento económico en favor de los proyectos de exportación de minerales manufacturados y de otras manufacturas a base de materias primas nacionales ha sido reforzado por los cambios en los precios externos y, en el caso de los importadores de petróleo, por las mayores necesidades de divisas que ha traído consigo el aumento del precio del petróleo. Estos proyectos dependen menos que las exportaciones manufacturadas de los costos de mano de obra nacional y de insumos —de hecho tienen una naturaleza más semejante a la de un enclave—, y por eso se hace menos evidente para ellos la necesidad de un tipo de cambio flexible. En algunos países, tales como Brasil, Argentina y México, la fase siguiente de la industrialización, y de hecho también de la diversificación de importaciones, puede exigir una inversión considerable en industrias de bienes de capital y en otros productos tecno-

lógicamente más complicados. En un comienzo, dichas industrias se orientarán fundamentalmente al mercado interno, y por lo tanto pueden estar menos interesadas en la continuación de las actuales políticas destinadas al fomento de las exportaciones.

d) *La defensa frente a la recesión: ¿es estable el camino del crecimiento?*

La fisonomía del crecimiento que señala el cuadro 1 no contempla fluctuaciones en la demanda de exportaciones, ni en los precios, ni en los volúmenes. La crisis del petróleo en 1973, y la posterior recesión de 1974 y 1975, trajeron consigo considerables cambios en las perspectivas de exportación, las estructuras de precios, la capacidad crediticia y las estrategias de inversión. América Latina se encontraba entonces en una situación favorable a la realización de las adaptaciones necesarias, y hoy reemprende un crecimiento más vigoroso; sin embargo, si se produjese una nueva recesión dentro de tres o cinco años, puede enfrentar una situación más difícil. Incluso después de la recuperación contemplada para los próximos años, los países representados en el cuadro 1 se encontrarían, en su conjunto, en una posición más débil que la de 1973:

i) El servicio de la deuda externa sería mayor en relación con las exportaciones (y con el aumento anual de las mismas); por ello, los países tendrían menor capacidad para obtener financiamiento compensatorio privado;

ii) Las importaciones serían menores en relación con el producto interno bruto, y por lo tanto más difíciles de comprimir; es decir, las reducciones de importaciones afectarían más inmediatamente el crecimiento;

iii) Las reservas podrían ser menores en relación con las importaciones.

Evidentemente, si las tasas de crecimiento excedieran las contempladas en el cuadro 1, América Latina se encontraría en una mejor situación para sobrellevar el efecto negativo de las recesiones externas. Un crecimiento vigoroso y continuado, junto con la diversificación, constituyen las formas básicas de combatir las fluctuaciones externas. Al mismo tiempo, una vinculación más estrecha con los mercados compradores de mayor crecimiento contribuirá a disminuir los efectos de las recesiones. Normalmente podría esperarse que un crecimiento más rápido hiciera más fácil enfrentarse a las fluctuaciones externas. El comercio con países de crecimiento más dinámico puede estar sujeto a reducciones o desaceleraciones menos considerables que

las del comercio con agrupaciones de crecimiento más lento y sujetas a recesiones. Se ha observado ya que el mercado de la OCDE continuará siendo uno de los principales factores del crecimiento de las exportaciones de América Latina, especialmente si sigue desplazando las importaciones de otros países industriales. En la actual escena mundial, la OPEP y la misma región latinoamericana están aparentemente entre los grupos de crecimiento más dinámico, y por lo tanto deben tener importancia en cuanto mercados de exportación. En lo que sigue este trabajo analiza hasta qué punto puede contribuir el comercio regional al crecimiento y estabilidad de las exportaciones latinoamericanas, aunque no trata el problema de la expansión del comercio con los países no latinos de la OPEP.

### 3.

## Exportaciones intrarregionales

Los acuerdos regionales —la ALALC, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe y el Grupo Andino— han suscitado gran interés a través de los años. Al menos los dos primeros tuvieron gran importancia inicial durante los años sesenta. Las medidas de liberalización del Grupo Andino, en cambio, produjeron su efecto a comienzos de los años setenta; sin embargo, el nuevo fomento del comercio y de la inversión debe esperar que se resuelvan problemas cruciales en cuanto al tratamiento de la inversión extranjera, y que se llegue a acuerdos acerca del nivel del arancel externo común y de la programación industrial regional. El Grupo Andino, en atención al interés de

todos sus miembros, deberá encontrar terreno común en el pensamiento económico divergente de sus miembros.<sup>18</sup> Las perspectivas son, en el mejor de los casos, de progreso lento, y aun éste deberá ser fomentado por una preocupación política común. De todos modos, el grupo podría llegar a hacer un considerable aporte al desarrollo de todos sus

<sup>18</sup> Este trabajo no se refiere a los difíciles problemas que enfrentan las economías más pequeñas de América Central y del Caribe. Aspectos relativos a la transferencia de capital a países pequeños se analizan en Barend A. de Vries, "Development Aid to Small Countries", en *Development Policy in Small Countries*, editado por Percy Selwyn, Croom, Helm, Londres e Institute of Development Studies, Sussex, 1975.

miembros. Sólo en conjunto pueden comenzar ellos a crear un mercado cuyo tamaño sea suficiente para las industrias tecnológicamente más complicadas que constituyen la piedra angular de la siguiente fase principal del incremento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Puesto que, según las proyecciones, las tasas de crecimiento de América Latina serán un 40 o un 50% mayores que las de la OCDE, las exportaciones a la región deberían ocupar necesariamente un lugar especial en la estrategia de cada país. ¿Qué ha sucedido con las exportaciones regionales, especialmente de bienes manufacturados, y qué medidas realistas pueden tomarse para fomentarlas?

a) *Evolución de las exportaciones regionales entre 1968 y 1973*

Aunque aumentaron rápidamente las exportaciones de bienes manufacturados hacia los mercados de todo el mundo, incluso los de la región, estos últimos en general tendieron a quedar rezagados respecto a los de países industriales. Así, mientras que entre 1962 y 1968 las exportaciones latinoamericanas dentro de la región tuvieron un aumento más rápido que el aumento general de las exportaciones, dicha situación se invirtió entre 1968 y 1973:

Exportaciones manufacturadas de América Latina<sup>19</sup>

(Tasas anuales de crecimiento)

	A todo el mundo	A América Latina
1962-67	31.9	34.1
1967-68	21.2	22.7
1968-73	39.8	32.0

La participación de las exportaciones manufacturadas latinoamericanas a la ALALC tendió a disminuir entre 1968 y 1973. En el caso de todas las exportaciones de la ALALC, esta participación bajó de un 35.7% en 1968 a un 26.8% en 1973.<sup>20</sup> De acuerdo con la información proporcionada, la mengua de la participación de la ALALC en este período parece haberse producido en la exportación de los rubros correspondientes a los principales productos industriales.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> La información para 1962-67 y 1967-68 proviene de Hollis B. Chenery y Helen Hughes, "Industrialization and Trade Trends; Some Issues for the 1970's", cuadros 1-5, en *Prospects for Partnership, Industrialization and Trade Policies in the 1970's*, editado por Helen Hughes, World Bank y The Johns Hopkins University Press, 1973. Los datos de 1968-73 para los países de la ALALC solamente provienen del cuadro 2 del trabajo y del cuadro 1 del anexo.

<sup>20</sup> El cuadro 2 del trabajo y los cuadros 1 al 6 del anexo muestran los datos acerca de todas las exportaciones manufacturadas y de los principales subgrupos de la CUCI para toda la ALALC, Argentina, Brasil, Colombia y México. El cuadro 5 del anexo presenta información acerca de las exportaciones colombianas a la subregión andina. El destino de las exportaciones manufacturadas de la ALALC y de Argentina, Brasil, Colombia y México aparece en el cuadro 3.

<sup>21</sup> Los productos químicos constituyen el menor de los cuatro subgrupos estudiados, con un 1.6% de las exportaciones totales en 1968 y un 2.0% en 1973. Las exportaciones de productos químicos hechas por los países en desarrollo a los países industriales tendieron a quedarse atrás respecto de otras exportaciones; la importación de productos químicos provenientes de países en desarrollo en quince países industriales aumentó en un 15.4% anual entre 1967 y 1973, contra un aumento del 30.0% de todas las manufacturas. De modo semejante, la participación de los productos y compuestos químicos provenientes de países en desarrollo en la importación estadounidense bajó de un 31% en 1967 a un 19% en 1973, y 21% en 1974, contra un aumento de los artículos manufacturados varios de un 19.5% en 1967 a un 26.6% en 1973 y un 32.3% en 1974. (Cfr. Keesing y Plesch, *op. cit.*, cuadros 3 y 6.)

**Cuadro 3**  
**ALALC, ARGENTINA, BRASIL, COLOMBIA Y MEXICO: CORRIENTE DE EXPORTACIONES**  
**MANUFACTURADAS, 1968 Y 1973**

CUCI (5-8)-68	1968					1973				
	ALALC (%)	Argentina (%)	Brasil (%)	Colombia (%)	México (%)	ALALC (%) del total mundial	Argentina (%) del total mundial	Brasil (%) del total mundial	Colombia (%) del total mundial	México (%) del total mundial
<i>Total mundial</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
I. <i>A las economías desarrolladas</i>	56.0	45.8	48.5	49.7	72.3	59.8	37.6	63.0	59.7	80.3
Estados Unidos	38.2	25.7	27.3	26.4	62.7	36.0	17.3	25.9	27.3	66.9
Europa Occidental <sup>a</sup>	14.2	18.3	17.9	18.1	6.9	16.7	15.8	25.8	19.9	8.9
Otras economías desarrolladas <sup>b</sup>	3.6	1.8	3.3	5.2	2.7	6.8	4.5	11.3	12.5	4.5
II. <i>A las economías en desarrollo</i>	42.2	50.9	50.4	49.8	27.5	36.7	57.9	34.9	39.9	19.2
ALALC <sup>c</sup>	35.7	47.3	45.6	28.0	18.3	26.8	53.3	25.9	22.2	11.4
– Grupo Andino <sup>d</sup>	–	23.9	8.8	19.9	11.5	–	26.3	11.4	18.3	7.0
MCCA <sup>e</sup>	–	0.3	–	4.4	5.0	–	1.0	0.7	3.7	3.9
El Caribe <sup>f</sup>	–	0.1	–	–	–	–	0.2	0.6	4.1	1.3
Otras economías en desarrollo <sup>g</sup>	6.5 <sup>h</sup>	3.2	4.8 <sup>h</sup>	17.4 <sup>i</sup>	4.2 <sup>i</sup>	9.6 <sup>h</sup>	3.4	7.7	9.9	2.6
III. <i>A los países de planificación centralizada</i> <sup>j</sup>	1.3	3.4	1.1	0.5	0.2	2.6	4.5	2.1	0.4	0.5

Fuentes: U.N. Commodity Trade Statistics (1968-1973).

UNCTAD International Trade & Development Statistics (1976).

<sup>a</sup>Principalmente países de la CEE y de la Asociación Europea de Libre Intercambio.

<sup>b</sup>Incluye Canadá, Japón, Israel, Australia, Nueva Zelandia y otras economías desarrolladas de Asia y de Africa.

<sup>c</sup>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

<sup>d</sup>Grupo Andino: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

<sup>e</sup>Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

<sup>f</sup>El Caribe: Antigua, Bahamas, Barbados, Haití, Jamaica, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tabago, etc.

<sup>g</sup>Todas las economías en desarrollo de Asia, Africa, Europa y Oceanía.

<sup>h</sup>Incluye el MCCA y el Caribe.

<sup>i</sup>Incluye el Caribe.

<sup>j</sup>Abarca los países socialistas de Europa Oriental y de Asia.



i) Los productos manufacturados del Brasil tuvieron el crecimiento más rápido (52.20/o de crecimiento anual promedio en dólares corrientes, comparado con un 39.80/o para el total de las exportaciones de la ALALC), mientras que su participación en la ALALC fue la que más disminuyó (en un 43.20/o, contra un 24.90/o del total de las exportaciones de manufacturas de la ALALC).<sup>22</sup> (Véase el cuadro 2.)

ii) Para los tres países más grandes, que también tienen estructuras industriales relativamente más desarrolladas (Argentina, Brasil y México), las exportaciones de maquinaria y de equipo automotriz crecieron con una rapidez relativa mayor que otros subgrupos, con la excepción de 'exportaciones varias' de Brasil y Colombia.

iii) En lo relativo a maquinaria y material de transporte, así como productos varios, cuanto más rápido fue el crecimiento de las exportaciones a todos los mercados, tanto más intensa tendió a ser la mengua de la proporción de dichas exportaciones destinada a la ALALC.

Hay dos excepciones notables en las cuales ha aumentado la parte de las exportaciones totales destinada a la región: las exportaciones brasileñas de vehículos motorizados (la participación de la ALALC *aumentó* desde un 61.80/o en 1968 a un 87.10/o en 1973), y las exportaciones colombianas de maquinaria y material de transporte destinadas a la ALALC y al Grupo Andino (la participación de la ALALC *aumentó* de un 55.70/o a un 62.70/o). En cuanto a las exportaciones agrícolas y manufacturadas colombianas (con excepción del

<sup>22</sup>Tyler (*op. cit.*, p. 270) observa también que la importancia de la ALALC como fuerza determinante y estimulante de la exportación de manufacturas brasileñas se ha visto disminuida desde 1967.

café), la parte destinada al Grupo Andino aumentó también, de un 11.60/o a un 15.20/o.<sup>23</sup>

Como cabía esperar, el comercio intrarregional tiene mayor importancia en lugares cuya ubicación y geografía favorecen el comercio entre países vecinos. Casi la mitad de las exportaciones manufacturadas argentinas se destina a la ALALC, y esta participación incluso aumentó durante este período para todas las manufacturas y para tres de los cuatro subgrupos.<sup>24</sup> Por otro lado, la parte de las exportaciones mexicanas destinadas a la ALALC es pequeña, y ha disminuido desde un 180/o a un 110/o.

b) *¿Cuáles son las perspectivas para el futuro?*

Incluso una vez señaladas y debidamente valoradas estas excepciones, se mantiene firme la conclusión de que la fuerza de atracción de un mercado mundial cada vez más integrado fue mayor que la de la demanda regional. Tal vez debería decirse que, si se considera el dinámico aumento de las exportaciones manufacturadas a países industriales, resulta asombroso que las exportaciones intrarregionales se mantuvieran en tan buen pie. Es posible que durante los dos años de recesión, 1974 y 1975, la parte

<sup>23</sup>De las exportaciones colombianas al Grupo Andino en 1974, sólo un 100/o cabía dentro del programa de liberalización (referencia de F. Thoumi, basada en información inédita de *Incomex*).

<sup>24</sup>Una revisión más detenida de las exportaciones argentinas indica que de hecho disminuyó la participación de la ALALC en varios de los artículos de crecimiento más rápido, como sucedió en rubros similares en otros países: papel, cartón, hilados e hilos, maquinaria agrícola y maquinaria no eléctrica. Merece indicarse también que incluso en Argentina la proporción de exportaciones varias, destinada a la ALALC, disminuyó fuertemente. (Véase el cuadro 2 del anexo.)

de las exportaciones destinada a la ALALC aumentara algo, por cuanto la demanda regional sufrió mermas menos marcadas que las de los países industriales. Sin embargo, a través de los próximos años, las fuerzas que apuntan a atraer a América Latina hacia un mercado mundial más amplio tenderán a mantener su vigencia, en especial si los países latinoamericanos relativamente más desarrollados logran entrar en los mercados de maquinaria y otros productos tecnológicamente más complicados de los países industriales. La interdependencia respecto de los países industriales aumentará también debido al desarrollo de exportaciones basadas en la capacidad productiva del país, las cuales, según se ha indicado, deberán tener importancia en algunos como Perú y Colombia.<sup>25</sup>

Debido a la fuerte interdependencia respecto del resto del mundo, es evidentemente necesario que existan mecanismos de financiamiento compensatorio que contribuyan a contrarrestar los efectos de las fluctuaciones y recesiones externas; mecanismos que harán posible el desarrollo de la producción de exportación en aquellas líneas económicamente más convenientes, sin la indebida carga de subsidios ni protección intrarregional. Sin embargo, y dadas las imperfecciones que puedan persistir en cualquier sistema de medidas compensatorias, parece deseable que las medidas regionales sobre exportaciones complementen las fuerzas extrarregionales que se han manifestado vigorosamente desde fines de los años sesenta. Dichas medidas deben ser necesariamente de naturaleza distinta en los diversos países, si se

<sup>25</sup> La integración de América Latina en la economía mundial constituye el centro de interés de *Latin America, A Broader World Role*, de Adalbert Krieger Vasena y Javier Pazos, Londres, 1973.

consideran variaciones considerables en la importancia de las exportaciones a la región. En 1973, Argentina exportó un 150/o de sus bienes manufacturados a la ALALC, comparado con un 150/o de México.

El desarrollo de las exportaciones forzosamente deberá aprovechar las considerables diferencias de dotación de recursos naturales entre algunos países. Las exportaciones agrícolas y de alimentos pueden por ello tener tanta importancia como las exportaciones manufacturadas para el aumento del comercio regional; esto resulta evidente de la experiencia de Colombia, que incrementó significativamente su participación de exportaciones agrícolas (sin considerar el café) a la subregión andina. Una vez más, este aspecto destaca el valor de proporcionar incentivos destinados a una gran variedad de productos, tanto agrícolas como manufacturados.

Otra medida que se hace necesaria para aumentar las exportaciones regionales es el refuerzo de la complementariedad de la producción de exportación, lo que exigirá una estrecha cooperación subregional para situar la producción de bienes intermedios, maquinaria y material de transporte, especialmente entre países de tamaño mediano. Lo anterior otorga una particular importancia a los esfuerzos de coordinación de las inversiones en ciertas industrias clave dentro de la subregión andina. La coordinación industrial de este tipo, cuando se realiza sin excesiva protección intrarregional, puede contribuir de modo importante —por lo menos a largo plazo— al desarrollo de las exportaciones. Para lograr sus objetivos, este tipo de cooperación industrial exigirá ayuda directa de los gobiernos nacionales y del financiamiento internacional, tanto público como privado, además de los incentivos necesarios en materia de precios.

Anexo  
Cuadro 1  
EXPORTACIONES DE LOS PAISES DE LA ALALC A LA REGION DE LA ALALC <sup>a</sup>

Clasificación de la CUCI	Clave de la CUCI	Composición de las exportaciones a todo el mundo (en millones de dólares)		Composición de las exportaciones a todo el mundo (%)		Composición de las exportaciones a la ALALC (%)		Exportaciones a la ALALC como porcentaje del total por rubros		Crecimiento anual promedio de las exportaciones a la ALALC		Crecimiento anual promedio del total de las exportaciones	
		1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968-1973	1970-1973	1968-1973	1970-1973
<i>Exportaciones totales</i>	0,1,2,3,4,5,6,7,8	10 390	22 150	100.00	100.00	100.00	100.00	9.7	10.8	19.0	23.1	16.4	20.5
I. <i>Bienes manufacturados</i>	5,6,7,8,-68	675	3 595	6.5	16.2	24.0	40.1	35.7	26.8	32.0	31.6	39.8	43.3
1) <i>Manufacturas básicas y diversas</i>	6,8,-68	380	2 080	3.7	9.4	12.0	17.6	32.2	20.4	28.2	28.3	40.5	44.8
2) <i>Productos químicos</i>	5	170	445	1.6	2.0	4.6	7.3	27.1	39.3	30.6	33.9	21.2	25.5
3) <i>Maquinaria y material de transporte</i>	7	125	1 070	1.2	4.8	7.2	15.2	58.4	34.1	38.0	34.5	54.0	51.5
II. <i>Bienes no manufacturados</i>	0,1,2,3,4,68	9 710	18 190	93.5	82.1	75.7	58.6	7.9	7.8	13.0	17.9	13.4	17.0
1) <i>Artículos alimenticios</i>	0+1+22+4	3 890	8 600	37.4	38.8	37.1	29.5	9.6	8.3	13.6	19.6	17.2	20.1
2) <i>Materias primas agrícolas</i>	2-(22+27+28)	910	1 180	8.8	5.3	13.4	6.0	14.8	12.3	1.5	-1.3	5.3	9.5
3) <i>Abonos en bruto y minerales en bruto, minerales metálicos y chatarra metálica</i>	27+28	750	1 510	7.2	6.8	1.2	2.0	1.6	3.1	31.3	20.5	15.0	11.8
4) <i>Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos</i>	3	3 010	5 660	29.0	25.6	16.3	16.8	5.5	7.2	19.7	37.8	13.5	22.7
5) <i>Metales no ferrosos</i>	68	1 150	1 240	11.1	5.6	7.7	4.4	6.8	8.5	6.1	0.0	1.5	-1.1

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics (1968-1973).

UNCTAD International Trade & Development Statistics (1976).

<sup>a</sup>ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Anexo  
Cuadro 2  
EXPORTACIONES ARGENTINAS A LA ALALC <sup>a</sup>

Clasificación de la CUCI	Clave de la CUCI	Composición de las exportaciones a todo el mundo (en miles de dólares)		Composición de las exportaciones a todo el mundo (%)		Composición de las exportaciones a la ALALC (%)		Exportaciones a la ALALC como porcentaje del total por rubros		Crecimiento anual promedio de las exportaciones a la ALALC		Crecimiento anual promedio de las exportaciones totales	
		1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968-1973	1970-1973	1968-1973	1970-1973
<i>Exportaciones totales</i>	0,1,2,3,4,5,6,7,8,9	1 367 865	3 266 003	100.00	100.00	100.00	100.00	24.7	24.4	18.7	29.5	19.0	22.5
<b>I. Bienes manufacturados</b>	5+6+7+8-68	165 923	730 103	12.1	22.4	23.2	48.8	47.3	53.3	37.7	34.0	34.5	43.7
1) Productos químicos	5	49 929	94 496	3.7	2.9	5.2	6.0	35.5	50.7	22.0	20.5	13.6	19.6
2) Manufacturas básicas, excepto metales no ferrosos	6-68	57 711	288 060	4.2	8.8	5.9	13.7	34.7	38.0	40.5	43.1	38.0	49.3
a) Cuero	611	17 155	97 551	1.3	3.0	0.04	0.5	0.7	4.4	108.0	231.0	41.5	40.5
b) Papel y cartón	641	660	11 200	0.1	0.3	0.1	0.8	68.6	57.6	70.0	68.0	76.0	101.0
c) Hilados textiles - hilos	651	513	14 538	0.04	0.5	0.05	0.5	31.8	25.4	86.7	61.2	95.0	138.0
d) Perfiles de hierro y acero	673	14 285	71 582	1.0	2.2	1.2	3.7	28.2	41.6	49.4	60.2	38.1	65.3
3) Maquinaria y material de transporte	7	35 842	254 944	2.6	7.8	7.5	24.8	71.0	77.4	50.5	59.0	48.0	45.5
a) Maquinaria para la agricultura	712	2 357	21 832	0.2	0.7	0.7	2.4	96.1	86.8	53.0	53.5	58.0	60.6
b) Maquinaria de oficina	714	11 690	32 274	0.9	1.0	1.4	2.2	40.3	53.4	29.6	17.7	22.5	16.4
c) Maquinarias n.e.p. no eléctrica	719	4 191	41 643	0.3	1.3	1.1	4.1	88.1	78.4	54.0	55.0	58.5	50.2
d) Maquinaria eléctrica n.e.p.	729	1 446	10 895	0.1	0.3	0.4	0.8	86.5	59.2	38.9	37.0	49.8	58.0
e) Vehículos automotores para carreteras	732	4 294	86 719	0.3	2.7	1.1	9.9	88.3	90.6	83.5	107.6	82.5	109.0
4) Artículos manufacturados diversos	8	22 441	92 603	1.6	2.8	4.5	4.3	68.3	37.2	17.6	24.0	32.8	35.1
a) Vestuario (excepto de pieles)	841	2 514	13 061	0.2	0.4	-	0.1	-	3.4	-	26.5	39.0	49.0
b) Vestuario de pieles	842	1 264	14 911	0.1	0.5	-	-	-	-	-	-	63.0	8.3
c) Calzado	851	176	20 284	0.01	0.6	-	-	-	0.6	-	-	-	-
d) Impresos	892	15 251	24 373	1.1	0.8	3.7	2.5	81.5	81.3	9.8	17.4	9.9	17.6
<b>II. Residual</b>	0+1+2+3+4+68+9	1 201 942	2 535 900	87.9	77.6	76.8	51.2	21.6	16.1	9.7	18.5	16.1	18.5
a) Carnes frescas, refrigeradas	011	204 948	639 902	15.0	19.6	3.9	4.3	6.5	5.4	21.0	29.6	25.6	28.0
b) Trigo, etc., sin moler	041	139 085	273 775	10.2	8.4	28.0	16.9	68.1	49.2	7.3	22.8	14.5	29.6
c) Cereales sin moler n.e.p.	045	45 687	200 488	3.3	6.1	0.7	3.6	5.0	14.2	65.5	70.0	34.3	24.5
d) Azúcar y miel	061	17 858	102 958	1.3	3.2	0.6	2.0	10.4	15.5	54.2	103.1	42.0	83.0
e) Lana y otros pelos de animales	262	111 296	188 202	8.1	5.8	3.5	1.2	10.7	5.2	(2.0)	(11.0)	11.1	28.5

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics.

<sup>a</sup>ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Anexo  
Cuadro 3  
EXPORTACIONES BRASILEÑAS A LA ALALC <sup>a</sup>

Clasificación de la CUCI	Clave de la CUCI	Composición de las exportaciones a todo el mundo (en miles de dólares)		Composición de las exportaciones a todo el mundo (%)		Composición de las exportaciones a la ALALC (%)		Exportaciones a la ALALC como porcentaje del total por rubros		Crecimiento anual promedio de las exportaciones a la ALALC		Crecimiento anual promedio del total de las exportaciones	
		1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968-1973	1970-1973	1968-1973	1970-1973
<i>Exportaciones totales</i>	0,1,2,3,4,5,6,7,8,9	1 881 316	6 199 192	100.00	100.00	100.00	100.00	10.3	9.0	23.5	22.5	27.0	31.5
I. <i>Exportaciones manufacturadas</i>	(5-8)-68	152 680	1 216 918	8.1	19.6	36.1	56.6	45.6	25.9	35.2	30.2	52.2	49.8
1) Productos químicos	5	27 052	109 726	1.4	1.8	2.0	4.7	14.1	24.1	47.3	45.0	32.3	41.5
2) Manufacturas básicas, excepto de metales no ferrosos	6-68	79 912	557 664	4.3	9.0	18.2	18.5	44.1	18.5	23.9	15.9	47.8	39.8
3) Maquinaria y material de transporte	7	41 096	303 842	2.2	4.9	15.0	26.8	70.4	49.2	38.9	33.2	49.2	46.1
a) Máquinas eléctricas y no eléctricas	71+72	37 321	219 472	2.0	3.5	14.6	18.1	75.7	46.1	29.0	20.2	42.5	38.7
b) Vehículos automotores para carreteras	732	972	61 687	0.1	1.0	0.3	8.4	61.8	87.1	138.8	112.4	129.2	86.6
4) Artículos manufacturados diversos	8	4 622	245 685	0.3	4.0	0.9	6.5	37.0	14.8	85.0	94.0	111.2	120.8
a) Vestuario	84	462	88 682	0.02	1.4	—	3.2	—	20.2	—	197.3	186.2	208.8
b) Calzado	851	450	93 478	0.02	1.5	—	0.1	—	0.5	—	—	190.7	124.4
II. <i>Otras exportaciones</i>	(0-4)+9+68	1 728 636	4 982 274	91.9	80.4	63.9	43.4	7.1	4.9	14.4	14.9	23.7	28.0
1) Productos alimenticios y animales vivos	0	1 212 595	3 053 096	64.5	49.2	31.6	16.6	5.0	3.0	8.8	8.2	20.2	24.4
2) Bebidas y tabaco	1	20 476	65 949	1.1	1.1	0.5	1.3	4.9	10.7	47.5	60.1	26.3	24.2
3) Materiales crudos, excepto combustibles	2	431 010	1 453 806	22.9	23.5	29.8	17.4	13.4	6.7	11.0	12.6	27.5	31.8
4) Combustibles minerales, etc.	3	638	83 564	0.03	1.4	0.2	3.3	61.9	21.9	115.1	109.1	165.1	73.5
5) Aceites y mantecas animales y vegetales	4	51 881	194 278	2.8	3.1	0.3	1.8	1.0	5.0	79.2	90.5	30.2	42.1
6) Mercaderías no clasificadas según su naturaleza	9	11 612	119 829	0.6	1.9	1.4	2.3	23.7	10.9	36.5	8.7	58.0	67.5
7) Metales no ferrosos	68	421	11 804	0.02	0.2	0.1	0.8	50.6	34.4	80.0	9.6	95.0	27.4

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics.

<sup>a</sup>ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Anexo  
Cuadro 4  
EXPORTACIONES COLOMBIANAS A LA ALALC <sup>a</sup>

Clasificación de la CUCI	Clave de la CUCI	Composición de las exportaciones a todo el mundo (en miles de dólares)		Composición de las exportaciones a todo el mundo (%)		Composición de las exportaciones a la ALALC (%)		Exportaciones a la ALALC como porcentaje del total por rubros		Crecimiento anual promedio de las exportaciones a la ALALC		Crecimiento anual promedio del total de las exportaciones	
		1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968-1973	1970-1973	1968-1973	1970-1973
<i>Exportaciones totales</i>	0,1,2,3,4,5,6,7,8,9	558 278	1 175 512	100.00	100.00	100.00	100.00	6.1	9.5	27.0	6.7	16.1	17.6
<i>Exportaciones (excepto de café)</i>	(0-9)-07	206 804	577 584	37.0	49.1	88.6	92.2	14.6	17.8	27.8	15.9	22.8	29.8
I. <i>Artículos manufacturados</i>	(5-8)-68	53 334	307 311	9.6	26.1	43.7	61.1	28.0	22.2	35.5	58.5	41.9	73.8
1) <i>Productos químicos</i>	5	8 621	35 647	1.5	3.0	12.9	19.4	51.3	60.7	38.0	51.5	42.5	60.0
2) <i>Manufacturas básicas, excepto de metales no ferrosos</i>	6-68	35 921	205 464	6.4	17.5	20.3	22.4	19.3	12.2	29.2	62.7	41.7	76.0
a) <i>Cuero, pieles preparadas</i>	61	3 510	18 502	0.6	1.6	0.3	-	3.3	-	-	-	39.7	48.2
b) <i>Hilados, tejidos</i>	65	9 304	54 250	1.7	4.6	3.4	3.6	12.4	7.5	28.8	70.0	42.3	62.0
3) <i>Maquinaria y material de transporte</i>	7	4 166	17 719	0.8	1.5	6.6	9.9	53.7	62.7	37.8	55.5	34.5	47.0
a) <i>Máquinas eléctricas y no eléctricas</i>	71+72	3 907	14 903	0.7	1.3	6.6	7.9	57.2	59.2	31.7	50.0	30.7	45.0
4) <i>Artículos manufacturados diversos</i>	8	4 639	48 482	0.8	4.1	3.8	9.4	28.5	21.6	51.2	68.0	78.5	97.5
a) <i>Vestuario</i>	84	515	19 221	0.1	1.6	0.3	2.3	21.6	13.2	87.0	-	106.5	160.0
II. <i>Otras exportaciones</i>	(0-4)+9+68-07	153 470	270 273	27.4	23.0	44.9	31.1	10.0	12.7	17.8	(11.0)	12.0	9.4
a) <i>Carnes y preparados</i>	01	1 471	40 945	0.3	3.5	3.4	5.7	79.5	15.4	40.0	103.6	94.0	105.5
b) <i>Pescado y preparados</i>	03	3 195	10 685	0.6	0.9	-	-	-	-	-	-	27.2	30.3
c) <i>Flores cortadas y follaje</i>	292.7	277	8 415	0.1	0.7	-	-	-	-	-	-	97.5	105.0

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics.

<sup>a</sup>ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Anexo  
Cuadro 5  
EXPORTACIONES COLOMBIANAS AL GRUPO ANDINO <sup>a</sup>

Clasificación de la CUCI	Clave de la CUCI	Composición de las exportaciones a todo el mundo (en miles de dólares)		Composición de las exportaciones a todo el mundo (%)		Composición de las exportaciones al Grupo Andino (%)		Exportaciones al Grupo Andino como porcentaje del total, por rubros		Crecimiento anual promedio de las exportaciones al Grupo Andino		Crecimiento anual promedio del total de las exportaciones	
		1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968-1973	1970-1973	1968-1973	1970-1973
Exportaciones totales	0,1,2,3,4,5,6,7,8,9	558 278	1 175 512	100.00	100.00	100.00	100.00	4.3	7.5	29.6	12.1	16.1	17.6
Exportaciones (excepto de café)	(0-9)-07	206 804	577 584	37.0	49.1	99.5	99.8	11.6	15.2	29.6	12.4	22.8	29.8
I. Artículos manufacturados	(5-8)-68	53 334	307 311	9.6	26.1	44.2	63.8	19.9	18.3	39.5	56.7	41.9	73.8
1) Productos químicos	5	8 621	35 647	1.5	3.0	13.4	17.6	37.2	43.4	36.9	38.2	42.5	60.0
2) Manufacturas básicas, excepto de metales no ferrosos	6-68	35 921	205 464	6.4	17.5	17.7	25.5	11.8	10.9	39.5	75.7	41.7	76.0
a) Cuero, pieles preparadas	61	3 510	18 502	0.6	1.6	-	-	-	-	-	-	39.7	48.2
b) Hilados, tejidos	65	9 304	54 250	1.7	4.6	3.3	3.6	8.6	5.8	31.3	114.2	42.3	62.0
3) Maquinaria y material de transporte	7	4 166	17 719	0.8	1.5	8.7	11.5	50.1	57.0	37.1	52.5	34.5	47.0
a) Máquinas eléctricas y no eléctricas	71+72	3 907	14 903	0.7	1.3	8.7	8.9	53.4	52.5	30.3	45.8	30.7	45.0
4) Artículos manufacturados diversos	8	4 639	48 482	0.8	4.1	4.4	9.2	22.7	16.8	50.7	67.5	78.5	97.5
a) Vestuario	84	515	19 221	0.1	1.6	-	2.0	-	9.4	-	-	106.5	160.0
II. Otras exportaciones	(0+4)+9+68-07	153 470	270 273	27.4	23.0	55.3	36.0	8.7	11.7	19.0	(11.6)	12.0	9.4
a) Carnes y preparados	01	1 471	40 945	0.3	3.5	4.9	7.1	79.5	15.4	40.2	107.2	94.0	105.5
b) Pescado y preparados	03	3 195	10 685	0.6	0.9	-	-	-	-	-	-	27.2	30.3
c) Flores cortadas y follaje	292.7	277	8 415	0.1	0.7	-	-	-	-	-	-	97.5	105.0

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics (1968-1973).

<sup>a</sup>Grupo Andino: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

Anexo  
Cuadro 6  
EXPORTACIONES MEXICANAS A LA ALALC <sup>a</sup>

Clasificación de la CUCI	Clave de la CUCI	Composición de las exportaciones a todo el mundo (en miles de dólares)		Composición de las exportaciones a todo el mundo (%)		Composición de las exportaciones a la ALALC (%)		Exportaciones a la ALALC como porcentaje del total, por rubros		Crecimiento anual promedio de las exportaciones a la ALALC		Crecimiento anual promedio de las exportaciones totales	
		1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968	1973	1968-1973	1970-1973	1968-1973	1970-1973
<i>Exportaciones totales</i>	0,1,2,3,4,5,6,7,8,9	1 110 152	2 631 496	100.00	100.00	100.00	100.00	5.6	6.6	22.6	23.2	18.8	29.8
I. <i>Artículos manufacturados</i>	(5-8)-68	225 597	1 102 871	20.3	41.9	66.0	72.4	18.3	11.4	24.9	21.5	37.3	41.2
1) Productos químicos	5	68 516	168 973	6.2	6.4	23.1	24.4	21.1	25.0	24.0	24.6	19.8	19.9
2) Manufacturas básicas, excepto de metales no ferrosos	6-68	83 362	274 190	7.5	10.4	12.6	7.5	9.5	4.7	10.5	5.4	26.8	37.1
a) Hilados, hilos	651	15 375	67 349	1.4	2.6	0.2	0.1	0.8	0.2	-	(30.0)	34.3	60.6
b) Tejidos de algodón	652	2 027	43 628	0.2	1.7	-	-	-	-	-	-	84.2	116.6
c) Manufacturas de vidrio	665	5 646	17 526	0.5	0.7	0.8	0.3	9.0	3.4	-	(21.5)	25.3	30.2
3) Maquinaria y material de transporte	7	36 427	463 658	3.3	17.6	14.1	26.0	24.3	9.7	38.5	25.8	66.3	53.3
a) Maquinaria, excepto la eléctrica	71	19 798	199 477	1.8	7.6	7.6	16.2	23.9	14.0	42.8	15.9	58.5	59.6
b) Maquinaria eléctrica	72	8 573	136 013	0.8	5.2	4.9	5.4	36.0	6.8	24.6	45.2	73.3	35.7
c) Vehículos automotores para carreteras	732	3 223	97 068	0.3	3.7	0.3	2.9	6.2	5.2	92.0	69.2	97.6	80.0
4) Artículos manufacturados diversos	8	37 301	196 050	3.4	7.5	16.1	14.5	27.0	12.8	20.1	21.1	20.1	21.1
a) Vestuario	841	4 648	67 144	0.4	2.6	-	0.1	-	-	-	-	70.5	95.0
II. <i>Otras exportaciones</i>	(0-4)+9+68	1 083 938	1 528 625	79.7	58.1	32.7	27.4	2.3	3.1	18.4	28.2	11.5	23.5
a) Animales vivos	001	26 214	91 317	2.4	3.5	0.2	-	0.4	-	-	-	28.3	43.5
b) Legumbres frescas o conservadas	054	44 669	178 985	4.0	6.8	0.8	2.4	1.1	2.3	58.2	150.5	32.0	50.7
c) Café	071	69 260	168 731	6.2	6.4	-	0.3	-	0.3	-	-	19.5	31.4
d) Algodón	263	122 398	166 454	11.0	6.3	7.9	7.9	4.0	8.2	22.9	36.9	6.3	26.0
e) Plata, platino	681	73 125	186 336	6.6	7.1	0.3	0.5	0.3	0.4	30.0	-	20.5	86.5
f) Cobre	682	11 452	41 662	1.0	1.6	1.4	1.8	7.6	7.7	29.7	33.6	29.4	59.4

Fuente: Basado en U.N. Commodity Trade Statistics.

<sup>a</sup>ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.



## Anexo

## Cuadro 7

## EXPORTACIONES MANUFACTURADAS BRASILEÑAS DE MAYOR CRECIMIENTO

*(En miles de dólares estadounidenses)*

<i>CUCI</i>	<i>PRODUCTO</i>	<i>1968</i>	<i>1973</i>
897	Joyas y otros objetos de oro y plata	594	10 631
892	Impresos	—	11 356
851	Calzado	450	93 478
842	Vestuario de pieles, etc.	—	5 610
841	Vestuario (excepto el confeccionado en pieles)	462	83 072
831	Artículos de viaje, bolsas de mano	—	8 280
821	Muebles	502	10 297
732	Vehículos automotores para carreteras	972	61 687
724	Aparatos de telecomunicación	734	46 191
722	Máquinas generadoras eléctricas y mecanismos para operar interruptores	913	11 337
717	Maquinaria textil y para trabajar cuero	2 542	14 616
714.2	Máquinas de calcular y computadoras	833	4 960
712	Maquinaria para la agricultura	566	9 229
711.5	Motores de combustión interna, excepto para aeronaves	111	8 645
673	Perfiles de hierro y acero	2 682	19 185
671	Hierro en bruto	5 656	47 235
665	Manufacturas de vidrio	—	2 076
661	Cemento	267	3 536
656	Artículos textiles, n.e.p.	1 116	21 589
654	Encajes, cintas, tules, etc.	—	1 813
653	Tejidos de fibras textiles no de algodón	7 301	42 586
652	Tejidos de algodón	1 831	53 946
651	Hilados e hilos de fibras textiles	2 727	97 522
641	Papel y cartón	—	23 883
629	Artículos de caucho n.e.p.	553	6 362
581	Materias plásticas	318	5 991
561	Abonos manufacturados	—	2 279

**Anexo**  
**Cuadro 8**

**EXPORTACIONES MANUFACTURADAS ARGENTINAS DE MAYOR CRECIMIENTO**

*(En miles de dólares estadounidenses)*

<i>CUCI</i>	<i>PRODUCTO</i>	<i>1968</i>	<i>1973</i>
851	Calzado	176	20 284
842	Vestuario, etc. de pieles	1 264	14 911
841	Vestuario (excepto el confeccionado en pieles)	2 514	13 061
732	Vehículos automotores para carreteras	4 294	86 719
719,9	Piezas y accesorios para máquinas, n.e.p.	842	7 385
719.6	Máquinas no eléctricas, n.e.p.	1 076	9 812
719.2	Bombas y centrifugadoras	593	11 540
718	Maquinaria para las industrias especiales	662	16 342
714.2	Máquinas de calcular, computadoras	5 302	19 483
712	Maquinaria para la agricultura	2 357	21 832
674	Planos canteados (universales), planchas y láminas de hierro o acero	371	24 977
673	Perfiles de hierro o acero	14 285	71 582
651	Hilados e hilos de fibras textiles	513	14 538
611	Cuero	17 155	97 551

**Cuadro 9**

**EXPORTACIONES MANUFACTURADAS COLOMBIANAS DE MAYOR CRECIMIENTO**

*(En miles de dólares estadounidenses)*

<i>CUCI</i>	<i>PRODUCTO</i>	<i>1968</i>	<i>1973</i>
841	Vestuario (excepto el confeccionado en pieles)	515	19 213
673	Perfiles de hierro o acero	—	5 708
667	Perlas y piedras preciosas y semipreciosas	1 467	86 622
652	Tejidos de algodón	5 076	24 175
651	Hilados e hilos de fibras textiles	3 693	19 988
611	Cuero	3 410	17 117
292	Flores cortadas	277	8 415

**Anexo  
Cuadro 10**

**EXPORTACIONES MANUFACTURADAS MEXICANAS DE MAYOR CRECIMIENTO**

<i>CUCI</i>	<i>PRODUCTO</i>	<i>1968</i>	<i>1973</i>
897.1	Joyas de oro y plata	1 783	12 408
894	Juguetes, artículos de deporte, etc.	2 889	24 464
891	Aparatos para grabación y reproducción	2 115	13 505
862	Productos fotográficos y cinematográficos	—	7 790
841	Vestuario (excepto el confeccionado en pieles)	4 648	67 144
734	Aeronaves	1 492	23 218
732	Vehículos automotores para carreteras	3 223	97 068
724	Aparatos de telecomunicación	3 771	83 912
722.2	Mecanismos eléctricos para la conexión, corte o protección de circuitos eléctricos (conmutadores, etc.)	2 178	33 479
719.9	Piezas y accesorios para máquinas n.e.p.	12 124	109 302
714.2	Máquinas de calcular, computadoras	396	29 330
711.5	Motores de combustión interna, excepto para aeronaves	1 996	31 291
673	Perfiles de hierro o de acero	—	9 189
652.1	Tejidos de algodón gris (sin blanquear, sin mercerizar)	1 617	28 822
652.2	Tejidos de algodón blanqueados, teñidos, mercerizados, estampados o acabados de otra forma	410	14 806
651.3	Hilados e hilos de algodón sin blanquear, sin acondicionar para la venta al por menor	5 536	26 315
642	Artículos de papel	1 127	10 260
631	Chapas y maderas terciadas, n.e.p.	2 053	10 356
513.3	Acidos inorgánicos	609	24 935

## Comentario de Raúl Prebisch \*

Quiero expresar, ante todo, mi reconocimiento por la invitación que se me hizo para participar en esta reunión. Tanto por la reunión en sí misma, que ha resultado de un extraordinario interés, como porque me brinda la oportunidad de comentar un documento excelente por cuyo contenido no vacilo en felicitar al Sr. de Vries. Es infrecuente que economistas de los centros se explayen sobre asuntos latinoamericanos y de la periferia con la lucidez y el acierto con que el Sr. de Vries lo ha hecho.

Voy a concentrarme en los tres temas por él elegidos: las proyecciones del comercio exterior de América Latina, el comercio entre los países latinoamericanos y la vulnerabilidad exterior de nuestros países.

1. Acerca de las proyecciones es muy interesante notar que debido a las limitaciones que los centros industriales opondrán a las exportaciones de Latinoamérica durante los próximos años —por su situación inflacionaria, su escasa probabilidad de recuperar altas tasas de crecimiento, y al recrudescimiento de la política proteccionista que se agregan a las trabas tradicionales— el Sr. de Vries proyecta una tasa moderada de 8 a 10% de crecimiento anual de las exportaciones latinoamericanas. Es una cifra satisfactoria —hace algunos años hasta la habríamos considerado ilusoria— pero no suficiente para asegurar una tasa de crecimiento anual de América Latina mayor del 6 ó 7%. Si se la compara históricamente con otras tasas podría considerársela elevada, pero no lo es

\*Exposición efectuada en el Seminario sobre Políticas de Promoción de Exportaciones realizado en la sede de la CEPAL el 7 de noviembre de 1976.

desde el punto de vista de la necesidad de absorber una masa creciente de fuerza de trabajo a niveles crecientes de productividad.

Quisiera hacer aquí una interpolación para recoger algunas observaciones hechas ayer sobre lo que hemos dado en llamar la sociedad de consumo; sociedad de consumo incompatible con una economía dinámica con sentido social. Ahora bien, si no somos capaces de abatir la sociedad de consumo, en mayor o menor grado según los países y situaciones, no lograremos una tasa de crecimiento superior al 6 ó 7% anual. Sin embargo, no quisiera internarme en este intrincado tema sino sólo señalar la significación de las cifras que nos brinda el trabajo del Sr. de Vries.

Decía que ha calculado el crecimiento anual de las exportaciones entre 8 y 10%, a pesar de lo cual pone el acento en la necesidad de reducir el coeficiente de importaciones de 11% del producto —en los años 74 y 75— a 9% al final del decenio. Es admirable la naturalidad con que el Sr. de Vries acepta el concepto de sustitución de importaciones que hasta hace poco tiempo se juzgaba un tanto indecente. A la CEPAL le han alcanzado toda suerte de críticas, las que si bien van amenguando todavía existen, acerca de lo que inapropiadamente se ha llamado el 'modelo de sustitución de importaciones', aunque jamás he reconocido la existencia de ese modelo. Más adelante volveré sobre este tema. Pero ahora sólo quiero subrayar que es interesante y muy significativo que se acepte la necesidad de reducir el coeficiente de importaciones, no obstante la tasa satisfactoria prevista de crecimiento de las exportaciones; eso significa volver a impulsar con vigor la

política sustitutiva de importaciones a la vez que se estimula el crecimiento de las exportaciones.

Ha sido una característica de esta reunión que casi nadie haya percibido contradicción entre una cosa y la otra, admitiendo, que ambas deben hacerse; sustituir importaciones y aumentar las exportaciones. Valga recordar la consideración, tan interesante, que hizo el Sr. de Vries cuando manifestó que el Brasil no habría podido entrar en una etapa de vigorosa exportación de manufacturas sin haber establecido previamente una sólida industria basada en la sustitución de importaciones.

Creo que las proyecciones propuestas por el Sr. de Vries destacan con objetividad los factores que están en juego, dada la elevada elasticidad de la demanda de importaciones en nuestros países. Existen dos formas fundamentales de satisfacer esta demanda de importaciones, o se logra que los centros aumenten también su coeficiente de importaciones, liberalizando su comercio con la periferia, o se sustituyen importaciones a la vez que se estimulan exportaciones en diversas formas. En la medida que no se logre la primera alternativa, no cabe otra solución que la segunda toda vez que se quiera alcanzar una tasa satisfactoria de desarrollo.

Hay una realidad objetiva insoslayable: la diferencia de elasticidades entre nuestra demanda de las importaciones provenientes de los centros y la demanda de los centros de nuestras exportaciones tradicionales. La combinación entre estímulos a la exportación y sustitución de importaciones es algo que la CEPAL ha sostenido desde hace muchos años, y si ahora lo repito es porque se lo ha olvidado a fin de poder reprocharnos aquel supuesto 'modelo' de sustitución de importaciones. Me permitiré leer

algunos párrafos de un informe titulado *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, y que la CEPAL presentó a los gobiernos en el año 1961. Hay allí una sección denominada "Las fallas fundamentales de la industrialización", donde se dice: "la excesiva orientación de la industria hacia el mercado interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales". Y agrega: "la política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo haberse obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente".

Bien. Creo que esa es una teoría sana, pero la posibilidad de aplicarla depende no solamente de la sabiduría con que se proceda en la política económica de nuestros países, sino de la actitud de los centros, y a menudo tiende a olvidarse que los centros fueron y siguen siendo restrictivos. Como me decía Aníbal Pinto días pasados, los centros invitan a los países periféricos a sentarse a su mesa suntuosa, a disfrutar de las delicias de su prosperidad, pero cuando los periféricos llegan, quienes invitan se fijan en los zapatos o en la tela de las camisas de aquéllos, los ubican en otra mesa donde la comida es menos abundante, menos suculenta y, más aún, les ponen restricciones a los que

ingenuamente habían creído que podían participar de las ventajas de aquella mesa suntuosa.

Es muy comprensible que los centros, dada la situación que enfrentan, no puedan tener la libertad de acción que nosotros quisiéramos. Soy el primero en comprender esos problemas, especialmente en materia de agricultura; y llamará quizás la atención que siendo yo originario de un país agrícola reconozca que los centros justifican su política en algunas razones de peso, aunque no todas tengan el mismo peso. Pero lo que no puedo comprender es cómo hay gente todavía en nuestros países que considera que la mesa está abierta para todos, y que basta con reducir o eliminar los aranceles y preconizar el libre juego de las fuerzas económicas para que podamos resolver nuestros problemas fundamentales de crecimiento. Lo que a mí me preocupa es ese anacronismo teórico, ese recaer en fórmulas que la depresión mundial nos llevó a rechazar hace tantos años; ellas están floreciendo de nuevo y llevan a cometer errores tremendos en la política económica de nuestros países. Por eso creo que es muy saludable tener documentos como el del Sr. de Vries que permiten subrayar que la solución de nuestros problemas de comercio exterior no depende solamente de nuestra política, sino también de la política de los centros; lo cual en modo alguno nos exime de los esfuerzos para poner en práctica una buena política, sino que nos obliga a tomar en cuenta los obstáculos impuestos por la realidad de los centros.

El Sr. de Vries mencionó a las transnacionales y por tanto parece oportuno recordar también los obstáculos encontrados en esta materia. Las transnacionales fueron atraídas por la política de sustitución de importaciones. Recuérdese que, por lo general, eran

renuentes a exportar y todavía en algunos sectores siguen siéndolo. Los estímulos, los subsidios y otras medidas están transformando ese estado de cosas pero no me siento completamente alentado por lo que ha ocurrido en los últimos años.

Como revelan los estudios por países presentados en este seminario, y también un estudio inédito de Cristóbal Lara que se está elaborando, es bastante alta la proporción que representan las manufacturas tradicionales en las exportaciones a los centros. Las corporaciones han tendido a exportar de un país latinoamericano a otro, lo cual está bien, pero ¿hasta qué punto podremos contar con las transnacionales para exportar a los centros? Y no me refiero ya al calzado ni a los tejidos, pues la periferia está perfectamente capacitada para hacerlo, sino a aquellos productos que las transnacionales pueden producir y exportar eficientemente. ¿Hasta qué punto podríamos esperar una vigorosa actividad de exportación por parte de las transnacionales en aquellos artículos que el Sr. de Vries menciona, tales como bienes de capital, maquinaria no eléctrica, etc.? Son productos de mayor tecnología, no diré de la tecnología más avanzada, donde posiblemente no estemos preparados, pero sí de esas tecnologías intermedias que América Latina está aprendiendo con bastante rapidez. Esta es mi incógnita: ¿qué harán las transnacionales para que se pueda alcanzar, y si es posible, superar a esas tasas de 8 a 10% de crecimiento de las exportaciones que se han proyectado?

2. En cuanto al comercio latinoamericano es muy alentador comprobar que, a pesar de los defectos de la ALALC y de otras agrupaciones, y quizás al margen de la política de éstas, ha crecido considera-

blemente la exportación de productos manufacturados entre los países latinoamericanos. He visto las cifras de México, Brasil y Argentina, y es impresionante lo realizado, sobre todo en el caso del Brasil, en materia de exportaciones a otros países latinoamericanos.

Pero no todo es motivo de complacencia pues si desde el punto de vista de esos tres países es notable el éxito logrado, también hay que señalar que no han seguido una política que permita a los países compradores de esas importaciones pagar en mercaderías. Estos tienen un déficit creciente, es decir, se está reproduciendo en las relaciones entre países latinoamericanos una situación similar a la que siempre hemos tenido con los centros y, especialmente, con los Estados Unidos: fuerte tendencia a importar y un déficit que persiste puesto que las exportaciones no fueron suficientes para pagar esas importaciones. Y esto debiera preocuparnos porque no me parece que un desarrollo sistemáticamente desequilibrado nos permita desenvolvernos sobre bases sólidas. A mi juicio, los países que exportan esos bienes manufacturados tienen la responsabilidad de resolver progresivamente los problemas del déficit de aquéllos que los importan.

Cada vez estoy más convencido que frente a las perspectivas de los centros es de esencial importancia que desarrollemos el comercio entre países latinoamericanos. La expansión de este comercio no sustituiría al que se efectúa con los demás países sino que agregaría un intercambio adicional y permitiría resolver racionalmente algunos problemas. Por ejemplo, y como ya lo ha expresado el Sr. de Vries, podría lograrse un acuerdo para el desarrollo de ciertas industrias básicas por el cual distintos

países pudiesen compartir la responsabilidad por productos, y de ese modo se ofrecería una oportunidad para participar en esas industrias de gran demanda a los países menos desarrollados y a los que están en situación de inferioridad para participar en esa corriente caudalosa del intercambio. Por cierto que en el Grupo Andino se habrían salvado grandes obstáculos si se hubiese hecho esa distribución industrial. Ojalá se pueda retomar esa política, acaso buscando fórmulas de integración del Grupo Andino y del MCCA, en un arreglo general sobre las bases de ALALC o sobre otras bases. Porque si se demuestra que la ALALC es insuficiente, ella puede modificarse por protocolos adicionales o transformarse. En suma, sin dejar de reconocer que ha marchado con lentitud el proceso de integración, especialmente en el caso de la ALALC, no puede desconocerse que fue un instrumento muy positivo. No fue todo lo eficaz que hubiéramos deseado pero podría serlo mucho más.

3. El último punto que deseo comentar es el de la vulnerabilidad. Ya se habló de ella; José Piñera (h) hizo una referencia muy interesante, que si mal no recuerdo está en el informe elaborado por él y R. Ffrench-Davis, acerca de que el criterio de economicidad en la política de promoción de exportaciones debería también tomar en cuenta el costo que para un país significa la fluctuación de las exportaciones.

Yo he sido funcionario de un país que tuvo fluctuaciones y en su momento también debí aconsejar medidas de emergencia para afrontarlas. Pero de todos modos estimo que nunca América Latina fue más vulnerable externamente que hoy. Y la vulnerabilidad exterior, desde el punto de vista económico y

financiero, significa asimismo una considerable vulnerabilidad política. Y vulnerabilidad a los banqueros, sobre todo después de la revolución acerca de la cual Carlos Massad nos habla en un artículo que apareció en el segundo número de la *Revista de la CEPAL*. Porque ahora los países no dependen ya en sus operaciones financieras a corto plazo del Fondo Monetario, sino de un grupo de banqueros privados.

En la CEPAL nunca hemos admirado excesivamente al FMI, aun cuando ha cambiado bastante con respecto a veinte años atrás, pero me temo que como van las cosas en el mundo Enrique Iglesias se verá forzado a elogiar al FMI. Y yo no lo voy a criticar; antes bien, acaso me una a sus elogios, al contrastar la orientación de éste con lo que están haciendo estos banqueros en la actualidad. Estos, por supuesto, son producto de las circunstancias, del actual caos monetario y financiero internacional.

Si he mencionado mi experiencia anterior es porque considero que ahora nuestros países están indefensos por los dos lados, económico y financiero. Desafortunadamente, la red de seguridad ideada por Enrique Iglesias no culminó hasta ahora en nada concreto. Asimismo, en este Seminario participa el Dr. Avramovic, principal arquitecto del programa internacional de estabilización de precios de los productos básicos, y no le veo un rostro optimista, salvo que yo interprete mal su fisonomía.

No se han hecho progresos. Lo desastroso en todo esto es que ante cada medida propuesta por los países en desarrollo se advierte una actitud negativa por parte de los centros. Yo quisiera ver planteadas otras opciones, si no se consideran apropiadas la solución propuesta para los productos básicos o por la red de seguridad. Son éstas soluciones

racionales, formuladas por quienes conocen los problemas y están animados de un sentido de responsabilidad.

Lo peor de todo esto es que nuestros países perdieron un formidable instrumento para atenuar la vulnerabilidad; antes tenían un margen comprimible de importaciones, existían importaciones de artículos postergables o prescindibles que, en caso de dificultad exterior, se comprimían. Yo mismo reconozco haber sido el agente de compresión inmoderado de muchas cosas, comenzando, en mal momento, con los vinos franceses y el whisky escocés. Pero había que salir de situaciones graves, y se salió.

En fin, plena heterodoxia, pero considero mejor haber cometido ese tipo de desviaciones de la ortodoxia de aquellos tiempos que caer en la violación de una ortodoxia mucho más seria que la de restringir importaciones. Me refiero a la heterodoxia de recurrir a créditos a corto y mediano plazo, para pagar importaciones destinadas al consumo y no a la capitalización. Gran parte de la deuda que Latinoamérica ha acumulado durante los últimos años ha servido para pagar importaciones destinadas al consumo; y esto se hizo contrariando todas las viejas y prudentes normas que nos guiaron cuando recurrimos al capital extranjero.

Pues bien, no tenemos ya ese margen comprimible, y sobre eso llamamos la atención en el trabajo citado del año 1961. Advertimos a los gobiernos que íbamos por mal camino ya que estábamos sustituyendo todos los bienes de consumo duraderos y no duraderos, creando industrias y ocupación de fuerza de trabajo en la producción de esos bienes, a la par que descuidábamos los bienes intermedios que servirían para producirlos. De manera que cuando sobreviene una situación como la que están atravesando hoy muchos países, no



hay importaciones que puedan comprimirse, porque si se las comprime será a expensas de la ocupación. Me disculpo por decir "a expensas de la ocupación"; tal vez se trate de una preocupación injustificada, porque el otro día he leído en un diario cuyo nombre no quiero recordar, un editorial donde se decía que la desocupación es un problema de salarios: déjese que el salario caiga a su nivel natural y se absorberá toda la mano de obra disponible. Es ésta otra muestra de la invasión teórica que estamos padeciendo en los países latinoamericanos, que simplifica en tal forma nuestra realidad.

Creo que esta preocupación por la vulnerabilidad exterior es de fundamental importancia. No la vamos a resolver

inmediatamente, pero creo que la lección que hoy se deriva de los acontecimientos debiera llevarnos a no olvidar el ciclo. La CEPAL ha olvidado el ciclo, y me estoy acusando como hombre de la CEPAL. Preocupados por la tasa de crecimiento y por los cambios estructurales hemos olvidado el ciclo y los países también lo han olvidado. En la época de prosperidad anterior a 1973, creímos que la economía seguiría creciendo sin grandes interrupciones, y no fue así. El ciclo es, en fin de cuentas, la forma de crecer de la economía capitalista. A falta de medidas internacionales deberíamos reflexionar seriamente acerca de las medidas internas que podríamos adoptar para hacer frente a ese fenómeno.

## **Población y fuerza de trabajo en América Latina: algunos ejercicios de simulación**

*Charles Rollins\**

En América Latina no se ha concedido la importancia debida a los problemas derivados del crecimiento de la población, y aunque no se trata de promover un nuevo malthusianismo, conviene destacar los desafíos que enfrentarán los países de la región si en los próximos decenios continuasen las actuales tendencias demográficas. Basta señalar que si así sucediera América Latina sobrepasaría los 700 millones de habitantes a fines de siglo y excedería los 6 000 millones dentro de 100 años, o sea tendría 20 veces más que su población presente y una vez y media más que toda la población actual del mundo.

Este artículo explora algunos aspectos de este proceso en el ámbito continental y en los niveles nacionales y regionales de cuatro países especialmente seleccionados (Argentina, Brasil, El Salvador y Venezuela). A partir de varias proyecciones de población, construidas sobre la base de distintos supuestos de crecimiento, analiza las tendencias demográficas generales (fecundidad, mortalidad, crecimiento de la población) y los cambios en la composición por edad y en la estructura de la fuerza de trabajo. En este último aspecto, el autor subraya que el gran incremento de la población en edad activa mantendrá una enorme presión sobre el mercado de trabajo durante los próximos decenios, fenómeno que acarreará complejas consecuencias económicas, sociales y políticas.

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

## **Introducción**

Durante el curso de los trabajos para construir un modelo general de simulación destinado a experimentar con diferentes estilos posibles de desarrollo, quedó en claro que el empleo subsistiría como uno de los problemas fundamentales que deberá encarar la economía latinoamericana, cuando menos durante lo que resta del presente siglo. Dada la importancia de este aspecto se estructuró un modelo de población aparte para investigar las tendencias demográficas y de la fuerza de trabajo. Se ideó un conjunto de experimentos de simulación para analizar cuatro países seleccionados a fin de ilustrar la gama de variaciones en la región. El presente artículo informa sobre los principales resultados de dichos experimentos.

A fin de situar los experimentos dentro de una perspectiva adecuada el análisis comienza con un examen general de los parámetros demográficos que caracterizan a la región. Pese a ser bien conocidos por los demógrafos, es probable que muchos de éstos, y sus consecuencias, sean menos familiares para los economistas y demás especialistas interesados en los problemas del desarrollo, y puesto que suelen revestir importancia fundamental conviene reiterarlos.

En primer lugar, es necesario destacar que la población es por antonomasia la variable a largo plazo, y que los cambios de sus parámetros fundamentales necesitan muchísimo tiempo para manifestarse. Así, incluso admitido el postulado extremo de que las tasas de fecundidad por edades disminuyan notoriamente durante 25 años, a un nivel que implique un crecimiento demográfico nulo en una población estable, la población continuaría aumentando con rapidez durante un período mucho más prolongado: respecto a la región en su

conjunto transcurriría medio siglo antes de que la tasa de incremento demográfico se aproximara al nivel vigente en Europa occidental y de hecho el crecimiento sólo cesaría después de unos 100 años. La población regional aumentaría de unos 275 millones en 1970 a más de 500 millones a fines de siglo, y a unos 800 millones cuando la expansión cesara definitivamente. La importancia práctica de una proyección mínima de esta especie radica en que demuestra con toda claridad, que el concepto de América Latina como una región subpoblada con tierra y demás recursos en abundancia con relación a su población sólo corresponde a un fenómeno transitorio; en la mayoría de los países esta etapa habrá concluido en menos de 50 años.

En el extremo opuesto, si las tasas de fecundidad se mantuviesen al nivel de 1970 durante un período prolongado, las cifras demográficas proyectadas confunden la imaginación: después de 100 años un país pequeño como El Salvador tendría más de 150 millones de habitantes, Brasil sobrepasaría los 2 000 millones, y la región excedería los 6 000 millones —una y media veces la población actual de todo el mundo. El interrogante no consiste en saber si esto ocurrirá, sino más bien cómo y cuán pronto sobrevendrán los cambios que reducirán el crecimiento demográfico a proporciones más manejables.

En general, la población de América Latina es muy joven, pero la composición por edad varía radicalmente de una zona a otra, y esto tiene consecuencias importantes para el tamaño y la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, el tamaño de la población dependiente, las necesidades educativas, etc. Se realiza un análisis de estos aspectos y, nuevamente, las proyecciones a muy largo plazo

muestran cómo pueden cambiar las composiciones por edades en casos extremos.

Existen tres parámetros demográficos fundamentales que es necesario estimar para emplearlos en los experimentos de simulación: las tasas de fecundidad, las tasas de mortalidad, y las características de la migración interna. Probablemente, lo que reviste mayor interés son las tasas de fecundidad, de las que existe una gama muy amplia: se estima que en 1970 la tasa total de fecundidad ha variado de alrededor de 2.3 en el sur urbano de Argentina a más de 7 en diversas zonas rurales. Tal variación explica las grandes diferencias tanto de la tasa de crecimiento como de la estructura demográfica entre una zona y otra. Una de las conclusiones más importantes que pueden derivarse del estudio es que, con respecto a los parámetros y tendencias demográficas, hay una variación impresionante dentro de América Latina.

Sobre la base de estimaciones de la situación en 1970, y utilizando hipótesis concretas acerca de cambios futuros, se practicaron varios experimentos de simulación que abarcan el período de 30 años que va hasta fines de siglo. Se efectuó un conjunto similar de experimentos para cada uno de los cuatro países estudiados, indicando qué ocurriría si los cambios de los parámetros demográficos fueran escasos, moderados, o grandes, si hubiera un desplazamiento continuo hacia las ciudades, una retención relativa de la población en las zonas rurales, etc.

Los aumentos totales de la población que pueden preverse son más o menos conocidos. Aun si se supone que las tasas de fecundidad por edad disminuyen en forma sostenida y acentuada, la tasa de crecimiento demográfico sólo declina con lentitud y permanece alrededor del

20/o anual a fines de siglo en la mayoría de los países; si se admiten disminuciones más moderadas de las tasas de fecundidad la población seguirá aumentando a tasas de 2.5 hasta más de 30/o anual. Cabe prever que a fines de siglo la población de la mayoría de los países será más del doble de su tamaño de 1970.

Los dos problemas económicos más generales que aquí se plantean son las consecuencias en cuanto a la disponibilidad de recursos por habitante y el tamaño potencial del mercado. Con respecto a lo primero, pese al rápido incremento demográfico que sobrevendrá, la región en general no estará muy densamente poblada a fines de siglo. Pero la base de recursos se habrá vuelto mucho menos generosa de lo que se supuso habitualmente: entre los comienzos de la última postguerra y el año 2000 la población prácticamente se habrá cuadruplicado, por lo que la base de recursos por habitante se habrá reducido un 750/o en medio siglo. Con respecto a los mercados, resulta claro que para la región globalmente el número de consumidores potenciales será más que suficiente para sostener incluso aquellas industrias modernas con grandes economías de escala. Lo que aquí más interesa es hasta qué punto se puede integrar la población en el proceso de producción a fin de que promueva una demanda efectiva por dichos productos.

No obstante, estos aspectos generales varían mucho de un país a otro y estas diferencias se especifican en el análisis.

Además de la magnitud del incremento demográfico total interesa sobremanera determinar donde podría producirse éste. Esto dependerá en parte de las características demográficas existentes —en las que también hay una amplia gama de variación— pero depende

asimismo de las corrientes futuras de migración interna, las que añaden un elemento importante de incertidumbre a las tendencias futuras.

En un extremo están las zonas que ya eran en gran medida urbanas en 1970 y donde el grueso del incremento demográfico futuro se presentará en las ciudades, incluso si persistiera cierta migración rural-urbana posterior. En dichas zonas habrá que proveer los medios necesarios para la población en aumento, sobre todo en los centros urbanos, donde los costos en infraestructura serán tal vez relativamente elevados. Otras consecuencias importantes están vinculadas al hecho de que ya se ha producido gran parte del desplazamiento de la población de las zonas rurales a las urbanas. La repercusión sobre las ciudades de la constante migración rural será relativamente escasa, y el incremento de la población urbana dependerá sobre todo de las tasas de fecundidad de las propias ciudades. La naturaleza de la población urbana se modificará paulatinamente; los migrantes nuevos pasarán a ser una proporción cada vez menor del total, con consecuencias económicas, sociales y políticas de envergadura. Lo que quizás tiene suma importancia es que como ya ha pasado el período de crecimiento demográfico urbano más rápido vinculado a la migración, cabe prever que las ciudades se expandirán con menor rapidez en el futuro y, por lo tanto, las presiones urbanas sobre el empleo, la vivienda, los servicios sociales, etc., serán más fáciles de satisfacer. A su vez la población rural ya se habrá reducido a una minoría del total, de modo que el problema de la pobreza rural será también más fácil de solucionar.

En el otro extremo están las zonas donde el grueso de la población todavía

es rural. Aquí la magnitud de la migración es un factor capital, y determinará dónde se producen los máximos crecimientos demográficos. La transición potencial a una población urbana predominante pertenece al futuro; la migración en gran escala podría producir dicha transición, y acarrear consigo tasas elevadísimas de incremento de la población urbana con las presiones consiguientes sobre el empleo, servicios sociales, etc. A su vez, como el grueso de la población todavía será rural el problema de la pobreza rural será difícilísimo de subsanar.

Además de la división rural-urbana, pueden aplicarse consideraciones similares a diferentes regiones dentro de un país, por lo que se realiza un análisis de esta especie en los casos de Argentina y Brasil.

Puede que para fines de siglo se produzcan cambios importantes de la composición por edad, pero en la mayoría de las zonas la población permanecerá relativamente joven. Los cambios que ocurran dependerán sobre todo de cuánto disminuyan las tasas de fecundidad, pero también hasta cierto punto de las corrientes de migración interna. Si las tasas de fecundidad disminuyen notoriamente habrá una reducción considerable de la importancia relativa de la población dependiente, la que está compuesta en su mayor parte de niños en la mayoría de las zonas (salvo en Argentina, el grupo dependiente de ancianos seguirá siendo muy escaso hasta comienzos del próximo siglo). Esto se traduciría en una caída vertical de la tasa de incremento de la población en edad escolar en muchas zonas, lo que haría más fácil proporcionar los medios educativos adecuados.

El grupo de edad que aumentará con mayor rapidez será el de los adultos jóvenes, y esto tiene consecuencias de

peso tanto para el crecimiento de la fuerza de trabajo como para el número de nacimientos en cualquier nivel de las tasas de fecundidad por edad. Si estas tasas disminuyen sustancialmente, habrá para fines de siglo un notorio aumento de la importancia relativa del grupo de edad de los adultos jóvenes en la mayoría de los países.

En todos estos aspectos hay grandes diferencias entre las diversas zonas. En general, la proporción de niños es mucho más elevada y la proporción de adultos activos mucho menor en las zonas rurales que en las ciudades, hecho que entraña importantes consecuencias económicas y sociales. Dado que estas disparidades son en parte el resultado de la migración rural-urbana (son sobre todo los más jóvenes los que migran) las corrientes migratorias futuras pueden tener una influencia constante en este caso. También hay diferencias significativas entre las regiones y en el plano nacional. Si se formulan hipótesis acerca de las tasas de participación laboral, se obtienen las posibles tendencias del tamaño de la fuerza de trabajo. En la mayoría de los países ella tenderá a aumentar a tasas de 30/o anual o más por lo menos durante varias décadas, adquiriendo a fines de siglo un tamaño 2.5 a 2.75 veces superior al de 1970. Los experimentos de simulación demuestran claramente la certeza casi absoluta de esta conclusión; pese a emplear hipótesis básicas muy diversas los resultados no difieren gran cosa de un experimento a otro. Aunque varía la magnitud de la discrepancia, el incremento de la fuerza de trabajo es casi siempre bastante mayor que el de la población en su conjunto.

Dichas tasas de crecimiento son muy elevadas y plantearán un gran desaffo al proceso de desarrollo industrial de tipo moderno que caracteriza a las economías

de la región. La historia demuestra que durante la etapa de desarrollo industrial de los países que ahora son altamente industrializados, la fuerza de trabajo aumentaba con mucho mayor lentitud, y aun así, el problema del empleo a menudo fue crítico durante largos períodos.

Las tasas relativamente elevadas de aumento constituyen un fenómeno bastante reciente, y explican en parte el mayor interés que se ha despertado en los últimos años por el problema de las oportunidades de empleo adecuadas. Además, debido a la composición por edad de la población, sólo ahora se están alcanzando las tasas tope de incremento en algunos países, y no se puede esperar que disminuyan demasiado hasta la última década del siglo por lo menos.

Las tendencias de las tasas de participación laboral pueden ser un

factor importante en ciertas zonas. En particular, las tasas de participación femenina suelen ser muy bajas, y si éstas se elevaran a los niveles de Europa occidental influirían significativamente sobre la expansión global de la fuerza de trabajo. La composición de dicha fuerza, tanto por edad como por sexo, podría verse influida en un grado mucho mayor.

De nuevo surge la pregunta, dónde se concentrará el aumento de la fuerza de trabajo, aspecto que se analiza en condiciones similares a las mencionadas con respecto a la población en su conjunto. Aquí, la situación de las zonas urbanas reviste particular interés ya que el problema del empleo tiende a ser más apremiante en esas zonas.

Estos y otros aspectos del problema se analizan con mayor detalle en las páginas que siguen.

## **Tendencias y estructuras generales de la población**

Los ejercicios demográficos que aquí se describen son bastante sencillos desde el punto de vista conceptual; no pretenden ceñirse al rigor analítico exigido por los demógrafos profesionales, y tampoco están destinados a estos últimos. Las estimaciones de todas las variables se hicieron sobre la base de los mejores datos disponibles a la fecha, pero algunos deben considerarse sólo como muy aproximados. No obstante, se ha hecho un esfuerzo por prestar atención a algunas determinantes claves de la población y de la fuerza de trabajo, y aunque los resultados no suelen determinarse con precisión podrían tener cierto interés para los economistas y otras personas interesadas en la función de la población y de la fuerza de trabajo en el proceso de desarrollo.

Para los experimentos se escogieron cuatro países con el fin de dar una idea sobre la gama de variación que existe en la región: Argentina, un país altamente urbanizado con una tasa relativamente baja de crecimiento demográfico; Venezuela, un país altamente urbanizado con una tasa elevada de crecimiento demográfico; Brasil, con un grado promedio de urbanización y una tasa moderadamente elevada (y también promedio para la región) de crecimiento demográfico; y El Salvador, un país que sigue siendo en su mayor parte rural y posee una tasa elevada de crecimiento demográfico.

### a) *Tendencias demográficas globales*

Los experimentos de simulación que aquí se exponen se ocupan fundamental-

mente de un período de 30 años comprendido entre 1970 y el año 2000. Este período tiene de por sí tal magnitud que casi todas las variables pueden cambiar considerablemente, y para la mayoría de los fines no se justifica estudiar intervalos mayores. Sin embargo, las tendencias demográficas son quizás la variable a largo plazo por excelencia. Sus parámetros fundamentales suelen modificarse con relativa lentitud, e incluso si se modifican pueden necesitar un período prolongado para penetrar la estructura demográfica y hacerse manifiestos. Por este motivo la población total se proyectó primero para un período de 100 años conforme a dos hipótesis extremas. Esta proyección muestra los límites dentro de los que podrían darse los movimientos de la población, y sirve de marco general dentro del cual orientar el análisis, que se circunscribe ulteriormente al período 1970-2000.

Las hipótesis límite se refieren a las tasas de fecundidad por edad. En un caso la proyección ilustra lo que ocurriría si ellas permanecieran cercanas a los niveles de 1970. En el otro se postula que las tasas de fecundidad por edad declinan sostenida y rápidamente durante 25 años, y que para ese entonces (1995) alcanzan un nivel que implica prácticamente un crecimiento demográfico nulo en una población estable, y luego permanecen invariables. Ambas hipótesis son extremas. Es casi seguro que habrán descensos de las tasas de fecundidad en el futuro en la mayoría de los países, tasas que suelen ser ahora muy elevadas, pero también es muy improbable que dentro de 25 años dichas tasas descendan a un nivel compatible con un crecimiento demográfico nulo. No obstante, esto fija los límites y éstos, sobre todo el inferior, revisten cierta

importancia, concretamente cuando hay que ocuparse del tamaño probable de la fuerza de trabajo durante las décadas venideras.

Los resultados de estas proyecciones figuran en el cuadro 1, señalando para las hipótesis límite, las tasas de crecimiento demográfico y el tamaño de la población en términos absolutos a intervalos que abarcan el período de 100 años.

A efectos prácticos la información que suministra la proyección mínima tiene mayor interés. Pese a que en esta proyección las tasas de fecundidad de todos los países ya han disminuido para fines del siglo a un nivel compatible con un crecimiento nulo en una población estable, la población sigue de hecho aumentando a una tasa de aproximadamente 1.30/o anual para la región en su conjunto, y a tasas superiores en algunos países. Incluso en el año 2035, cuando las tasas de fecundidad ya han permanecido al nivel de crecimiento nulo durante 40 años, la población sigue creciendo a 0.50/o anual. Es decir, incluso con esta hipótesis mínima transcurriría mucho más de medio siglo antes de que la tasa de crecimiento demográfico disminuyera al nivel actual de Europa occidental, y transcurrirían unos 100 años antes de que la población se tornara estable y el crecimiento se detuviera definitivamente.

Durante este período el tamaño de la población se expandiría considerablemente, incluso suponiendo un descenso rapidísimo de las tasas de fecundidad, la población de países como El Salvador o Venezuela se duplicaría para fines de siglo; la del Brasil sobrepasaría los 175 millones y la de la región en su conjunto sería muy superior a los 500 millones. Cuando finalmente se alcanzara la estabilidad, un país pequeño como El Salvador tendría una población que superaría con creces los 10 millones,

Cuadro 1  
**AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEMOGRAFICO EN ALGUNOS PAISES  
 SEGUN HIPOTESIS MAXIMA Y MINIMA**

	<i>Tasa de crecimiento demográfico</i>					<i>Población total (en millones)</i>				
	1970	1985	2000	2035	2070	1970	1985	2000	2035	2070
<i>A. Hipótesis mínima: las tasas de fecundidad disminuyen a un nivel de crecimiento nulo en 1995<sup>a</sup></i>										
Argentina	1.3	0.9	0.6	0.2	0.1	23.8	28.1	31.4	36.3	37.7
Brasil	2.9	2.2	1.3	0.5	0.1	95.2	137.7	177.1	245.8	264.4
Venezuela	3.0	2.7	1.4	0.6	0.1	10.6	16.1	21.4	30.8	34.8
El Salvador	3.3	2.5	1.4	0.5	0.0	3.5	5.3	7.0	9.9	10.5
América Latina <sup>b</sup>						276.7	405	520	720	780
<i>B. Hipótesis máxima: las tasas de fecundidad permanecen a los niveles de 1970</i>										
Argentina	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	23.7	29.0	35.0	53.1	80.6
Brasil	2.9	3.2	3.3	3.2	3.1	95.2	150.2	242.3	730	2 124
Venezuela	3.0	3.5	3.5	3.5	3.4	10.6	17.1	28.9	82.9	310
El Salvador	3.3	3.8	3.9	3.9	3.9	3.5	6.0	10.7	40.8	156
América Latina <sup>b</sup>						276.7	437	704	2 121	6 175

<sup>a</sup>Las tasas de fecundidad por edad disminuyen hasta el punto que la tasa de reproducción bruta es 2.2. En una población estable con las tasas de mortalidad que se espera prevalecerán en América Latina a fines de este siglo (y que se mantienen en las proyecciones) esto se traduce aproximadamente en un crecimiento demográfico nulo.

<sup>b</sup>Las cifras corresponden a los veinte países. No se formuló una proyección independiente para el total regional: las cifras son estimaciones que suponen que la población del Brasil permanece como una proporción constante del total.

Venezuela más de 35 millones (similar a la de Argentina), Brasil unos 265 millones (similar a la población regional en 1970), y toda América Latina se aproximaría a los 800 millones.

La importancia práctica de esta proyección es que muestra con toda claridad que el concepto de América Latina como región subpoblada, con tierra y demás recursos en abundancia en relación con su población, corresponde sólo a un fenómeno transitorio. Incluso con una hipótesis extrema relativa a la

disminución de las tasas de fecundidad la población regional continuará creciendo rápidamente durante un período prolongado, y cuando se estabilice habrá triplicado casi la población de 1970. La etapa de la subpoblación y de los recursos relativamente abundantes habrá concluido en la mayoría de los países en menos de 50 años.

Habrà que orientar más en este sentido la planificación a largo plazo en la región. La tierra y demás recursos se volverán cada vez más escasos —habrà



que sustentar un mínimum de unas 800 millones de personas— y habrá que prestar cada vez mayor atención a la buena administración de dichos recursos. Es probable que esto tenga repercusiones importantes sobre una amplia gama de problemas: sistemas de urbanización y colonización de tierras, tasas de extracción de recursos naturales y políticas de exportación, programas de desarrollo agrícola, etc. Conviene destacar que no cabe esperar razonablemente que programa alguno de planificación familiar o cambio autónomo modifique esta situación. La proyección es mínima, con el supuesto de un descenso acentuado y rápido de las tasas de fecundidad y el verdadero interrogante será determinar en cuánto sobrepasar  ese mínimum la tendencia real.

La proyección máxima interesa menos como una posibilidad real que como una ilustración de la improbabilidad de que las tendencias actuales continúen durante un período prolongado. Si las tasas de fecundidad permanecieran a su nivel de 1970 la población de la región sobrepasar  los 700 millones a fines de siglo. Esto representa 35% más que con la hipótesis mínima, lo que todavía no es una diferencia demasiado grande, e indica nuevamente que las tendencias demográficas son a muy largo plazo y cambian con lentitud. Incluso empleando las hipótesis extremas los resultados no difieren gran cosa al principio; es sólo después de varias décadas que la divergencia comienza a ser notable para alcanzar finalmente proporciones enormes. Si las tasas de fecundidad continuaran al nivel de 1970 durante 100 años (con tasas de mortalidad invariables a los niveles previstos en el año 2000) la población de un país pequeño como El Salvador aumentará a m s de 150 millones de personas, la del Brasil

sobrepasar  los 2 mil millones, y la de toda la región excederá los 6 mil millones —una y media veces la población actual en todo el mundo. La imaginación se confunde ante esas cifras. El asunto no es saber si esto ocurrirá, sino más bien cómo y cuán pronto se producirán cambios que reducirán el crecimiento demográfico a proporciones más manejables.

#### b) *Composición por edad en el plano nacional*

Volviendo a la proyección mínima, resulta de interés observar no sólo los cambios de los totales, sino también los desplazamientos que ocurren en las composiciones por edad. Como ya se se al , la población continúa aumentando con bastante rapidez durante algún tiempo después que las tasas de fecundidad han disminuido al nivel de crecimiento nulo (en una población estable), y esto se debe a la composición por edad. La composición por edad tiene también repercusiones importantes sobre el tamaño y tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, el tamaño de la población dependiente, las necesidades educativas, etc.

Se ha comentado ampliamente el carácter juvenil de la población latinoamericana, pero algunas de las consecuencias son quizás menos conocidas en general entre los no especialistas, en particular cuando éstas se refieren a cambios en el tiempo, que son de gran importancia. La tasa de fecundidad es el factor principal que determina la composición por edad, así como la tasa total de incremento; pero las tasas de mortalidad también pueden ejercer una influencia importante, y el efecto de las dos tasas vitales tiende a ser de índole similar.

Cuadro 2  
COMPOSICION POR EDAD EN ALGUNOS PAISES<sup>a</sup>

Grupo de edad	1970				2070
	Argentina	Brasil	Venezuela	El Salvador	Típica con la proyección mínima <sup>b</sup>
0 - 4	10.0	16.3	17.3	18.5	7.1
5 - 14	19.1	26.4	29.5	29.0	13.9
15 - 19	9.0	10.8	10.8	10.3	6.8
20 - 39	28.6	27.2	24.8	25.3	26.8
40 - 65	26.2	16.3	14.7	13.8	30.0
65 o más	7.2	3.0	2.9	3.1	15.4

<sup>a</sup>Las cifras ilustran el porcentaje del total de la población del país incluido en cada grupo de edad.

<sup>b</sup>La proyección mínima deriva por último en una población aproximadamente estable en cada país y la distribución por edad es esencialmente la misma en cada caso.

Como es obvio, las tasas de fecundidad determinan el tamaño de la población infantil, y los cambios de esas tasas repercuten sobre el tamaño relativo de este grupo y, por lo tanto, de la composición por edad. Una gran proporción del total de muertes ocurre también entre los más jóvenes. A fines de la década de 1960 el 40% o más de todas las muertes en la región ocurría probablemente entre los menores de 5 años,<sup>1</sup> y el porcentaje probablemente era incluso mayor en los primeros años. A su vez, el grueso de estas muertes infantiles se presenta en niños menores de 1 año.

<sup>1</sup>Existe una variación considerable entre países. En Uruguay y Argentina la cifra era sólo de un 15%, en tanto que en unos pocos países sobrepasaba el 50%. Sin embargo, había cierta concentración alrededor del 45% y esto incluía a varios de los países más populosos. A modo de comparación puede señalarse que la proporción en Canadá y los Estados Unidos era aproximadamente 5%.

Esta situación constituye un reflejo tanto de la composición por edad de la población, como de las elevadas tasas de mortalidad infantil que suelen encontrarse, especialmente antes de que las tasas de mortalidad comiencen a declinar notoriamente.

De modo que los cambios de las tasas de mortalidad tienden a tener una repercusión preferente sobre los muy jóvenes y afectan la composición por edad de un modo similar a los efectos de los cambios de la tasa de fecundidad. En ambos casos es primero el tamaño, y de ahí su importancia relativa, del grupo de edad más joven el que se ve afectado. Con el tiempo este resultado inicial penetra luego la composición por edad de una manera ondulante.

Conviene ilustrar las variaciones que esta clase de influencias ya han producido en la región, y los extremos posibles según las hipótesis máxima y mínima de

las proyecciones. El cuadro 2 muestra la composición por edades en los cuatro países comprendidos por las proyecciones.

En Argentina tanto las tasas de fecundidad como de mortalidad fueron durante cierto tiempo inferiores a las de la mayoría de la región y esto ya ha derivado en una composición por edad claramente diferente. Las estructuras de los demás países, aunque varían algo, son más similares. Las diferencias se concentran en los dos extremos de la composición por edad. Los niños (los menores de 15 años) constituyen una proporción notoriamente menor de la población en Argentina: 29.1% del total; en el otro extremo del espectro, los niños representan el 47.5% de la población de El Salvador. Los adolescentes y los adultos jóvenes (los grupos de edades entre 15 y 39 años) representan proporciones sorprendentemente similares de la población, y las diferencias compensadoras se concentran en los grupos de edad más avanzada. En Argentina 33.4% de la población tiene 40 años o más, en tanto que en El Salvador la cifra correspondiente es sólo de 16.9%.

Las proyecciones que emplean la hipótesis máxima (tasas de fecundidad por edad invariables) dan en 2070 composiciones por edad similares a las de 1970 en los países respectivos, y no figuran en el cuadro. Sin embargo, las proyecciones con la hipótesis mínima que culminan en un crecimiento demográfico nulo dan una composición por edades muy diferente —esencialmente la misma para cada país— y esto se muestra en el cuadro. Las diferencias son similares a las que ya ocurren entre los países en 1970, pero más acentuadas. Los niños más los adolescentes representan sólo alrededor de 28% del total en

una población estable, los adultos jóvenes un 27%, y los grupos de edades más avanzadas aproximadamente 45%. Tomando la comparación más extrema, en El Salvador la proporción de niños y adolescentes disminuiría de 58% de la población en 1970 a 28% en tanto que la de 40 o más años de edad aumentaría de 17% a 45% de la población; el porcentaje de adultos jóvenes no variaría gran cosa.

Estas composiciones por edad diferentes tienen numerosas consecuencias importantes. La población dependiente (los menores de 15 y mayores de 65 años) representaban sólo 36.3% de la población en Argentina en 1970, en tanto que la proporción correspondiente ascendía a 50.6% en El Salvador. Incluso con niveles similares de productividad por miembro de la población trabajadora, esto significaría que los ingresos por habitante serían superiores en Argentina. Asimismo, la población en edad escolar es relativamente mucho menor en Argentina de modo que los costos educacionales son menos onerosos. En una población que llegara a ser estable, la población dependiente tendría la misma importancia relativa que en Argentina en 1970, pero su composición sería muy diferente: habría relativamente menos niños y más personas retiradas, con las repercusiones sociales y económicas consiguientes.

En Argentina la fuerza de trabajo se repartía aproximadamente por igual entre los grupos más jóvenes y más viejos en 1970, en tanto que en El Salvador el grupo más joven superaba al más viejo por casi dos a uno. Así pues, en Argentina la proporción de trabajadores experimentados era mucho mayor que en los otros tres países, con las diversas consecuencias que esto podía acarrear. Nuevamente, la composición por edad de

Cuadro 3  
**VENEZUELA: COMPOSICION POR EDAD DE LA POBLACION EN LAS  
 ULTIMAS DECADAS<sup>a</sup>**

<i>Grupo de edad</i>	1936	1941	1950	1960	1970
0 - 4	15.0	15.8	17.6	19.2	17.3
5 - 14	26.0	25.6	24.8	26.8	29.5
15 - 19	10.4	10.4	9.9	9.1	10.8
20 - 39	30.0	29.4	29.1	27.4	24.8
40 - 65	15.4	15.3	15.2	14.8	14.7
65 o más	3.2	3.4	3.4	2.6	2.9

<sup>a</sup>Las cifras para el período comprendido entre 1950 y 1970 provienen del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Las correspondientes a 1936 y 1941 son datos censales ajustados en forma aproximada para que sean comparables directamente con las cifras del CELADE.

una población estable es en este sentido más similar a la situación de 1970 en Argentina, pero con un nuevo e importante desplazamiento hacia la fracción más vieja y más experimentada de la población en edad de trabajar.<sup>2</sup>

Algunos otros efectos de las diferencias de composición por edad serán presentados en tanto correspondan a los intereses principales de este análisis.

Las composiciones por edad de 1970 que figuran en el cuadro 2 ya son el resultado de cambios en el tiempo ocurridos en los diversos países, y es preciso tratarlos porque dichos cambios tienen repercusiones importantes para ciertos aspectos del análisis siguiente. El

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, la composición por edad de la fuerza de trabajo en sí difiere de la composición por edad de la población debido a que las tasas de participación laboral son diferentes. Por lo tanto, los datos ofrecen sólo una idea aproximada de la distribución de la fuerza de trabajo.

tipo y la magnitud del cambio que ha ocurrido en las últimas décadas pueden ilustrarse con las cifras correspondientes a Venezuela que figuran en el cuadro 3.

Como se indica, el tamaño relativo de la población infantil ha aumentado sustancialmente en las últimas décadas: de 41% del total en 1936 a 46.8% en 1970, ocurriendo la mayor parte del incremento en la década de 1950. Esto ilustra, una vez más, cómo el efecto inicial de los cambios en las estadísticas vitales fundamentales tiende a concentrarse en el grupo de edad más joven. Hubo cierto aumento de las tasas de fecundidad, como resultado probablemente de mejores condiciones sanitarias, pero la disminución de las tasas de mortalidad parece haber sido más importante, y esto también tiene su mayor efecto sobre los más jóvenes.

La población infantil (los menores de 5 años de edad) es la primera que comienza a aumentar su importancia

relativa —durante las décadas de 1940 y 1950 este grupo aumentó definitivamente su tamaño relativo. Luego, a mediados de la década del 60 las tasas de fecundidad comenzaron a disminuir y así la importancia relativa de la población infantil en 1970 disminuyó de su máximo previo, y la onda de las décadas de 1940 y 1950 comenzó a penetrar a través de la composición por edad. Durante las décadas de 1950 y 1960 el grupo de 5 a 14 años aumentó rápidamente de importancia relativa, y en la década de 1960 la población adolescente se vio afectada de modo similar. Pero la onda recién ahora está alcanzando a la población adulta, por lo que dichos grupos han seguido declinando de importancia relativa.

Una vez más numerosas consecuencias se desprenden aquí de estos cambios. En las décadas de 1950 y 1960 puede suponerse que el rápido aumento de la población escolar primaria ejerció una presión creciente sobre el sistema educacional; en la década de 1960 esta presión se habría transmitido a los niveles secundario y universitario.

De los efectos que sólo ahora empiezan a manifestarse, uno es de particular importancia desde el punto de vista del presente análisis. La onda está apenas comenzando a penetrar en los grupos de edades que constituyen la fuerza de trabajo. Cabe suponer que en la década de 1960 aumentó notoriamente el número de nuevos miembros incorporados a la fuerza de trabajo, con las presiones consiguientes por empleo adicional, presiones que persistirán durante algunos años.

Otra consecuencia que puede observarse es que la onda también está comenzando a penetrar los grupos en edad de procrear, lo que tendrá una repercusión importante sobre el total de

nacimientos en los años venideros, independientemente de la tendencia de las tasas de fecundidad por edades.

En general, la secuencia registrada para Venezuela puede considerarse como normal, aunque los cambios son más manifiestos de los que han ocurrido en ciertos países. Al principio, una mejora de las condiciones sanitarias conduce a un rápido aumento del tamaño de la población infantil, debido en gran parte al descenso de las tasas de mortalidad infantil, pero también hasta cierto punto a la posible elevación de las tasas de fecundidad. A continuación, esta onda comienza a penetrar la estructura por edad. Por último, en determinado punto las tasas de fecundidad pueden disminuir y contrarrestar esta tendencia hacia el incremento.

En gran parte de América Latina la disminución sustancial de las tasas de mortalidad se habría iniciado en la década de 1940, mientras que las tendencias de las tasas de fecundidad han sido más variadas. De los países estudiados, es en Argentina donde las tasas de fecundidad parecen haber sido siempre inferiores que en la mayoría de los países de la región, y desde hace algún tiempo vienen declinando paulatinamente. También en Brasil las tasas de fecundidad han sido algo menores que en varios países —aunque muy superiores a las de Argentina— y disminuyeron levemente durante las décadas de 1950 y 1960. En Venezuela las tasas de fecundidad han sido elevadas y sólo comenzaron a declinar en forma significativa a mediados de la década de 1960. En El Salvador también han sido elevadas y hasta fines de 1970 no habían mostrado ninguna tendencia manifiesta a declinar.

Se ha analizado con la mayor amplitud la tendencia de que las tasas de mortalidad bajen sustancialmente mucho

antes de que se produzcan cambios compensadores de las tasas de fecundidad, lo que resulta en una aceleración de la tasa de crecimiento demográfico. Pero conviene repetir las cifras para la región en su conjunto a fin de destacar la magnitud del cambio. En las últimas décadas, las tasas promedio anuales de crecimiento demográfico en América Latina fueron las siguientes:

1920-1930	1.90/o
1930-1940	1.90/o
1940-1950	2.40/o
1950-1960	2.80/o
1960-1970	2.80/o

Como ya se acotó, durante la década de 1940 las tasas declinantes de mortalidad introdujeron un cambio manifiesto, y el proceso continuó al mismo ritmo durante la década de 1950. En esas dos décadas la tasa anual de crecimiento demográfico se elevó casi un 500/o. La década de 1960 fue un período de transición: la tasa de incremento se estabilizó a un nivel elevado, como resultado de tendencias neutralizantes en diversos países. Actualmente, se espera que declinen debido a la disminución de las tasas de fecundidad; pero no se prevé que, para la región en su conjunto, prevalezcan nuevamente en este siglo las tasas de crecimiento demográfico de las décadas de 1920 y 1930.

### c) *Tendencias de la fuerza de trabajo*

Tiene suma importancia recordar que los cambios que originaron esta aceleración de la tasa de crecimiento demográfico provocaron el desplazamiento consiguiente de la composición por edad de la población. Hasta ahora esto se tradujo sobre todo en un incremento del número de niños y adolescentes, pero en

los años venideros esta onda se propagará al resto de la composición por edad. En este proceso hay un aspecto que reviste especial interés y que es preciso enunciar de manera explícita: las consecuencias para la fuerza de trabajo y para las perspectivas de empleo.

El cuadro 4 muestra, para cada uno de los cuatro países estudiados, cuán rápido ha crecido desde 1950 una hipotética fuerza de trabajo, y cuán rápido podría aumentar en el futuro. La fuerza de trabajo es hipotética ya que se supone que las tasas de participación laboral no se modifican. Así, las cifras ilustran cómo sólo el crecimiento demográfico y los cambios de la composición por edad inciden en la fuerza de trabajo.<sup>3</sup> Hasta 1970 las cifras sobre población son las del CELADE; y de 1970 en adelante son las que derivan de la proyección mínima, que supone que las tasas de fecundidad disminuyen hasta culminar en un nivel de crecimiento nulo en 1995. Esta proyección mínima es de mayor interés ya que muestra la tasa más baja de incremento de la fuerza de trabajo que puede preverse —y, como es visible, incluso esta tasa seguirá siendo elevada durante algún tiempo.

Las cifras del cuadro 4 ofrecen, nuevamente, un panorama bien diferente para Argentina con respecto al resto de los países considerados. Al iniciarse el período, la fuerza de trabajo en Argentina ya estaba creciendo con menor rapidez que en otras partes, y esta divergencia se volvió cada vez mayor al transcurrir las décadas de 1950 y 1960. Mientras que en Argentina la tasa de

<sup>3</sup> Los efectos posibles de los cambios de las tasas de participación laboral se examinan en los ejercicios de simulación analizados más adelante; pero conviene destacar primero la tendencia de los cambios demográficos elementales.

Cuadro 4

**ALGUNOS PAISES: TASAS ANUALES HIPOTETICAS DE CRECIMIENTO  
DE LA FUERZA DE TRABAJO<sup>a</sup>**

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Venezuela</i>	<i>El Salvador</i>
1950-1955	1.7	2.7	2.5	2.2
1955-1960	1.5	2.7	2.8	2.4
1960-1965	1.4	2.9	3.2	2.8
1965-1970	1.4	3.1	3.5	3.1
1970-1975	1.4	3.1	3.8	3.6
1975-1980	1.2	3.0	3.7	3.6
1980-1985	1.1	2.9	3.4	3.4
1985-1990	1.0	2.7	3.1	3.1
1990-1995	1.0	2.5	2.9	2.9
1995-2000	0.9	2.2	2.7	2.6
2010-2015	0.4	1.1	1.3	1.2
2030-2035	0.1	0.5	0.6	0.6
2065-2070	0.1	0.1	0.1	0.0

<sup>a</sup>Las tasas de incremento que se indican son las que resultarían si no se registrasen cambios de las tasas de participación laboral. Se aplica un conjunto fijo de tasas de participación laboral por grupo de edad —las estimaciones de la OIT para 1960 correspondientes a cada país— a las cifras de población para cada año. Hasta fines de 1970 las cifras de población son las estimaciones del CELADE; las posteriores a 1970 resultan de las proyecciones con la hipótesis mínima. En ambos casos éstas excluyen la migración internacional.

incremento disminuyó del nivel alcanzado a comienzos de la década de 1950, en los demás países aumentó notablemente.

El problema del empleo no tuvo la misma gravedad en Argentina que en otros países de la región, pese al hecho de que la tasa de crecimiento económico durante las décadas de 1950 y de 1960 fue relativamente baja, y que la población era en su gran mayoría urbana lo que hace que los problemas de empleo tiendan a ser más notables. Un factor capital para mantener el problema del empleo controlado de manera razonable en tales circunstancias fue sin duda esta

tendencia de la fuerza de trabajo a aumentar a una tasa más moderada. Si la tendencia en Argentina hubiera sido similar a la de los demás países la situación habría sido mucho más grave.

Pero Argentina constituye una excepción, y los demás países son más representativos de lo ocurrido en la región en su conjunto. Hay dos aspectos de las tendencias de la fuerza de trabajo en dichos países que revisten un interés particular. Primero, hubo un alza sostenida de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo durante las dos últimas décadas. El alza fue más accentuada en Venezuela y El Salvador que en el Brasil,

aunque fue considerable en todos ellos. Además, era indudable que las tasas de incremento de comienzos de la década de 1950 ya superaban con creces las de décadas precedentes. Esta aceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo refleja, con cierto retardo, cambios de las tasas de crecimiento demográfico. Como ya se mencionó, la disminución sustancial de las tasas de mortalidad, junto con su repercusión sobre el crecimiento demográfico, comenzó en líneas generales alrededor de 1940, y presumiblemente haya comenzado a reflejarse con mayor plenitud en los cambios de la fuerza de trabajo hacia fines de la década de 1940. Durante las décadas de 1920 y 1930 esta fuerza de trabajo hipotética iba aumentando probablemente a una cifra sólo levemente superior al 20/o anual en Brasil y Venezuela, y a menos de 20/o anual en El Salvador.

Esta aceleración considerable de la tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo en las últimas décadas —de aproximadamente 2 a 30/o en la mayoría de los países— ha sido indudablemente uno de los factores importantes que ha despertado una mayor conciencia sobre la falta de adecuadas oportunidades de empleo. A menudo, este solo factor podría haber creado dificultades: una estructura económica capaz de absorber un 20/o anual de incremento de la fuerza de trabajo podría tornarse cada vez más inadecuada en este sentido a medida que los incrementos anuales se elevaran un 500/o sobre dicho nivel. Es obvio que hay otros factores importantes: la urbanización creciente, que hace que los problemas del empleo se hagan más visibles; los cambios de la estructura industrial hacia técnicas que emplean más densidad de capital y ahorran mano de obra; etc. Pero es importante tener

presente que las variables demográficas fundamentales han cambiado de tal modo que ellas mismas hacen el problema del empleo mucho más difícil de abordar que en los últimos años.

El segundo aspecto importante de estas tendencias de la fuerza de trabajo es que cabe esperar que esta presión continúe durante cierto tiempo, e incluso puede que en ocasiones se intensifique durante las décadas de 1970 y 1980. Como se indica en el cuadro 4, dados los supuestos empleados la tasa de incremento de la fuerza de trabajo alcanza su culminación en Brasil en el segundo lustro de la década de 1960 y en el primer lustro de la década siguiente; en tanto que en Venezuela y El Salvador el máximo —en cada caso considerablemente más elevado que en el Brasil— se alcanza sólo durante la década de 1970.

A partir de la década de 1980 las tasas de incremento declinan paulatinamente, pero cabe recordar que esto es sobre la base de una proyección que supone un descenso rápido de las tasas de fecundidad —hasta un nivel de crecimiento nulo en 1995. Incluso según esta hipótesis extrema la fuerza de trabajo continúa creciendo con rapidez durante la década de 1970 y 1980; mientras que a fines de siglo la tasa de incremento anual todavía es de 2.8 y 2.60/o en Venezuela y El Salvador, respectivamente, y sólo en Brasil ha retrocedido a 2.20/o. En términos absolutos las cifras continúan subiendo mucho después que la tasa de incremento ha comenzado a declinar. En Venezuela el incremento absoluto de la fuerza de trabajo hacia fines de siglo sería aproximadamente el doble del incremento anual registrado a fines de la década de 1960; e incluso en Brasil el número de los que deberían ser absorbidos cada año sería casi dos tercios



mayor. Sólo bien adentrado el próximo siglo el crecimiento de la fuerza de trabajo (como aquí se la define) comienza a disminuir hasta alcanzar las tasas que prevalecen actualmente en los países industriales avanzados, y comienzan a menguar los números absolutos que deben absorberse.

Por lo tanto, incluso en el caso de las hipótesis extremas las características demográficas esenciales garantizan que la fuerza de trabajo continuará expandiéndose con rapidez en casi toda la región durante el resto de este siglo. En muchos países su crecimiento se acelerará incluso en los próximos años. En consecuencia, las políticas de empleo deben estructurarse de tal manera que permitan abordar presiones de empleo casi tan grandes como las experimentadas durante los últimos años, y con la expectativa de que la situación en la década de 1970 y comienzos de la de 1980 sea especialmente grave en este respecto. En la medida en que las tasas de fecundidad disminuyan con menor rapidez que en esta hipótesis extrema el período de presión máxima se prolongará aún más.

Hay un aspecto de este asunto que conviene mencionar aquí, aunque sólo pueda tratarse adecuadamente más adelante, con la ayuda de los ejercicios de simulación. Es la situación del empleo urbano lo que habitualmente más preocupa a los formuladores de políticas, y la migración rural-urbana puede causar una gran variación de la tasa de incremento de la fuerza de trabajo urbana, independientemente de la tendencia de la fuerza de trabajo en su conjunto.

En el cuadro 5 figuran las tasas de crecimiento de la población urbana en las últimas décadas, de las que puede inferirse que la fuerza de trabajo urbana ha crecido en cada país con mucha

mayor rapidez que lo que indican las cifras del cuadro 4. En Venezuela y Brasil, en particular, la fuerza de trabajo urbana ha aumentado con mucha rapidez con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Tanto las tendencias recientes como futuras dependen en gran medida de los límites que ha alcanzado la urbanización y de la rapidez con que está progresando. En un país como Venezuela, donde la urbanización ha sido rápida y ha avanzado mucho relativamente (sólo alrededor de  $\frac{1}{3}$  de la población todavía es rural), esto se ha traducido tanto en un período de crecimiento rapidísimo de la fuerza de trabajo urbana como en la probabilidad de que los incrementos futuros sean moderados; ya en la década de 1960 la tasa de crecimiento de la población urbana, si bien cercana todavía al 50/o anual, era muy inferior a la de las dos décadas precedentes. En cambio, en un país como El Salvador el grueso de la población todavía es rural, y la posibilidad de acelerar la migración y obtener en consecuencia un crecimiento mucho más rápido de la fuerza de trabajo urbana pertenece al futuro.

Como se señaló este tema se analiza con mayor detalle dentro del contexto de los ejercicios de simulación.

#### d) *Diferencias urbano-rurales y regionales*

Hasta el momento, el análisis se ha concentrado en las características demográficas en el plano nacional, con ciertos alcances sobre las tendencias de América Latina en su conjunto. Sin embargo, suele haber diferencias importantes urbano-rurales, y a veces regionales, dentro de cada país, y éstas no sólo poseen interés en sí, sino que también son factores importantes para determinar

Cuadro 5  
**ALGUNOS PAISES: TASAS INTERCENSALES DE INCREMENTO DEMOGRAFICO**

	Promedio nacional	Rural	Urbano		
			Total <sup>a</sup>	Ciudades con 50 000 a 500 000 habitantes en 1960 <sup>b</sup>	Ciudades con 500 000 o más habitantes en 1960 <sup>b</sup>
<b>Argentina</b>					
1914-1947	2.1	1.4	2.7	2.9	2.6
1947-1960	1.8	(-) 1.0	3.0	2.8	2.7
1960-1970	1.6	(-) 2.9	2.8	...	...
<b>Venezuela</b>					
1936-1941	2.7	1.2	5.3	3.8	6.5
1941-1950	3.0	(-) 0.1	6.7	7.4	7.8
1950-1961	4.0	0.5	6.3	6.3	6.6
1961-1971	3.4	(-) 0.5	4.9	...	...
<b>Brasil</b>					
1940-1950	2.3	1.6	3.9	4.8	4.6
1950-1960	3.0	1.3	5.5	6.2	4.3
1960-1970	2.9	0.9	4.8	...	...
<b>El Salvador</b>					
1930-1950	1.3	1.4	1.1	2.5	-
1950-1961	2.8	2.5	3.3	4.0	-
1961-1971	3.5	3.3	3.8	...	...

<sup>a</sup>Población urbana definida conforme a los datos censales; esto incluye ciudades más pequeñas que no figuran en ninguna de las dos columnas siguientes.

<sup>b</sup>Las tasas de crecimiento de estas columnas se refieren a una lista fija de ciudades, donde la población de 1960 determina la composición de la lista. Por ende, ellas no se ven alteradas por el paso de las ciudades de una categoría a otra a medida que aumenta la población. Los datos provienen del CELADE, *Boletín Demográfico*, Año IV, N° 9.

las tendencias en el plano nacional. Una de las razones de peso para emprender los experimentos de simulación descritos en la sección siguiente, fue precisamente tratar de tomar en cuenta estas diferencias y evaluar su repercusión sobre los agregados nacionales. Por lo tanto, estas diferencias se examinan con más detalle más adelante; pero conviene señalar aquí varias características principales.

En primer lugar, está el hecho muy conocido de que la población urbana está creciendo en general mucho más rápido que la población rural. En el cuadro 5 se muestran las tendencias de los países que se examinan. En Argentina y Venezuela la migración a las ciudades ha compensado con creces durante algún tiempo el incremento natural de la población rural: en Argentina el tamaño

absoluto de la población rural disminuyó notoriamente a partir de mediados de la década de 1940 y en Venezuela hubo un pequeño descenso neto desde 1941. En Brasil la población rural continuó aumentando, al menos hasta 1970, pero desde 1940 la tasa de crecimiento estuvo disminuyendo en forma sostenida y cada vez es más baja que el promedio nacional. Sólo en El Salvador la situación es algo diferente; aquí la población rural creció más rápido durante las últimas décadas, en consonancia con la tasa creciente de incremento demográfico total, hasta alrededor de 1950, incluso creció algo más rápido que la población urbana.

Con esta única excepción, la población urbana de cada país, y de todos los últimos períodos intercensales, ha aumentado con mayor rapidez que la población rural. En El Salvador la diferencia es modesta, pero en los otros tres países es manifiesta. Para citar un caso extremo, en Venezuela la población urbana aumentó durante la década de

1940 y 1950 a una tasa promedio de un 6.50/o anual.

El cuadro 5 ilustra asimismo las tasas de incremento demográfico en las ciudades más grandes de los países estudiados, aspecto que también ha recibido una considerable atención. Como puede observarse, la expansión de estas ciudades más grandes suele ser incluso más rápida que la de la población urbana en su conjunto.

Como ya se mencionó, en el plano nacional hay variaciones fundamentales en la composición por edad de los diversos países; y dentro de un país determinado pueden observarse variaciones algo similares entre las poblaciones urbana y rural y, a veces, sobre una base regional. En el cuadro 6 figuran las composiciones por edad urbana y rural de cada uno de los cuatro países.

Las diferencias de la composición por edad son bastante netas, y a menudo de envergadura. En cada país el porcentaje de niños (hasta 15 años de edad) constituye una proporción mucho

Cuadro 6

**ALGUNOS PAISES: COMPOSICION PORCENTUAL POR GRUPO DE EDAD,<sup>a</sup>  
DE LAS POBLACIONES URBANA Y RURAL**

Grupo de edad	Argentina		Brazil		Venezuela		El Salvador	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
0 - 4	27.8	38.8	13.1	17.1	17.3	19.9	15.6	18.1
5 - 14			25.6	29.2	26.2	29.6	25.7	28.8
15 - 19	8.0	9.6	11.1	10.9	9.3	8.5	10.0	9.4
20 - 39	31.5	27.3	29.1	25.4	29.8	23.9	28.1	26.2
40 - 64	26.3	19.8	17.5	14.6	14.9	15.3	16.6	14.7
65 o más	6.4	4.5	3.5	2.7	2.5	2.7	4.0	2.8

<sup>a</sup>Los cálculos se basan en los últimos datos censales disponibles, que son el censo de 1970 para Brasil y los levantados alrededor de 1960 para los demás países.

mayor de la población rural que de la urbana, oscilando la diferencia entre 11 puntos en Argentina y 5 puntos en Venezuela. Esta brecha puede muy bien ampliarse por algún tiempo en ciertos países, debido más que nada al hecho de que la disminución de las tasas de fecundidad, y la disminución consiguiente de la importancia relativa de los grupos más jóvenes tiende a ocurrir primero en las zonas urbanas.

La transición se produce en el grupo de edad entre 15 y 19 años. En Argentina este grupo, así como los niños menores de 15, constituye una proporción menor de la población urbana que de la rural; en los demás países es relativamente mayor en las zonas urbanas, pero las diferencias son más bien exiguas.

La población adulta en su conjunto —los de 20 o más años de edad— es la contrapartida de la población infantil y constituye la parte más importante de la población urbana en cada país, aunque hay bastante variación dentro del total. Esta mayor importancia relativa en las ciudades es notable en Argentina en el caso de la mitad más vieja de la población adulta; en Brasil y El Salvador es uniforme, pero más modesta, en toda la población adulta; y en Venezuela se limita a los adultos jóvenes, mientras que la mitad más vieja de la población adulta forma en la práctica una proporción algo más pequeña del total en las zonas urbanas. Dichas variaciones reflejan la cambiante importancia de los dos factores principales que provocan estas diferencias de composición por edades: las tasas de natalidad y la escala de la migración. En Venezuela, por ejemplo, la migración fue muy importante durante las décadas de 1940 y 1950, y como son fundamentalmente los jóvenes quienes emigran se produjo una concentración

desmedida de adultos jóvenes en las zonas urbanas.

También hay diferencias importantes de un país a otro. Si bien existen disparidades netas entre las composiciones por edad, rurales y urbanas dentro de cada país, no todas las composiciones por edad urbana (o rural) son semejantes; en particular, la composición por edad rural en Argentina es más similar a las estructuras urbanas que a las rurales de otros países. Además, esta clasificación cruzada demuestra que la gama es enorme. La importancia relativa de los niños, por ejemplo, varía de menos de 28% de la población urbana en Argentina a casi la mitad de la población rural en Venezuela. Del examen de los datos que figuran en el cuadro 6 pueden desprenderse otras diferencias.

El cuadro 7 muestra los mismos datos dispuestos en forma algo diferente, para indicar el porcentaje de cada grupo de edad que vive en las zonas urbanas y rurales del país respectivo. El grupo de edad más joven tiene siempre la máxima importancia relativa en las zonas rurales (y mínima en las ciudades). En Venezuela el porcentaje rural declina sostenidamente en el grupo de adultos jóvenes y luego se eleva nuevamente en la población adulta más vieja. En los otros tres países el porcentaje rural sigue disminuyendo en forma sostenida en todas las composiciones por edades.

Estas diferentes composiciones por edad tienden a agravar uno de los problemas económicos fundamentales de la región: la productividad y los niveles de ingreso muy inferiores de las zonas rurales. Como la población dependiente en las zonas rurales es en todas partes una proporción mucho mayor del total, los ingresos por habitante de por sí más bajos que los niveles urbanos se reducen aún más. Además, el hecho de que los

Cuadro 7

**ALGUNOS PAISES: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE CADA GRUPO DE EDAD<sup>a</sup>  
ENTRE ZONAS URBANAS Y RURALES**

Grupo de edad	Argentina		Brasil		Venezuela		El Salvador	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
0 - 4	66.8	33.2	49.4	50.6	59.1	40.9	35.0	65.0
5 - 14			52.7	47.3	59.6	40.4	35.9	64.1
15 - 19	70.2	29.8	56.3	43.7	64.4	35.6	39.9	60.1
20 - 39	76.4	23.6	59.3	40.7	67.6	32.4	40.2	59.8
40 - 64	78.9	21.1	60.3	39.7	61.9	38.1	41.4	58.6
65 o más	79.8	20.2	62.2	37.8	61.2	38.8	46.6	53.4
Población total	73.8	26.2	55.9	44.1	62.5	37.5	38.5	61.5

<sup>a</sup>Los cálculos se basan en los mismos datos utilizados para el cuadro 6.

Cuadro 8

**ALGUNOS PAISES: POBLACION RESIDENTE EN ZONAS URBANAS,  
POR SEXO Y GRUPO DE EDAD**

Grupo de edad	Argentina		Brasil		Venezuela		El Salvador	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
0 - 4	66.2	67.3	49.3	49.3	59.0	59.0	34.9	35.1
5 - 14			52.1	53.3	58.4	60.7	35.3	36.6
15 - 19	67.4	72.9	53.9	58.4	62.1	67.0	37.5	42.2
20 - 39	74.6	78.3	57.5	61.0	67.6	67.5	37.8	42.6
40 - 64	76.4	81.5	57.7	62.9	59.5	64.4	37.4	45.3
65 o más	76.4	82.9	57.7	65.9	53.4	66.4	39.0	51.3

niños conforman el grueso de esta población dependiente complica el problema educacional. Los niños, en relación con el resto de la población, están concentrados en las zonas rurales, donde en todo caso es más difícil proporcionar servicios educativos adecuados y donde los bajos ingresos limitan el aporte local.

Esta estructura demográfica sería un aspecto importante de las dificultades vigentes en las zonas rurales: salvo Argentina, sólo cerca de la mitad de la población rural está en los grupos de edad activa, incluso si éstos se amplían para incluir a todas las personas comprendidas entre 15 y 65 años de edad.

Asimismo, conviene señalar que la mujer parece migrar a las ciudades en número mucho mayor que el hombre, reflejando quizás el tipo de empleo que se encuentra con mayor facilidad en las zonas urbanas; habría mayor disponibilidad de servicio doméstico y demás servicios de bajos ingresos desempeñados generalmente por la mujer. El cuadro 8 muestra, para los diversos países, la proporción de mujeres y de hombres, en cada grupo de edad, que viven en las zonas urbanas. Los porcentajes son esencialmente los mismos para el grupo de edad de 0 a 4 años, que reflejan patrones de fecundidad, pero en los sucesivos grupos se encuentra una proporción bastante mayor de población femenina en las ciudades.

También pueden presentarse variaciones similares de la composición por edad entre distintas regiones dentro de un país, una situación que puede ilustrarse con los datos del Brasil. El cuadro 9 muestra la composición por edad en el Estado de São Paulo, zona de altos ingresos y en la región del

Nordeste, zona de bajos ingresos; en ambas zonas se muestran por separado la composición por edad urbana y rural, con el fin de no mezclar las influencias urbano-rurales y regionales. El cuadro 10 vuelve a ofrecer la misma información de manera diferente, dando para cada grupo de edad la proporción del total nacional que vive en las diferentes zonas.

Las cifras del cuadro 9 muestran la nítida variación que ahora resulta familiar. En un extremo está la composición por edad de las zonas urbanas de São Paulo, con una proporción relativamente escasa de niños y con una gran proporción de la población en los grupos de edad activa; y que éste es un importante desplazamiento de la índole mencionada lo demuestra la comparación con las cifras correspondientes a las zonas urbanas del Brasil en su conjunto (véase cuadro 6). Las zonas rurales de São Paulo poseen una composición por edad muy similar a la de las ciudades del Nordeste, es decir, una situación intermedia. Y en el otro extremo está la composición por edad del Nordeste

Cuadro 9

**BRASIL: COMPOSICION POR EDAD DE LAS POBLACIONES URBANA Y RURAL  
EN SÃO PAULO Y EN EL NORDESTE, 1970<sup>a</sup>**

<i>Grupo de edad</i>	<i>Estado de São Paulo</i>		<i>Región Nordeste</i>	
	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
0 - 4	11.6	15.1	15.6	17.7
5 - 14	23.6	28.2	27.5	29.1
15 - 19	10.4	11.0	11.4	10.7
20 - 39	31.4	26.9	26.5	24.6
40 - 64	19.3	16.1	15.7	14.8
65 o más	3.8	2.7	3.3	3.1

<sup>a</sup>Las cifras porcentuales se han calculado a partir de datos censales no ajustados.

Cuadro 10  
BRASIL: PORCENTAJE DE LA POBLACION NACIONAL EN ALGUNAS ZONAS,  
POR GRUPO DE EDAD<sup>a</sup>

Grupo de edad	Estado de São Paulo		Región Nordeste	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
0 - 4	11.9	3.8	13.2	20.9
5 - 14	13.3	3.9	12.7	18.8
15 - 19	14.5	3.7	13.0	17.0
20 - 39	17.5	3.7	12.2	15.7
40 - 64	18.2	3.7	12.2	16.0
65 o más	18.5	3.2	13.3	17.2

<sup>a</sup>La suma de los porcentajes no da 100 puesto que en el cuadro no se incluyeron zonas importantes del Brasil. Los cálculos se basan en los datos del cuadro 9.

rural, con una gran masa de población dependiente y una proporción mucho menor en los grupos de edad activa.

El cuadro 10 indica que las ciudades de São Paulo tienen que atender sólo el 12% de la población infantil del país (los menores de 5 años de edad), pero poseen cerca de 18% de los grupos de edad más activos (los comprendidos

entre 20 y 64 años) que proporcionan ingresos. Las zonas rurales del Nordeste, tienen 21% de la población infantil, pero sólo el 16% de los grupos importantes generadores de ingresos.

Las consecuencias de tales diferencias son similares a las mencionadas en anteriores parágrafos.

## Los experimentos de simulación

Los experimentos de simulación están destinados a proporcionar proyecciones detalladas, hasta el año 2000, de la población y de las tendencias de la fuerza de trabajo en los países mencionados. Es obvio que no son predicciones, sino más bien cálculos de qué ocurrirá si se admiten supuestos concretos acerca de las variables principales que determina el modelo, es decir, las tasas de fecundidad y mortalidad para calcular las tendencias demográficas, y luego las tasas de participación de la fuerza de

trabajo para deducir la fuerza de trabajo. Cada una de estas variables está especificada por sexo y por grupos de edad de 5 en 5 años. Además, uno de los objetivos fundamentales de los experimentos de simulación es calcular el efecto de las diferencias urbano-rurales y regionales, de modo que a cada variable se le fije un conjunto de valores para cada una de las regiones consideradas, y dentro de cada región para las zonas urbanas y las rurales. Esto hace necesario tomar en cuenta la migración interna, por lo que

las tasas de migración constituyen otra variable clave; éstas también están especificadas por sexo y por grupos de edad quinquenales. Respecto a Venezuela y El Salvador los ejercicios distinguen únicamente entre las zonas urbanas y las rurales, pero para Argentina y Brasil también se toman en cuenta las divisiones regionales.

Lo primero fue estimar todos estos valores para el año base, 1970.<sup>4</sup> Las estimaciones de población del CELADE por grupos de edad quinquenales y de las tasas de fecundidad y mortalidad por edades suministraron cifras en el plano nacional para cada país. A continuación, con el empleo de datos censales se estimaron las diferencias urbano-rurales, y si procedía, las regionales, para cada una de las variables del modelo. Se calcularon valores, por sexo y por grupos de edad quinquenales, para cada región y/o las zonas urbanas y rurales a fin de que fuesen consistentes con las estimaciones agregadas para el país elaboradas por el CELADE. Las tasas de participación de la fuerza laboral y la composición por edad de la migración interna se estimaron exclusivamente sobre la base de datos censales.

Partiendo con estas estimaciones del año base, los ejercicios de simulación calculan las tendencias hasta el año 2000 a la luz de un conjunto dado de supuestos sobre cómo se modificarán durante dicho período los valores de las variables fundamentales. Se efectuaron cinco ejercicios diferentes de simulación para cada país. Las hipótesis concretas se formularon dentro del contexto de cada

<sup>4</sup> Para Venezuela y El Salvador se carecía aún de datos detallados de los censos de 1970, por lo que originalmente se prepararon estimaciones para 1960 y luego se practicaron cálculos para reproducir la situación de 1970 en la medida en que ésta se conocía.

país, pero se diseñaron ejercicios que tuvieran un carácter común para cada país, cuya estructura general se da a continuación.

El primer ejercicio supone que la situación de 1970 se modifica relativamente poco. Las tasas de fecundidad declinan solo moderadamente, hay una migración interna relativamente escasa, y las tasas de participación de la fuerza laboral permanecen casi invariables. En general, los cambios son de magnitud similar en zonas diferentes del país; es decir, no hay importantes desplazamientos relativos entre diversas regiones y/o las zonas urbano-rurales.

El segundo ejercicio postula que dentro de un contexto de transformación económica y social que se concentra en gran medida en las zonas más modernas, las variables experimentan cambios radicales sobre todo en las regiones y/o en las zonas urbanas más avanzadas. Se supone una fuerte migración interna hacia las regiones más desarrolladas y/o hacia las ciudades; las tasas de fecundidad urbana disminuyen nítidamente, al menos en las regiones más desarrolladas, hasta aproximarse a la tasa de crecimiento nulo en una población estable; las tasas de participación de la fuerza de trabajo urbana se aproximan a los valores europeos actuales (las tasas francesas de 1968). Los cambios en las regiones menos desarrolladas y/o las zonas rurales no son tan profundos, pero siguen siendo más acentuados que los postulados en el primer ejercicio.

El tercer ejercicio supone también que los cambios se concentran en las zonas más modernas, donde pese a ser considerables no son de tanta magnitud como en el segundo ejercicio. Los cambios que ocurren en las regiones menos desarrolladas y/o las zonas rurales



son similares a los postulados en el segundo ejercicio.

El cuarto ejercicio supone un tipo diferente de cambio económico y social, concentrado en gran medida en las zonas menos modernas. Aquí hay menos migración que en cualquiera de los demás ejercicios, y una mayor proporción de la población permanece en las regiones menos desarrolladas y/o las zonas rurales. Y son principalmente las variables de estas zonas las que se modifican: las tasas de fecundidad disminuyen notoriamente, y se aproximan mucho más a las de las regiones más desarrolladas y/o las zonas urbanas; las tasas de participación de la fuerza de trabajo se desplazan aproximadamente hasta la estructura actual de las regiones más desarrolladas y/o las ciudades. Dentro del contexto de este experimento, se proyectan cambios más moderados para las regiones mejor desarrolladas y/o las zonas urbanas.

Por último, el quinto ejercicio supone un cambio más equilibrado, que se difunde tanto por las zonas más modernas como las menos modernas. La estructura demográfica hacia fines de siglo, así como entre las diferentes regiones y las zonas urbano-rurales, tiene un carácter intermedio entre las proyectadas en el tercer y cuarto ejercicios; y los valores asignados a los diferentes coeficientes también son intermedios entre los empleados en esos dos ejercicios.

Los valores asignados a las tasas de mortalidad se omitieron en esta descripción de los experimentos de simulación. Esto simplificó el análisis, y se hizo porque las tasas de mortalidad tienen menos repercusión diferencial en los cálculos que las demás variables. En las proyecciones demográficas del CELADE se presentan habitualmente cuatro posibilidades. Cada una de las cuatro postula

un ritmo diferente de disminución de las tasas de fecundidad, pero como existe menos incertidumbre respecto a las tendencias de la mortalidad se emplean las mismas tasas de mortalidad en cada una de las cuatro proyecciones. En los ejercicios de simulación se ha seguido un procedimiento similar. Las tasas de mortalidad suelen diferir en diversas zonas del país, y son estas variaciones las que fueron estimadas para el año base, 1970. Después se utilizan como pauta las proyecciones del CELADE para fines de siglo. En los tres primeros experimentos de simulación se supone que disminuyen todas las tasas de mortalidad de las diferentes zonas conforme con las proyecciones del CELADE; es decir, no varía la estructura de las tasas relativas de mortalidad en las diferentes zonas. En el cuarto ejercicio se supone que, como parte de la concentración en las zonas menos modernas, las tasas de mortalidad en dichas zonas se reducen paulatinamente hasta alcanzar el nivel de las que prevalecen en las ciudades, para fines de siglo las tasas de mortalidad son uniformes en todo el país. También aquí el quinto ejercicio representa una posición intermedia entre el cuarto ejercicio y los demás.

Los resultados de la serie de ejercicios de simulación se analizaron primero por separado, y con cierto detalle, para cada uno de los cuatro países. Estos estudios por países se presentaron como documentos de trabajo internos de la CEPAL; las páginas que siguen se limitan a analizar las conclusiones más generales que pueden deducirse de las comparaciones entre diferentes proyecciones para los países, pero como es obvio depende en gran medida de los análisis previos por países.

Aunque se pueden sacar conclusiones en varios aspectos importantes respecto a

América Latina en su conjunto, una de las consecuencias generales más importantes debe ser que, con respecto a los parámetros y tendencias demográficas, hay una impresionante gama de variaciones intrarregionales. Toda afirmación acerca de 'las condiciones en América Latina' más que a describir una situación que es la norma común en toda la región, tiende a referirse a una especie de promedio, alrededor del cual existe una dispersión considerable.

a) *La situación en torno a 1970*

En primer lugar, los dos parámetros demográficos fundamentales —tasas de fecundidad y tasas de mortalidad— han evolucionado en forma muy distinta en los países estudiados, de modo que en 1970 las tasas de crecimiento demográfico y de composición por edad, así como los propios parámetros varían bastante. En el plano nacional, las tasas de fecundidad en Argentina estuvieron declinando durante algún tiempo y son ahora moderadamente bajas; en los otros tres países permanecen muy elevadas, aunque en Brasil y Venezuela hubo una pequeña disminución en los últimos años. Las tasas de mortalidad se redujeron considerablemente en todos los países, pero con la excepción parcial de Argentina, podrían reducirse todavía más. Conviene señalar en seguida que a lo largo de todo este análisis se tenderá a considerar la Argentina como un caso aparte; la estructura general de la población ha evolucionado mucho más en la Argentina que en ninguno de los demás países estudiados y cuando se examinen diversos aspectos se advertirá con frecuencia que los valores o tendencias que caracterizan a dicho país son muy diferentes de las que prevalecen en otras partes.

Pero incluso estos valores en el plano nacional ya representan promedios de cifras muy diversas en zonas importantes dentro de cada país, y en este sentido Argentina no constituye una excepción. El cuadro 11 indica la tasa total de fecundidad en 1970 en cada una de las zonas consideradas en el análisis; también se señalan las tasas relativas de mortalidad infantil para dar una idea somera de la variación de las tasas de mortalidad.<sup>5</sup>

Salvo el sur rural de Argentina, las tasas de fecundidad son más elevadas en todas las zonas rurales que en cualquier zona urbana, pero hay variaciones importantes dentro de cada agrupación. Encabezan la lista tres zonas rurales donde la tasa total de fecundidad permanece a un nivel muy elevado, superior a 7 (esta cifra podría interpretarse como el número de hijos que tendría la mujer promedio durante su vida, dadas las tasas predominantes de fecundidad por edades). Después de un descenso algo rápido se observa un núcleo compuesto de una zona rural y tres urbanas con tasas totales de fecundidad que oscilan alrededor de 5.5; luego un descenso brusco y se perfila otra agrupación de una zona rural y tres zonas urbanas con tasas de 3.5 a 4; por último, muy inferior a las demás, la tasa total de fecundidad relativamente baja del sur urbano de Argentina.

Salvo esta última zona, las tasas de fecundidad son en todas partes cuando menos moderadamente elevadas, pero la

<sup>5</sup> Hasta bordear los 50 años la variación de las tasas de mortalidad por edades entre las diferentes zonas es bastante similar a la señalada para las tasas de mortalidad infantil. De dicha edad en adelante la gama se estrecha muchísimo; a edades más avanzadas las tasas de mortalidad tienden a ser más similares en las zonas analizadas.

Cuadro 11

**ALGUNAS ZONAS: ESTIMACIONES DE LAS TASAS TOTALES DE FECUNDIDAD  
Y DE LAS TASAS RELATIVAS DE MORTALIDAD INFANTIL, 1965-1970**

<i>Zona</i>	<i>Tasas totales de fecundidad</i>	<i>Tasas de mortalidad infantil (Brasil = 100)</i>
Venezuela, rural	7.54	90
Brasil, rural menos desarrollada	7.53	144
El Salvador, rural	7.33	123
Brasil, rural intermedia	6.48	68
Argentina, norte rural	5.93	85
Brasil, rural desarrollada	5.64	68
El Salvador, urbana	5.52	123
Venezuela, urbana	5.44	60
Brasil, urbana menos desarrollada	5.43	103
Argentina, sur rural	3.93	55
Argentina, norte urbana	3.81	85
Brasil, urbana intermedia	3.78	57
Brasil, urbana desarrollada	3.45	57
Argentina, sur urbana	2.27	55

variación es enorme. Por ejemplo, el núcleo de zonas con cifras de 3.5 a 4, tienen tasas totales de fecundidad que representan sólo alrededor de la mitad de las predominantes en las tres zonas que encabezan la lista; y hay grupos demográficos importantes en ambos núcleos. Conviene siempre tener presente que cuando se señala que la tasa total de fecundidad de América Latina en 1970 era de 5.4, se está aludiendo a una cifra promedio que comprende zonas con cifras muy variables como las señaladas.

Las tasas de mortalidad siguen en cierta medida un orden de categorías similar al de las tasas de fecundidad —sobre todo, las zonas con bajas tasas de mortalidad infantil tienden a ser las mismas que poseen tasas de fecundidad

relativamente bajas— pero hay excepciones notables. En general, las tasas de mortalidad infantil parecen variar cuando menos tanto por región como por su carácter urbano-rural; así, las zonas con las tasas más elevadas de mortalidad infantil incluyen las zonas rurales y urbanas de El Salvador, y también la región menos desarrollada del Brasil. Hay también aquí una variación muy notable: las tasas de mortalidad infantil de la zona rural menos desarrollada del Brasil y de El Salvador, parecen duplicar con creces las registradas en las zonas con las cifras mínimas. Sin embargo, no es mucho lo que puede inferirse de esta clase de comparaciones ya que, en general, los datos basados en estas estimaciones son menos acabados

que los disponibles para efectuar las estimaciones de la tasa de fecundidad.

Estos diferentes parámetros demográficos, junto con el importante factor de las corrientes de migración interna, han conducido a distintas composiciones por edad en diversas zonas, y a estructuras geográficas, y sobre todo rural-urbanas, disímiles. Estos aspectos ya fueron analizados en términos comparativos, y dentro del contexto del pasado reciente. Con respecto a la composición por edad basta recordar que, salvo en Argentina, las poblaciones todavía son muy jóvenes, en especial en las zonas rurales. Con respecto a las estructuras rural-urbanas, conviene resumir el grado de urbanización en 1970 de las regiones analizadas (véase el cuadro 12).

También existe una amplia gama, y varias de las regiones importantes alcanzaron grados muy elevados de urbanización. De estas cifras se desprenden conclusiones importantes acerca de las

corrientes migratorias. En cada una de las cuatro primeras regiones el flujo rural-urbano en los últimos años fue de magnitud suficiente como para provocar una disminución importante del tamaño absoluto de la población rural. En las dos regiones siguientes del Brasil, la migración rural-urbana también fue importante, aunque las poblaciones rurales siguieron creciendo con moderada rapidez. El Salvador es el único país, o región, donde la migración rural-urbana de los últimos años fue relativamente insignificante, al menos en relación con las tasas naturales de crecimiento demográfico de la zona rural.

Dada la escala de la migración interna, la estructura de las corrientes migratorias se torna otra variable de importancia considerable, y hay aquí mucho menos diversidad entre los países estudiados. La característica común es que es fundamentalmente la gente muy joven la que migra, y que las mujeres

Cuadro 12

ALGUNOS PAISES Y ZONAS: GRADO DE URBANIZACION EN 1970<sup>a</sup>

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de población en zonas urbanas</i>
Argentina, región meridional	87.9
Brasil, región desarrollada	80.4
Venezuela	77.0
Argentina, región septentrional	55.7
Brasil, región intermedia	44.2
Brasil, región menos desarrollada	43.7
El Salvador	39.4

<sup>a</sup>Las definiciones de 'zona urbana' que aquí se emplean son las de los censos respectivos, que en general se refieren a ciudades con una población de 1 000 o más habitantes; sin embargo, en el caso del Brasil la definición parece fundarse más bien en el tipo de unidad administrativa. El porcentaje que se indica para la región desarrollada del Brasil es de hecho la cifra que corresponde al Estado de São Paulo, que aquí resulta más apropiada dado el modo como se define la región desarrollada en este estudio.

migran más que los hombres. Constituye un lugar común el hecho de que los migrantes tienden a ser jóvenes, pero en América Latina son tan jóvenes que resulta sorprendente, sobre todo las mujeres. Las mujeres predominan en las corrientes migratorias rural-urbanas, pero incluso en las distancias mayores que supone la migración regional en Argentina y Brasil parecen migrar en cantidades casi iguales a las de los hombres. La estructura de la migración tiende a ser bastante similar en los diferentes países.

Este es entonces el fondo demográfico general que constituye el punto de partida de los ejercicios de simulación: una diversidad muy considerable, tanto dentro de los países analizados como entre ellos, siendo la Argentina un caso aparte en muchos aspectos; tasas de fecundidad, y por ende tasas de crecimiento demográfico que oscilan casi siempre entre moderadamente elevadas y muy elevadas; importantes corrientes migratorias casi por doquier, pero con grados muy variables de urbanización en las diferentes regiones.

b) *Tendencias demográficas proyectadas*

i) *Tendencias en el plano nacional*

La primera pregunta que surge es: ¿con qué velocidad podría aumentar la población desde 1970 hasta fines de siglo, y cuánto cambian las proyecciones al variar las hipótesis acerca de los parámetros demográficos fundamentales? Las poblaciones aumentan con máxima rapidez con las hipótesis de cambios ligeros con respecto a la situación de 1970 adoptadas en el primer ejercicio, y con mínima rapidez con las de grandes cambios postulados en el segundo ejercicio, de modo que una comparación entre ambos experimentos mostrará los probables límites implicados. (Véase el cuadro 13.)

Resulta evidente que Argentina constituye un caso aparte. La población aumentará sólo moderadamente hasta fines de siglo y la gama de incertidumbre es bastante escasa; la diferencia entre las proyecciones máxima y mínima para fines de siglo es sólo 12% de la población de 1970.

Cuadro 13

**ALGUNOS PAISES: INCREMENTOS DEMOGRAFICOS PROYECTADOS HASTA FINES DE SIGLO - LIMITES PROBABLES**

País	Población en el año 2000 (1970 = 100)		Incremento promedio anual 1970 - 2000 (porcentaje)		Incremento anual a fines de siglo (porcentaje)	
	Ejercicio II	Ejercicio I	Ejercicio II	Ejercicio I	Ejercicio II	Ejercicio I
	Argentina	130	142	0.9	1.2	0.5
Brasil	203	237	2.4	2.9	2.0	2.9
El Salvador	217	280	2.6	3.5	2.0	3.6
Venezuela	204	248	2.4	3.1	1.6	2.8

En cada uno de los otros tres países la población aumenta a más del doble durante el período de 30 años, incluso en la proyección mínima, y si no se producen los cambios sustanciales supuestos en el segundo ejercicio el incremento será aún mayor. Esto significa que la tasa promedio de crecimiento demográfico será por lo menos de 2.40/o anual desde 1970 hasta fines de siglo, y probablemente mucho mayor en casi todos los países.

Interesa destacar que este gran aumento se produce a pesar de los supuestos que conducen a grandes reducciones de las tasas de fecundidad. En primer lugar, se suponen migraciones en gran escala a las ciudades, y en Brasil a las regiones más desarrolladas; y como las tasas mencionadas son mucho menores en estas zonas el efecto es una disminución considerable de la tasa nacional de fecundidad. En segundo lugar, se supone de partida que las tasas de fecundidad de las zonas urbanas descienden notoriamente, al menos en las regiones más desarrolladas, hasta el nivel de crecimiento demográfico nulo en una población que deviene estable. El resultado neto es que en 30 años la tasa total de fecundidad disminuye de un 5.4 a un 3.1 en Brasil, de 6.6 a 3.1 en El Salvador, y de 6.0 a sólo 2.5 en Venezuela.

El hecho de que las poblaciones aumenten no obstante con rapidez durante el período significa que la composición por edad es muy juvenil en casi toda América Latina. Las tasas de fecundidad muy elevadas que han predominado en muchas zonas habrían producido tasas aún más elevadas de crecimiento demográfico con una composición por edad estable; pero, debido en su mayor parte al modo como ocurrió el desplazamiento hacia tasas más eleva-

das de crecimiento, la composición por edad en la mayoría de los países está todavía en un proceso de evolución bastante rápido. Fue primordialmente el número de niños lo que aumentó primero con mucha rapidez, gracias a las tasas decrecientes de mortalidad infantil en las décadas de 1940 y 1950, y este aumento sólo ahora comienza a penetrar la estructura de edad adulta. En consecuencia, los integrantes de los grupos de edad más fecundos aumentarán con rapidez en los próximos decenios en casi todos los países—habitualmente, bastante más rápido que la población en su conjunto— y esto constituirá un factor importante para aumentar el número de nacimientos, y contrarrestar la disminución de las tasas de fecundidad por edad.

Así, aunque las tasas de fecundidad descendan rápidamente, como en el segundo ejercicio, es probable que transcurra un período prolongado antes de que el efecto se manifieste con plenitud. En este sentido, conviene tener en cuenta las tasas de incremento demográfico a fines de siglo del segundo ejercicio. Para ese entonces habrán disminuido al 20/o anual o menos, y como los integrantes de los grupos de edad fecunda ya no aumentan con tanta rapidez (lo que refleja la disminución de las tasas de fecundidad que comenzó hace varias décadas), se presume que la disminución proseguiría en las décadas iniciales del próximo siglo. Esto caracteriza los cambios demográficos como procesos a muy largo plazo; incluso las modificaciones abruptas de los parámetros pueden necesitar varias décadas para producir los resultados esperados.

Si no hay un descenso manifiesto de las tasas de fecundidad la composición por edad juvenil puede provocar en la práctica tasas crecientes de incremento

demográfico en algunos países en los años venideros. Así, aunque el primer ejercicio sí supone cierta disminución de las tasas de fecundidad, las cifras mencionadas muestran que las tasas de crecimiento demográfico a fines de siglo no son necesariamente inferiores al promedio que corresponde al período en su conjunto. En Brasil hay un aumento muy reducido durante el período 1975-1985, pero la tasa de incremento permanece constante hasta fines de siglo; en Venezuela hay un aumento más importante durante el período 1975-1985, pero después la tasa declina lentamente hasta fines de siglo; y en El Salvador la tasa continúa elevándose, de 3.20/o anual en 1970 a 3.60/o a fines de siglo.

Es evidente entonces que, salvo Argentina, la población aumentará bastante en América Latina, y aunque las tasas de fecundidad inicien un descenso inmediato y rápido —lo que no ha ocurrido todavía en la mayor parte de la región— la tasa de crecimiento permanecerá elevada por lo menos hasta fines de siglo. Aquí surgen dos cuestiones económicas muy generales que revisten interés, y son las consecuencias de tal aumento para las disponibilidades de recursos por habitante y para el tamaño potencial del mercado. Ambas exigirían un estudio más detallado antes de pronunciarse sobre la materia, pero las cifras que figuran en el cuadro 14 tienen interés como una especie de indicador general, aunque impreciso.

Cuadro 14

## ALGUNOS PAISES: PROYECCIONES PARA EL AÑO 2000

<i>País</i>	<i>Población total (millones)</i>	<i>Número de habitantes por kilómetro cuadrado</i>
Argentina	31 a 34	11 a 12
Brasil	194 a 225	23 a 26
El Salvador	7.6 a 9.7	354 a 455
Venezuela	22 a 26	24 a 29

Con respecto a los recursos —en la medida en que esto se expresa a través de un indicador tan elemental como la densidad demográfica— América Latina continuará figurando entre las regiones más favorecidas del globo. La densidad demográfica para la región en su conjunto será probablemente alrededor de 30 a fines de siglo, es decir, algo más

elevada que las cifras señaladas para Brasil y Venezuela; en el continente sudamericano la densidad global será menor, y esto se verá contrarrestado por densidades mayores en Centroamérica y el Caribe. La cifra correspondiente para el mundo ya es alrededor de 30 a mediados de la década de 1970, aunque las densidades de las zonas consideradas

como ricas en recursos son, por supuesto, mucho menores.<sup>6</sup>

Así, incluso con el rápido incremento demográfico que sobrevendrá, la región en su conjunto no estará muy densamente poblada a fines de siglo. Pero la base de recursos se habrá tornado mucho menos generosa de lo que suele suponerse. Desde comienzos de la última postguerra hasta fines del siglo la población de la región se habrá casi cuadruplicado, y esto significa, como es natural, que la base de recursos por habitante se habrá reducido en un 75% al cabo de medio siglo. A mediados de la década de 1970 ya no se estima que el mundo sea muy rico en recursos en relación con su población, y a fines de siglo será ese aproximadamente el nivel de densidad que caracterizará a América Latina.

Con respecto a los mercados, resulta claro que para la región en su conjunto el número de consumidores potenciales será más que suficiente para sostener incluso a las industrias modernas con economías de escala gigantescas. Lo que realmente interesa saber es en qué medida la población puede integrarse al proceso productivo para que exista una demanda efectiva por los productos de dichas industrias. Pero también, al menos con las disposiciones institucionales actuales, es necesario considerar los mercados más desde un plano nacional que regional, y ésta es otra situación donde la diversidad es notoria.

<sup>6</sup> Por ejemplo, las densidades demográficas a mediados de la década de 1970 eran aproximadamente de 11 en la Unión Soviética, 22 en los Estados Unidos, 2 en Canadá y Oceanía, 13 en África y 16 en América Latina. Como ejemplos de zonas densamente pobladas, la cifra en Europa occidental era alrededor de 155, más de 180 en India, más de 290 en Japón y alrededor de 475 en Bangladesh.

En Argentina, como la población total es moderadamente numerosa, y ya está en general más integrada, y posee ingresos más elevados que en muchos otros países, el mercado debería ser lo bastante grande como para sostener una economía moderna razonablemente diversificada. Al mismo tiempo, la densidad demográfica permanecerá baja, lo que significa una base de recursos por habitante sumamente favorable; en particular, hay recursos agrícolas ricos, un bien clave en un mundo que se prevé estará acosado por problemas de abastecimiento de alimentos. Quizás en la región, dadas estas condiciones económicas muy generales, Argentina se halle en una situación singularmente favorable.

Brasil aparece de una manera distinta. La base de recursos, expresada en términos de densidad demográfica, será algo mejor que el promedio para la región en su conjunto (aunque peor que el promedio sudamericano); pero el mercado potencial será muy vasto. La población brasileña será a fines de siglo del mismo orden de magnitud que la de las superpotencias económicas del período posterior a la Segunda Guerra Mundial: la CEE, los Estados Unidos, o la Unión Soviética. En este sentido la cuestión fundamental en Brasil será saber en qué medida esa población podrá integrarse a la economía moderna a fin de proporcionar un mercado efectivo con real poder de compra. Aunque sus poblaciones distarán mucho de ser tan numerosas como la de Brasil, es probable que esta situación caracterice a otros países importantes de la región. México tendrá una población muy grande, y el factor limitante en términos de mercado será la medida en que dicha población pueda integrarse; las densidades duplicarán con creces las de Brasil. Y tanto



Colombia como Perú tendrán poblaciones lo suficientemente grandes como para sostener economías diversificadas, si pueden integrarse a la economía para suministrar mercados efectivos.

La situación de Venezuela se asemeja más a la de Argentina, pero es algo menos favorable en ambos aspectos. La densidad demográfica será más del doble de la de Argentina a fines de siglo; sin embargo, el mercado total será mucho menor. De todas maneras, es probable que los niveles de ingreso sean elevados, de modo que cabe prever que la población estará, en forma relativa, plenamente integrada y que el mercado efectivo será grande en relación con la población.

Por último, El Salvador está en una posición mucho menos favorable. La densidad demográfica será muy elevada—hasta el punto de que la mera presión sobre los recursos, sobre todo tierra, puede constituir un problema importante— y al mismo tiempo la población total no es lo suficientemente numerosa como para suministrar el mercado necesario para una economía diversificada, orientada hacia adentro. Aunque en grados menos extremos, algunos de los países más pequeños pueden hallarse fácilmente en una situación semejante en los próximos decenios.

ii) *Tendencias en las diversas zonas.* Además del incremento demográfico total, tiene mucha importancia determinar dónde podría ocurrir este incremento y las consecuencias que tendría esto para las diversas zonas. En gran parte de América Latina una proporción mayoritaria de la población sigue siendo rural, y como las tasas de fecundidad son en general mucho mayores en las zonas rurales, suele ser ahí donde se origina casi todo el incremento demográfico. Pero en todas partes se está produciendo

una migración hacia las ciudades, a menudo en gran escala, de modo que en general son las zonas urbanas las que absorberán el grueso del incremento demográfico en las próximas décadas. En menor medida se aplicará la misma especie de consideraciones para las regiones más y menos desarrolladas dentro de países más grandes.

Las tendencias y la posible gama de variación pueden observarse comparando los resultados del tercer y cuarto ejercicios de simulación. El tercero supone un desarrollo constante de tipo moderno, orientado hacia las ciudades y, en Argentina y Brasil, hacia las regiones más desarrolladas; migración en gran escala, y disminuciones importantes de las tasas de fecundidad urbana, aunque no tanto como con los postulados extremos del segundo ejercicio. En cambio, la cuarta simulación supone un desplazamiento hacia un desarrollo de tipo menos moderno, orientado hacia las zonas rurales y las regiones menos desarrolladas: hay muy poca migración, y se supone que lo que cambia son fundamentalmente los parámetros demográficos de las zonas rurales. Por ende, estos dos ejercicios muestran los casos extremos en los que el incremento demográfico se mantiene en las zonas rurales (y las regiones menos desarrolladas) o, en cambio, se desplaza a las ciudades. En el cuadro 15 se ofrece una serie de cifras comparativas.

Dados los supuestos del cuarto ejercicio, salvo en Argentina,<sup>7</sup> no cambia

<sup>7</sup> Las bajas tasas de fecundidad del sur urbano de Argentina significan que el crecimiento demográfico en esta zona depende en forma excepcional de la migración. Así, con la migración limitada supuesta en el cuarto ejercicio la población de la zona no aumenta mucho y su proporción del total disminuye de 62.5% en 1970 a 54.8% a fines de siglo.

Cuadro 15

**ALGUNOS PAISES Y ZONAS: IMPORTANCIA RELATIVA DE DIFERENTES ZONAS  
EN EL INCREMENTO DEMOGRAFICO PROYECTADO, 1970-2000**

País y zona	Distribución de la población en el país			Porcentaje de incremento demográfico en la zona		Tasa promedio anual de crecimiento	
	1970	2000 Ejercicio III	2000 Ejercicio IV	Ejercicio III	Ejercicio IV	Ejercicio III	Ejercicio IV
	<b>Argentina</b>						
Norte rural	12.9	7.9	14.8	-6.6	20.3	-0.7	1.6
Norte urbano	14.9	18.2	21.3	25.7	37.0	1.5	2.2
Sur rural	9.7	5.7	9.1	-4.7	9.4	-0.7	1.1
Sur urbano	62.5	68.2	54.8	85.7	33.4	1.3	0.6
<b>Brasil</b>							
Rural menos desarrollada	30.1	13.9	27.9	-0.6	25.9	-0.1	2.3
Urbana menos desarrollada	23.4	30.8	23.2	37.5	23.1	3.5	2.6
Rural intermedia	9.9	7.9	10.8	6.1	11.7	1.8	2.9
Urbana intermedia	7.8	12.7	8.1	17.0	8.4	4.2	2.7
Rural desarrollada	4.1	2.3	4.0	0.7	3.9	0.6	2.5
Urbana desarrollada	27.4	32.4	25.9	39.4	27.0	3.5	2.7
<b>El Salvador</b>							
Rural	60.6	33.1	57.1	15.4	54.7	1.1	2.9
Urbana	39.4	66.9	42.9	84.6	45.3	5.0	3.4
<b>Venezuela</b>							
Rural	25.3	14.6	24.6	6.5	24.0	0.9	2.7
Urbana	74.7	85.4	75.4	93.5	76.0	3.3	2.8

mucho la distribución de la población, y las tasas de incremento son bastante similares de una zona a otra dentro de cada país. Pero incluso en el cuarto ejercicio, El Salvador es el único país donde algo más de la mitad del incremento demográfico se registra en las zonas rurales; en los demás países, incluso si la migración se mantiene en un mínimo, serán fundamentalmente las ciudades las que tendrán que absorber el incremento. No obstante, en términos regionales la situación es diferente: en la práctica la mitad del incremento total

ocurriría en la región menos desarrollada del Brasil, y bastante más de la mitad en el norte de Argentina.

Por otra parte, con las hipótesis del tercer ejercicio la situación es muy diferente. En todos los países hay desplazamientos sustanciales de la distribución de la población hacia las ciudades y en Brasil, hacia las regiones más desarrolladas. Casi todo el incremento demográfico está representado por la expansión de las zonas urbanas, y la mayoría se produce en las regiones más desarrolladas del Brasil y Argentina.

Como es obvio, las tasas de crecimiento demográfico son mucho más elevadas en las ciudades que en las zonas rurales; salvo en Argentina, las tasas urbanas de crecimiento son elevadas por doquier, y oscilan entre 3.3 y 5% anual para el período de 30 años en su conjunto. Debido a la repercusión paulatinamente decreciente de la migración a medida que continúa el desplazamiento a las ciudades, así como al descenso sustancial de las tasas urbanas de fecundidad, estas tasas de crecimiento son incluso más elevadas a comienzos del período y luego declinan a niveles inferiores a fines de siglo.

Estas modificaciones potenciales de las estructuras demográficas y las variaciones de las tasas posibles de crecimiento en las diferentes zonas son de gran importancia, y fueron analizadas con cierto detalle en los estudios por países. Hay varias situaciones 'tipo' que son manifiestas —según la distribución de la población en 1970 y las variaciones de las tasas de fecundidad— y merecen resumirse debido a sus implicaciones generales.

Venezuela es la mejor ilustración de tendencias probables en un país que ya estaba muy urbanizado en 1970; aquí el grueso del incremento demográfico se produce en las ciudades conforme a todas las hipótesis; incluso con la migración limitada que se postula en el cuarto ejercicio, más de tres cuartos del incremento ocurre en las ciudades, y si persiste una migración sustancial casi todo el incremento será urbano (en realidad, durante la década de 1960 la población rural disminuyó).

Varias consecuencias importantes se desprenden de esta situación; la más directa, consiste sencillamente en reconocer que los medios requeridos para la población en aumento tendrán que ser

proporcionados en gran medida, o incluso en su totalidad, por las zonas urbanas; debido a las mayores densidades y a la prestación habitual de más servicios en las ciudades esto significará que los costos de infraestructura podrían ser relativamente elevados.

Otra consecuencia es que, dado que la población rural ya ha sido reducida a una pequeña fracción del total, el efecto de la migración constante sobre las ciudades será relativamente escaso, y el incremento de la población urbana dependerá sobre todo de las tasas de fecundidad de las propias ciudades. Por tanto, en Venezuela, según el supuesto de una migración rápida constante adoptado en el tercer ejercicio, los migrantes recién llegados representan sólo un 18% del incremento total de la población urbana a comienzos del período, y la cifra disminuye a un 14% a fines de siglo (pese al hecho de que las tasas urbanas de fecundidad descienden notoriamente durante el período de 30 años). En relación con el total, el número de migrantes que llega en un año sería sólo de alrededor de dos tercios del 1% de la población urbana a comienzos de la década de 1970, proporción que disminuiría a menos de  $\frac{1}{3}$  del 1% a fines de siglo. En estas condiciones, la migración subsistirá como factor importante en la determinación del tamaño y la composición de la población rural, pero su importancia para las ciudades será cada vez más marginal.

Como corolario la naturaleza de la población urbana se modificará paulatinamente: los migrantes se convertirán en forma sostenida en una proporción cada vez menor del total. Incluso con los supuestos del tercer ejercicio de una migración constante en gran escala, menos del 10% de la población urbana de Venezuela a fines de siglo estará

compuesta por migrantes que han vivido en las ciudades durante menos de 30 años; más del 80% de dicha población habrá nacido en las ciudades. Los recién llegados de las zonas rurales formaban una proporción mucho mayor de la población urbana durante las décadas de 1950 y 1960, y cabe prever que el cambio tendrá un efecto poderoso sobre las expectativas, y en general sobre las orientaciones sociales, económicas y políticas en las zonas urbanas.

Por último, y quizá de suma importancia, el hecho de que el desplazamiento masivo a las ciudades ya haya ocurrido, y que el efecto de la migración esté menguando, significará que se puede esperar también que disminuyan las tasas de crecimiento demográfico urbano. En Venezuela la población urbana aumentó a tasas de más de 6% anual durante las décadas de 1940 a 1950, cuando los migrantes recién llegados representaban más de la mitad de dicho aumento. Alrededor de 1960 la incidencia de la migración empezó a disminuir bastante (dos tercios de la población ya era urbana para esa fecha), y la tasa anual de crecimiento demográfico urbano comenzó a menguar en forma correspondiente. En el segundo lustro de la década de 1960 esta tasa era ya mucho más lenta —4.7% anual— y continuará declinando sostenidamente.<sup>8</sup> Por lo tanto, ya pasó el período de crecimiento demográfico urbano más acelerado, y en Venezuela las tasas futuras de crecimiento serán muy inferiores a las tasas tope del pasado reciente. En consecuencia, las presiones

<sup>8</sup> Como es natural, la rapidez con que disminuya esta tasa dependerá también de la tendencia de las tasas de fecundidad urbana. Si éstas no declinan demasiado disminuirá a un 3% anual a fines de siglo, pero si lo hacen, descenderá a un 2.5%, suponiendo incluso que persiste una migración considerable.

en el medio urbano sobre el empleo, la vivienda, los servicios sociales, etc., deberían ser mucho menos intensas, al menos en términos relativos y, por lo tanto, más fáciles de satisfacer.

A la vez, el problema de la pobreza rural se tornará más manejable. La población rural es ahora mucho más reducida que la población urbana y, por ende, los fondos que se necesitan para mejorar las condiciones de aquélla constituirían una proporción aceptable del total disponible. Los que no puedan obtener un empleo remunerado en las zonas rurales pueden migrar a las ciudades donde, como se observó, tienen ahora una incidencia relativamente escasa, y esto en sí aliviaría bastante la pobreza campesina. Es más, el hecho de que la población ya sea relativamente muy urbanizada podría significar que las condiciones no se han deteriorado en las zonas rurales; en Venezuela, el tamaño de la población rural ha permanecido aproximadamente constante desde alrededor de 1940, por lo tanto no hubo un aumento de la presión sobre la tierra. Y mientras el aumento natural sea absorbido por la migración todos los esfuerzos pueden orientarse a mejorar los niveles de bienestar por habitante de las zonas rurales; nada se necesita para acomodar más gente. Todas estas consideraciones sugieren que el problema de la pobreza rural no sería tan grave como en otras regiones, y sería más fácil de solucionar.

Como es obvio, todo esto se verifica sólo si el grueso de la población que ahora es urbana ha sido integrada en forma más o menos efectiva a la economía monetaria urbana; la simple conversión de la pobreza rural en pobreza urbana no integrada no se traduciría realmente en los cambios de la índole que aquí se señalan. Pero el mero hecho de que la urbanización haya

avanzado tanto prueba que dicha integración ha ocurrido probablemente. De lo contrario, la migración no habría continuado durante tanto tiempo en una escala tan grande.

Esto se asemeja entonces a la máxima de que mientras más se tiene más se recibe. Una vez que se ha producido la transición masiva de una sociedad fundamentalmente rural a una fundamentalmente urbana, las dificultades —que tienden a ser gravísimas en el período de transición— se mitigan y al mismo tiempo los recursos disponibles para solucionarlos tienden a ser más generosos, al menos en términos relativos. Gran parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue uno de transición de esta índole para Venezuela, y parecería que las presiones vinculadas con un crecimiento demográfico acelerado se moderarán bastante en los años venideros.

Además de Venezuela, entre los países (o regiones) analizados, el sur de Argentina y la región desarrollada del Brasil se caracterizan también por elevados índices de urbanización, aunque hay características especiales en cada caso y ambos se ven complicados por corrientes migratorias procedentes de otras regiones del país. Por lo tanto, la migración continuaría siendo algo más importante, aunque las poblaciones rurales dentro de cada región son menores en términos relativos que en Venezuela. De todos modos, gran parte del análisis expuesto puede aplicarse también a estas dos importantes regiones.

Un problema de índole algo diversa que puede persistir en estas regiones altamente urbanizadas es el relacionado con el tamaño absoluto, que es diferente de la tasa de expansión, de algunas zonas metropolitanas. Dado el tipo de crecimiento económico que ha caracterizado

a la región en el período de postguerra, hubo con frecuencia una concentración considerable en una o más ciudades importantes, y algunas alcanzaron un tamaño tal que se piensa que las deseconomías de escala presentan graves problemas. En estas circunstancias, es posible que si una ciudad continúa expandiéndose con bastante rapidez las dificultades para subsanar la expansión pueden aumentar, pese al hecho de que la *tasa* de crecimiento demográfico esté disminuyendo. Las zonas metropolitanas de Buenos Aires y de São Paulo, por ejemplo, habrían alcanzado un crecimiento tal que caben consideraciones de esta especie.

Asimismo, la relativa dificultad de ocuparse de problemas de disparidad regional puede examinarse aplicando los mismos conceptos empleados para analizar la pobreza rural; y cabe observar aquí el contraste entre la situación vigente en Argentina y en Brasil. En Argentina, más de 72% de la población de elevados ingresos en 1970 residía en el sur (62.5% exclusivamente en el sur urbano). Por ende, la comparación entre el sur y el norte es muy similar a la que se hace entre las zonas urbana y rural de Venezuela, y caben muchas de esas mismas observaciones. En estas condiciones, parece plausible formular un programa de desarrollo regional en Argentina y probablemente podría emprenderse continuando al mismo tiempo un tipo de expansión moderna en el sur. Es decir, el monto de recursos necesarios no sería probablemente tan grande como para absorber la totalidad, o el grueso, de lo disponible.

Sin embargo, en Brasil, la situación es mucho menos favorable. En 1970 menos de 28% de la población se hallaba en la región desarrollada (menos de 1/4 en la zona urbana desarrollada), y

mucho más de la mitad vivía aún en la región menos desarrollada. En estas condiciones las exigencias de un programa de desarrollo regional en gran escala podrían perfectamente absorber la casi totalidad de los recursos, dejando poco para continuar el tipo moderno de expansión en la región desarrollada. Es decir, se necesitaría probablemente un estilo diferente de desarrollo para lograr un cambio regional en gran escala a corto, o incluso a mediano plazo.

Otro 'tipo' que conviene analizar es una situación en la cual aproximadamente la mitad de la población era urbana a comienzos del período proyectado. Brasil en su conjunto y el norte de Argentina se aproximan bastante a esa situación —en cada caso un 56% de la población era urbana en 1970—, pero puede ilustrarse mejor con los datos brasileños, ya que la situación en el norte de Argentina se ve complicada por las corrientes migratorias regionales.

El grueso del incremento demográfico, si no todo, seguirá ocurriendo en las zonas urbanas, pero si continúa la migración en gran escala el efecto sobre las ciudades será mucho mayor que el registrado en el tipo de situación de Venezuela. En el tercer ejercicio, donde se supone que la migración rural-urbana prosigue en una escala más o menos similar a la del pasado reciente, las zonas urbanas absorben prácticamente la totalidad (94%), del crecimiento demográfico; y los migrantes recién llegados representan bastante más de 40% del crecimiento demográfico urbano total a comienzos de la década de 1970 y casi el 30% incluso a fines de siglo.<sup>9</sup> A comienzos de la década de 1970 los

migrantes que llegaban durante el curso del año representaban un 20% del total de la población urbana, cifra que disminuiría a un 0.80% a fines de siglo.

Estas cifras son mucho mayores que las citadas para Venezuela e indican que la migración rural-urbana puede seguir siendo durante bastante tiempo un factor importante en el crecimiento de las ciudades de Brasil. La repercusión será bastante grande, y durante algún tiempo los nuevos migrantes continuarán constituyendo un componente importante de la población urbana.

Sin embargo, este efecto ya ha comenzado a mermar, y también en Brasil el período tope del crecimiento demográfico urbano ha cesado prácticamente. En las últimas décadas, la migración rural-urbana en Brasil fue importante y su influencia en el crecimiento demográfico urbano ha sido mucho mayor de lo que las proyecciones indican para el futuro. Durante la década de 1950 la población urbana aumentó a la tasa máxima de 5.50% anual; y en la década de 1960 esta tasa ya había declinado a 4.80% anual; y el tercer ejercicio proyecta una tasa anual de 4.40% durante comienzos de la década de 1970 y luego una declinación constante hasta 3.20% a fines de siglo.

Por tanto, cabe esperar también que disminuyan en los años venideros las presiones sobre las zonas urbanas en el caso tipo de Brasil, aunque con menor rapidez y a partir de extremos no tan elevados como en Venezuela. Esto refleja el hecho de que el cambio masivo de una población esencialmente rural a una esencialmente urbana fue comprimido en

<sup>9</sup> La razón para que la importancia relativa de los migrantes recién llegados no disminuya con más rapidez, obedece al supuesto de que las tasas urbanas de fecundidad disminuyen sustan-

cialmente durante el período; pero este supuesto se emplea en el tercer experimento en todos los países, de modo que las cifras son directamente comparables con otras citadas en este sentido.

un lapso más breve en Venezuela, produciendo tasas anuales de incremento demográfico urbano bastante superiores a 60/o desde 1940 a 1960, y luego una baja acentuada una vez que la transición estaba a punto de culminar. En Brasil, el desplazamiento ha sido más gradual, de modo que nunca hubo tasas elevadas de incremento demográfico urbano, y la disminución también ha sido menos abrupta.<sup>10</sup>

Parte de esta transición más gradual en Brasil obedece a las grandes diferencias regionales en el país, y éstas exigen profundizar más el análisis. A modo de norma general, conviene señalar tendencias probables, y sus consecuencias, para un país cuya población urbana supera algo el 50/o del total. Pero en el caso concreto del Brasil esto tiene una relevancia más limitada. Como el grado de urbanización es muy diverso en las principales regiones del país, las tendencias de cada región serán diferentes, y son éstas las que revisten importancia primordial. Como suele ocurrir en América Latina en su conjunto, aquí el 'promedio' es sólo la suma de partes dispares.<sup>11</sup>

Por último, constituye un tercer 'tipo' un país cuya población es todavía en gran parte rural, y esto puede ilustrarse con los datos que corresponden a El Salvador. Como ya se dijo, más de 60/o de la población todavía era rural en 1970, de modo que la transición a una sociedad urbana, con su corolario de

rápida expansión de las ciudades, es una posibilidad que pertenece al futuro. Es más, este grado de urbanización relativamente reducido no se ha modificado mucho en las últimas décadas; ya en 1930 casi el mismo porcentaje de la población era urbana (38.3/o) y en las décadas transcurridas no ha habido una gran corriente migratoria rural-urbana y las tasas de crecimiento demográfico en las zonas rurales y urbanas han sido mucho más semejantes que en casi toda la región. Por ende, la urbanización rápida, si se produjese, significaría también una ruptura violenta con las tendencias pasadas.

El primer aspecto de importancia que cabe señalar es que un grado de urbanización relativamente escaso significa una mayor incertidumbre acerca de la distribución del futuro incremento demográfico entre las zonas rurales y urbanas. Si prosiguen las tendencias pasadas, el grueso de dicho incremento ocurrirá en la zona rural —lo que no ocurre en ninguno de los países analizados— pero en la medida en que aumente la migración se desplazará a la zona urbana. Asimismo, la persistencia de las tendencias previas hará que las tasas de crecimiento demográfico sean bastante similares y elevadas, en ambas zonas; pero si la migración es importante la tasa de crecimiento descenderá notoriamente en la zona rural y se elevará abruptamente en las ciudades. Así, las corrientes migratorias se convierten en una variable más decisiva en una situación de esta índole y deben observarse con mayor detenimiento para fines de política.

Con la migración en gran escala, aquí como en las otras situaciones tipo, el grueso del incremento demográfico se produciría en la zona urbana, y es ahí donde habría que proporcionar los medios. Pero en este caso sería mayor la

<sup>10</sup> Durante el período de expansión urbana más acelerada en el Brasil (1950 a 1970) la población urbana se elevó de 36/o a casi 56/o de la población total. Durante el período equivalente de 20 años en Venezuela (1941 a 1961) la población urbana aumentó mucho más, de 39/o a 67/o del total.

<sup>11</sup> Por esta razón el análisis en el estudio de Brasil se realiza en gran medida en función de las regiones individuales.

repercusión de dicha migración sobre la zona urbana. Empleando nuevamente las proyecciones del tercer ejercicio, los migrantes recién llegados constituyen más de la mitad del incremento demográfico total urbano a comienzos de la década de 1970 y representan todavía un 30% de dicho incremento a fines de siglo. Los migrantes que llegan durante el curso de un año ascienden a más de 3% de la población urbana existente a principios de 1970, y aunque la proporción disminuye sostenidamente todavía es de 1.2% a fines de siglo. Dichas cifras son muy superiores a las correspondientes a Venezuela, y bastante más elevadas que las del Brasil, sobre todo durante la primera mitad del período de proyección, e indican el importante efecto potencial de la migración en gran escala en una situación de esta especie. Aquí cambiaría la estructura de la población urbana, pero en un sentido contrario al de su probable evolución en Venezuela. Los nuevos migrantes constituirían una proporción creciente del total durante algún tiempo, y persistirían como un elemento importante en las ciudades más allá de fines de siglo.

En El Salvador, la migración en gran escala representaría una ruptura con las tendencias pasadas y la presión sobre las ciudades aumentaría bastante. La tasa anual de crecimiento demográfico urbano ha sido bastante rápida últimamente (un 3.5%), pero con la migración en gran escala la tasa se elevaría a un promedio de 5% para el período 1970-2000. Al comienzo la migración en gran escala sería de un 6% y luego declinaría, a medida que progresara el desplazamiento hacia las ciudades, a un 4% a fines de siglo.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Estas tasas proyectadas de incremento se basan en los supuestos del tercer ejercicio, y las tasas incluso podrían ser mayores. La migración

Un cambio de tal magnitud, en que la población urbana se eleva de menos de 40% a aproximadamente  $\frac{2}{3}$  del total durante un período de 30 años, no sería extraordinario en la región; sería similar por ejemplo a la velocidad de la urbanización en Brasil en los últimos años, y menos rápido que la transición que ocurrió en Venezuela durante el período de postguerra.<sup>13</sup>

Pero, dadas las elevadas tasas de fecundidad que prevalecen en casi toda la región, la transición tendrá que comprender necesariamente un lapso de crecimiento demográfico urbano muy rápido, con las consiguientes graves presiones sobre el empleo, la infraestructura esencial, y los servicios sociales en las zonas urbanas, las que serían, en el mejor de los casos difíciles de subsanar. Este período puede muy bien asumir características de crisis, y es probable que sea crucial para el éxito o el fracaso del

---

supuesta en dicho ejercicio, si bien voluminosa, es menor que la registrada a menudo en otras partes, y la población rural sigue aumentando a una tasa promedio de 1.1% anual a fines de siglo. El tercer ejercicio supone asimismo una disminución acentuada de las tasas urbanas de fecundidad, lo que como es obvio reduce la tasa de incremento. En un ejercicio destinado a mostrar los extremos (la población rural se mantiene aproximadamente constante y sólo hay una pequeña disminución de las tasas de fecundidad) la tasa promedio del incremento demográfico urbano a fines de siglo es 5.6% anual.

<sup>13</sup> En Brasil, la población urbana se elevó de 36% del total en 1950 a 56% en 1970, y las tasas de incremento de las poblaciones urbana y rural fueron similares a las proyectadas en el tercer ejercicio para El Salvador. En Venezuela, el cambio proyectado durante 30 años para El Salvador ocurrió en sólo 20 (la población urbana aumentó de menos de 40% de la población en 1941 a más de  $\frac{2}{3}$  en 1961); las tasas de crecimiento demográfico fueron mayores en las ciudades y no hubo en la práctica una expansión de la población rural.



establecimiento de una economía moderna razonablemente integrada. Esta es una de las razones de porqué las tendencias demográficas durante la etapa de transición figuran entre los resultados más importantes obtenidos de los ejercicios de simulación.

Por último, en una población que todavía es casi toda rural el problema de la pobreza rural es difícilísimo de resolver. Como el grueso de la población podría verse afectada, los recursos necesarios representarían una porción muy grande del total disponible para la economía, y en estas circunstancias sería imposible buscar una solución de fondo al problema de la pobreza rural, y perseguir a la vez un programa de crecimiento centrado en una economía urbana de tipo moderno. En efecto, habría que escoger entre opciones menos satisfactorias. Para darle prioridad al problema de la pobreza rural, se necesitaría un estilo diferente de desarrollo, menos orientado hacia un tipo de producción industrial moderna y más hacia las zonas rurales. Esto podría considerarse, ya sea como una alternativa a largo plazo, o como una solución a mediano plazo, en este último caso con las expectativas de que tendría como resultado una disminución bastante rápida de las tasas de fecundidad rural de modo que, con un crecimiento demográfico más lento, el desplazamiento hacia una economía urbana más moderna podría emprenderse en forma más gradual y, por lo tanto, con presiones menos graves.

Por el contrario, la transición hacia una economía urbana de tipo moderno podría emprenderse de inmediato, concentrando prácticamente la totalidad de los recursos en lograr que la transición prospere y se dejaría que el problema de la pobreza rural lo resolviese el propio traslado de la población, o se dejaría

para más adelante. Como se señaló, ninguna de estas alternativas sería absolutamente satisfactoria.<sup>14</sup>

Las proyecciones de los experimentos de simulación suministran información sobre otro aspecto relacionado con la urbanización que conviene señalar: en qué medida el proceso reduce las tasas de fecundidad y, por ende, la tasa de crecimiento demográfico en el plano nacional. Puesto que las tasas de fecundidad son en general inferiores en las ciudades, si los migrantes adoptan costumbres urbanas esto reducirá el número de nacimientos, por lo que la urbanización se considera a veces el método más eficaz y práctico de reducir la tasa de crecimiento demográfico. Las tendencias previas de los países comprendidos en este estudio no ofrecen mucho respaldo para esta hipótesis. En Venezuela hubo un desplazamiento masivo hacia las ciudades durante las últimas décadas, pero éste no estuvo acompañado por ninguna disminución importante de las tasas de fecundidad en el plano nacional. En Brasil hubo un desplazamiento algo menor, pero siempre muy considerable, hacia las zonas con tasas menores de fecundidad (las ciudades y las regiones más desarrolladas), pero esto tampoco

<sup>14</sup> Este análisis entraña implícitamente uno de los factores que serían importantes para determinar cuán difícil sería la transición hacia una sociedad urbana: la densidad demográfica en el momento en que se inicia la transición. Si las zonas rurales se hallan escasamente pobladas —como era el caso de Venezuela por ejemplo—, entonces el problema de la pobreza rural sería menos grave. Podría desconocérselo temporalmente para concentrarse en las presiones de las ciudades populares y abordarlo con mayor facilidad más adelante. Si ya las densidades son más bien elevadas en las zonas rurales —como en El Salvador— entonces el problema sería más grave y más difícil manejar la totalidad del proceso de transición.

estuvo acompañado por ninguna disminución importante de la tasa de fecundidad nacional. Es indudable que influyeron otros factores, pero estas tendencias no estimulan la convicción de que sólo la urbanización sería capaz de reducir las tasas de rápido crecimiento demográfico.

El efecto numérico potencial puede ilustrarse en dos casos diversos —Venezuela y El Salvador— con datos procedentes de los experimentos de simulación.<sup>15</sup> Venezuela representa a un país que ya posee un grado de urbanización bastante elevado y por lo tanto no resulta sorprendente que sea limitado el efecto de nuevas migraciones, aunque se estima que las tasas de fecundidad deben ser casi 40% mayores en la zona rural que en la urbana. Tanto la tasa de crecimiento como la población total a fines de siglo son muy similares en ambos ejercicios.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> En el caso de estos dos países se efectuó un ejercicio de simulación adicional para determinar el efecto de la migración masiva, en condiciones en que por otros conceptos sobre todo acerca de las tasas de fecundidad, hubo escasa variación con respecto a la situación de 1970. En este experimento, si se exceptúan las tasas de migración, todas las variables son las mismas que en el primer ejercicio. Por tanto, toda diferencia de resultados obedece exclusivamente a la migración, siendo ésta muy limitada en el primer ejercicio y bastante importante, en relación con la población rural, en el ejercicio adicional.

<sup>16</sup> Si 1970 = 100, la población es 248 a fines de siglo con una migración limitada, y 245 con una migración en gran escala. Las tasas anuales de crecimiento demográfico son 2.79% y 2.74%, respectivamente. Esto confirma simplemente en forma numérica la obvia conclusión intuitiva de que en una población que ya es en gran parte urbana, una mayor urbanización por sí sola no tendrá una repercusión importante sobre las tasas totales de fecundidad.

Empero, gran parte de El Salvador sigue siendo rural al comenzar las proyecciones, y la diferencia entre el grado de urbanización en los dos experimentos es enorme,<sup>17</sup> de modo que podría esperarse que el efecto diferencial sobre el crecimiento demográfico fuera importante. En el primer ejercicio la población total a fines de siglo, con 1970 = 100, es 280 y la población se incrementa luego a la rapidísima tasa anual de 3.6%, en tanto que en el ejercicio especial las cifras son sólo 263 y 3.3%, respectivamente. Como ya se acotó, el efecto de la urbanización es importante, pero incluso con un desplazamiento demográfico masivo como el aquí proyectado, y según el supuesto de que los migrantes adoptan en seguida costumbres urbanas, ella es claramente limitada. No cabe esperar que la urbanización por sí sola reduzca la tasa de crecimiento demográfico a proporciones moderadas en casi toda la región; ello ocurrirá sólo cuando las tasas de fecundidad dentro de las diferentes zonas disminuyan de sus actuales niveles generalmente elevados.

### c) *Tendencias proyectadas de las composiciones por edad*

Ya se han analizado en términos comparativos las composiciones por edad que prevalecen en la actualidad, y se han señalado las principales consecuencias, de modo que ahora sólo es necesario ocuparse de las tendencias probables hasta fines de siglo. Es la tendencia de las tasas de fecundidad la que determina en gran parte dicha composición, por lo

<sup>17</sup> En el primer ejercicio la proporción de la población que es urbana se eleva sólo de 39.4% en 1970 a 43.6% a fines de siglo. En el ejercicio adicional se eleva hasta 76.9%. Es decir, hay un desplazamiento diferencial de un tercio de la población total.

tanto una comparación de los ejercicios de simulación con supuestos diferentes acerca de las tasas de fecundidad ilustrará los límites dentro de los cuales cabe esperar que ocurran cambios. Esto significa comparar los resultados del primer ejercicio, escasa variación de la situación de 1970, con los del segundo, que supone migración en gran escala hacia zonas con tasas bajas de fecundidad y notoria disminución de las tasas de fecundidad en las zonas urbanas (véase el cuadro 16).

En el primer experimento sólo hay cambios moderados hasta fines de siglo. En Argentina, hay un aumento notable de la importancia relativa del grupo de 65 años o más; en Venezuela, y en menor medida en Brasil, la disminución de la importancia relativa de los niños es compensada por un incremento de la de los grupos de edad adulta; y en El Salvador hay un pequeño aumento de la de los adolescentes y adultos jóvenes.<sup>18</sup> Con la excepción constante de Argentina, las poblaciones permanecerán muy jóvenes si las tasas de fecundidad no descienden mucho más.

En el segundo ejercicio la modificación es mucho mayor en todos los países, disminuyendo sustancialmente la importancia relativa de los niños e incrementando la de los grupos de edad adulta. Pero, salvo Argentina, las poblaciones permanecerán bastante jóvenes incluso si hay un descenso acentuado y sostenido de las tasas de fecundidad. A

<sup>18</sup> Los cambios difieren en los diversos países debido más que nada a tendencias previas distintas de los parámetros demográficos, cuyos resultados actualmente están afectando la composición por edad. Asimismo, hay ciertas discrepancias debidas a la magnitud de la disminución de las tasas de fecundidad supuesta en el primer experimento para los diversos países.

fines de siglo menos de un cuarto de la población de los demás países tendrá 40 años más, en tanto que en la Argentina un tercio de la población ya había alcanzado esta categoría en 1970, y en una población eventualmente estable con crecimiento nulo la proporción sería de un 45<sup>o</sup>/o.

Como el grueso de la estructura de edad a fines de siglo representa a quienes ya han nacido en 1970, cuya cantidad por lo tanto no se ve afectada fundamentalmente por los supuestos de las proyecciones, las diferencias entre la composición por edad del primer y el segundo ejercicio obedecen más que nada a diferencias de las cantidades de niños y adolescentes a fines de siglo, que son considerables. Con la rápida disminución de las tasas de fecundidad supuesta en el segundo ejercicio, el número de infantes (el grupo de edad entre cero y cuatro años) a fines de siglo en Venezuela y El Salvador no representa mucho más de la mitad de la cifra proyectada en el primer ejercicio, y en Brasil es menos de dos tercios. En el segundo ejercicio el número de niños (aquellos entre 5 y 14 años) a fines de siglo representa alrededor de sólo dos tercios de las cifras proyectadas en el primer ejercicio en Venezuela y El Salvador, y unos tres cuartos en Brasil.<sup>19</sup> Con la población adulta más o menos predeterminada, serían estas grandes variaciones del número de niños las que explicarían las diferentes composiciones por edad de ambos ejercicios.

Ya existen grandes diferencias de las composiciones por edad entre una zona

<sup>19</sup> Las diferencias son menores en Brasil sobre todo por las disparidades regionales existentes en dicho país y, por lo tanto, la pauta algo diferente de supuestos empleada en los experimentos.

Cuadro 16  
**ALGUNOS PAISES: COMPOSICIONES POR EDAD PROYECTADAS**  
*(Distribución porcentual)*

<i>Grupo de edad</i>	<i>1970</i>				<i>2000 (ejercicio I)</i>				<i>2000 (ejercicio II)</i>			
	<i>Argen- tina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Vene- zuela</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Argen- tina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Vene- zuela</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Argen- tina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Vene- zuela</i>	<i>El Salvador</i>
0-4	10.1	16.3	16.9	18.4	9.7	15.3	14.8	18.1	7.4	11.7	9.7	11.7
5-14	19.1	26.4	29.4	28.6	18.0	25.0	25.5	27.9	15.5	22.0	21.5	23.5
15-19	9.0	10.8	10.7	10.2	8.4	10.2	10.7	10.6	7.9	9.9	10.6	10.8
20-39	28.5	27.1	25.1	25.6	28.4	28.3	28.9	26.9	30.2	31.5	33.5	32.7
40-64	26.2	16.3	15.0	14.0	25.4	17.1	16.0	13.4	27.9	20.0	19.6	17.2
65 o más	7.2	3.1	2.9	3.2	10.2	4.2	4.1	3.2	11.1	4.9	5.0	4.1

y otra de cada país, y la migración en gran escala puede intensificarlas. Como son casi siempre los jóvenes los que migran esto tenderá, durante el período de la proyección, a disminuir la importancia relativa de los adultos jóvenes en las zonas de las cuales provienen los migrantes (primordialmente las zonas rurales) y a incrementarla en las zonas receptoras. Como es natural, las diferentes tendencias de las tasas de fecundidad pueden acentuar la divergencia de las composiciones por edad. La posible magnitud de dichas diferencias puede ilustrarse mediante la composición por edad a fines de siglo, proyectada sobre la base de grandes variaciones en el segundo ejercicio. En el cuadro 17 se consignan las cifras correspondientes a algunas zonas de cada país. No se puede

conceder demasiada importancia a estas cifras debido al método con que se calcula la migración en el modelo, pero sí ilustran la notoria magnitud de las divergencias que podrían surgir.

En general, la proporción de niños será mucho mayor en las zonas rurales, y la proporción de adultos activos, sobre todo adultos jóvenes, mucho menor. Se advierte que el elevado porcentaje de gente más vieja en el sur rural de Argentina constituye una situación especial; en dicha región ha evolucionado una estructura demográfica relativamente madura, y la migración constante en gran escala absorberá gran parte de la población más joven, de modo que la gente más vieja que tiende a quedarse se convertirá en una proporción cada vez mayor del total. Todas las cifras que se

Cuadro 17

**ALGUNOS PAISES Y ZONAS: COMPOSICIONES POR EDAD EN EL AÑO 2000  
PROYECTADAS EN EL SEGUNDO EJERCICIO**

Grupo de edad	Venezuela		El Salvador		Argentina			Brasil	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Norte rural	Sur rural	Sur urbano	Rural menos desarrollada	Urbana desarrollada
0- 4	14.1	9.1	17.5	9.6	10.7	7.3	6.8	17.6	8.9
5-14	26.7	20.8	28.6	21.6	21.5	16.2	14.0	32.8	17.0
15-19	10.0	10.7	9.8	11.1	8.2	6.8	7.7	13.2	8.6
20-39	27.4	34.4	24.7	35.7	21.8	22.8	31.7	21.2	35.8
40-64	16.7	20.0	15.2	18.0	24.7	27.3	28.7	10.8	24.3
65 o más	5.1	5.0	4.2	4.0	13.0	19.6	11.1	4.4	5.4

muestran ilustran los cambios que podrían ocurrir con los supuestos del cambio extremo adoptados en el segundo ejercicio; en los demás ejercicios las divergencias entre zonas son menos notorias, pero siempre importantes.

Varias consecuencias importantes se desprenden de estos cambios potenciales de la composición por edad. La primera es que en general, el tamaño relativo de la población dependiente (los menores de 15 y mayores de 65) declinará algo, y su cuantía dependerá de las tendencias de las tasas de fecundidad. En Argentina la población dependiente de 1970 tenía la misma importancia relativa de la que tendría en una población eventualmente estable, de crecimiento nulo (algo más de 36% del total), y esta proporción no variará mucho. Pero en todos los demás

países la proporción era mucho mayor (casi 46% en Brasil y alrededor de la mitad en Venezuela y en El Salvador), y cabe prever que declinará, quizá en forma significativa. Nuevamente, hay diferencias acentuadas entre una y otra zona, con proporciones de dependencia mucho mayores en las zonas rurales y en las regiones más pobres. El rango probable a fines de siglo puede ilustrarse mediante los resultados del primer ejercicio (escasa variación a partir de la situación de 1970) y el tercero (cambio considerable, pero menos extremo que el admitido en el segundo ejercicio), algunas de cuyas cifras figuran en el cuadro 18.

Además de las cifras globales interesa observar la composición de esta población dependiente. En Argentina, en 1970

Cuadro 18  
ALGUNOS PAISES Y ZONAS: IMPORTANCIA RELATIVA DE LA POBLACION  
DEPENDIENTE, 1970 Y 2000  
(Porcentaje de la población total)

País y zona	1970	2000	
		Ejercicio I	Ejercicio III
Argentina: total	36.4	37.9	35.4
Norte rural	49.0	47.6	45.7
Sur urbano	31.7	34.4	33.1
Brasil: total	45.8	44.5	40.3
Rural menos desarrollada	50.2	51.8	52.9
Urbana desarrollada	39.4	35.8	32.8
El Salvador: total	50.2	49.2	46.0
Rural	51.8	51.8	50.8
Urbana	47.5	45.7	43.5
Venezuela: total	49.2	44.4	41.2
Rural	54.1	48.5	47.5
Urbana	47.1	43.4	40.2

el grupo mayor de 65 años ya representaba algo más de 70/o de toda la población, y cerca de un quinto de la propia población dependiente; y si las tasas de fecundidad siguen declinando estas cifras podrían elevarse casi a 110/o y a 300/o, respectivamente, a fines de siglo. La población senescente está comenzando a adquirir, por lo tanto, una importancia considerable en Argentina.<sup>20</sup> De todos modos, en los demás países el grupo mayor de 65 constituía sólo un 30/o de la población en 1970 (6 a 70/o de la población dependiente), y aunque estas proporciones se elevarán, en ningún experimento sobrepasa el 50/o de la población a fines de siglo (menos de 140/o de la población dependiente). Sólo en el próximo siglo el grupo senescente se convertirá en una parte importante de la población dependiente de dichos países, y también en casi todo el resto de América Latina.

La principal consecuencia que tiene la población dependiente, por lo general numerosa, es sencillamente que cada miembro de la fuerza de trabajo tendrá que mantener un número promedio mayor de dependientes, y por ello, en cualquier nivel dado de productividad laboral los ingresos por habitante de la población en su conjunto son menores. Este es un factor importante en los niveles de ingreso por habitante relativamente elevados de Argentina, y a medida que disminuyan las proporciones de dependientes en los demás países los ingresos por habitante aumentarían. He aquí cómo una disminución de las tasas de fecundidad puede tener un efecto

inmediato: hay menos niños que mantener por miembro de la población activa y por ende aumenta el ingreso por habitante.

Asimismo, acarrea consecuencias sobre las medidas de política que habrá que adoptar para atender a la población dependiente. En Argentina, un aspecto importante será la prestación de servicios sociales y de salud para los ancianos, pero en los demás países habrá que ayudar más que nada a los niños. El aspecto fundamental que aquí compete a la esfera social se refiere a los servicios educativos, y por lo tanto interesa sobre todo saber con qué velocidad crecerá la población en edad escolar primaria.

El grupo de edad de 5 a 14 años puede emplearse como una estimación de la población en edad escolar primaria, y las cifras presentadas con anterioridad demuestran que la importancia relativa de este grupo disminuirá en todos los países —con moderación incluso en el primer experimento y mucho más si hay una disminución importante de las tasas de fecundidad. Por ende, en los años venideros, este grupo de edad aumentará con menor rapidez que la población en su conjunto. En el plano nacional el período de más rápido incremento de la población en edad escolar primaria ya ha pasado en todos los países estudiados, de modo que, globalmente, cabe esperar que aminoren las presiones, por lo general fuertes, ejercidas sobre los servicios escolares durante los últimos años. Pero la magnitud de esta atenuación varía muchísimo, y suele ser la presión en determinadas zonas y no el conjunto la que es más abrumadora, de modo que debe interpretarse con cuidado esta generalización pese a su importancia. Además de las claras diferencias entre una y otra zona suele surgir aquí una incertidumbre considerable, de

<sup>20</sup> A modo de referencia, nótese que en una población eventualmente estable, con crecimiento nulo, el grupo mayor de 65 constituiría un 150/o del total, y bastante más de 400/o de la población dependiente.

modo que para los fines de planificación educativa habrá que seguir muy de cerca las tendencias si se quieren tomar disposiciones eficaces.

En un extremo, la tasa de incremento de la población en edad escolar primaria de Argentina ya había disminuido a cerca de 1<sup>o</sup>/o anual durante la década de 1960, y descenderá algo más durante la década de 1970. Si las tasas de fecundidad continúan disminuyendo, este grupo de edad seguirá siendo casi constante desde 1980 hasta fines de siglo, de modo que por este motivo no se necesitará allí nuevas ampliaciones de los servicios escolares primarios. Esta sería una situación similar a la experimentada durante los últimos años en varios de los países industriales avanzados. Pero esta conclusión es incierta debido a que la población en edad escolar primaria se ve afectada rápidamente por las tendencias de las tasas de fecundidad, aunque menos en la Argentina que en otras partes, y si no hay una nueva disminución importante de las tasas de fecundidad la población en edad escolar aumentará nuevamente con mayor rapidez después de 1980.<sup>21</sup>

La población en edad escolar primaria continuará expandiéndose con mucho mayor rapidez en los demás países, y la tasa puede fluctuar muchísimo. Esto puede ilustrarse mediante las tendencias pasadas y las proyectadas en Venezuela, cuyas cifras figuran en el cuadro 19.

Como se ve la culminación se alcanzó durante la segunda mitad de la década de 1950, cuando este grupo de edad

aumentó a la rapidísima tasa de 5.7<sup>o</sup>/o anual. La tasa ha declinado desde entonces, y disminuirá notoriamente a menos de 2<sup>o</sup>/o anual durante la década de 1970. De ese nivel relativamente bajo se elevará bastante durante la década de 1980, y declinará nuevamente durante la última década del siglo, dependiendo la magnitud de la fluctuación de la tendencia de las tasas de fecundidad.<sup>22</sup>

Además de las variaciones del crecimiento en el plano nacional, hay grandes diferencias en la medida en que el incremento, y la necesidad de contar con servicios escolares primarios, tiendan a concentrarse en determinadas zonas; y por tanto, la tasa de crecimiento variaría asimismo bastante de una zona a otra. En un extremo, la población escolar primaria rural en Argentina disminuyó mucho durante la década de 1960, y si la migración continúa en una escala similar continuará la disminución. También hubo una reducción significativa en la zona rural desarrollada de Brasil, y sólo un ligero crecimiento en las zonas rurales de Venezuela, de modo que también en este caso la migración constante supondrá una expansión escasa o nula de este grupo. En tales circunstancias no se necesitará una ampliación de los locales escolares, salvo quizá para mejorar el porcentaje de asistencia, y los fondos disponibles podrán emplearse en su totalidad para elevar la calidad del servicio.

En el otro extremo, las ciudades suelen tener que absorber el grueso del aumento, y las tasas de crecimiento en algunas circunstancias pueden ser muy

<sup>21</sup> En el primer ejercicio (para variación de la situación de 1970) el grupo de edad de 5 a 14 años aumenta a la tasa de 1.3<sup>o</sup>/o anual durante la década de 1980, y luego, con una lentitud algo mayor, a 1<sup>o</sup>/o anual durante la última década del siglo.

<sup>22</sup> Estas fluctuaciones derivan de la naturaleza de los parámetros demográficos fundamentales y del modo en que se produce la transición a tasas mayores de crecimiento demográfico.



Cuadro 19  
**VENEZUELA: INCREMENTO PROMEDIO ANUAL DE LA POBLACION  
 EN EDAD ESCOLAR PRIMARIA**  
*(Porcentaje)*

<i>Periodo</i>	<i>Tasas reales de incremento</i>	
1950-1955	4.1	
1955-1960	5.7	
1960-1965	4.7	
1965-1970	3.8	
	<i>Tasas proyectadas de incremento</i>	
	<i>Ejercicio I</i>	<i>Ejercicio III</i>
1970-1980	1.9	1.8
1980-1990	3.4	2.8
1990-2000	2.5	1.7

elevadas. Para citar los ejemplos más notorios, la población urbana en edad escolar primaria de Venezuela estaba aumentando a una tasa máxima cercana a 10% anual durante la década de 1950, cuando la expansión rápida de este grupo de edad en todo el país coincidía con el movimiento masivo hacia las ciudades. Luego la tasa disminuyó con bastante rapidez, y como ya ha ocurrido, el grueso del desplazamiento de la población hacia las ciudades, el incremento de la población urbana en edad escolar primaria de Venezuela en el futuro seguirá siendo inferior a 4% anual. Dentro de esos límites habrá fluctuaciones considerables de un período a otro, y mucho dependerá de la tendencia de las tasas de fecundidad.

Las tasas de crecimiento de este grupo de edad en las zonas urbanas del Brasil fueron también muy elevadas durante la década de 1960 (para la década en su conjunto oscilaron entre

5.50% y 6.80% anual según las diversas regiones del país) y permanecerán bastante elevadas hasta fines de siglo. Pero ya quedaron atrás las tasas máximas de crecimiento urbano en Brasil y en Venezuela, y cabe esperar que las presiones sobre instalaciones escolares primarias en las ciudades, que han sido con frecuencia muy grandes, se atenúen bastante en los años venideros. En los países estudiados la única zona urbana que podría experimentar un incremento importante de las presiones sobre la enseñanza primaria es la de El Salvador; país cuya población es todavía fundamentalmente rural, y la migración en gran escala hacia las ciudades podría acelerar cada vez más las tasas de crecimiento de la población urbana en edad escolar primaria.

Desde luego que hay bastante variación entre las diferentes zonas. Tanto la situación como las tendencias existentes tienden a ser muy diferentes de una zona

a otra, y hay bastantes posibilidades de incertidumbre debido a posibles cambios de las tasas de fecundidad y/o de las corrientes migratorias. La adecuada planificación educativa exigirá un análisis prolijo de las condiciones vigentes en las diferentes zonas del país, y habrá que seguir muy de cerca las tendencias; para este grupo de edad es difícil que sean sostenidas y pueden variar con relativa rapidez.

El otro grupo de edad cuya importancia relativa podría cambiar fundamentalmente en la mayoría de los países, y con consecuencias que conviene señalar, es el grupo adulto joven (los comprendidos entre los 20 y los 39 años de edad). Argentina es una excepción, pero en los demás países aumentará la importancia relativa de este grupo de edad, incluso si las tasas de fecundidad no disminuyen demasiado, pero si disminuyen el incremento puede ser muy importante.<sup>23</sup> Por tanto, el número de adultos jóvenes irá aumentando con mayor rapidez —quizá con mucha mayor rapidez— que la población en su conjunto en la mayoría de los países. Esto refleja el hecho de que la onda inicial, que comenzó con la transición a mayores tasas de crecimiento demográfico, y que, como se indicó, solía llevar a fines de la década de 1950 y durante la

<sup>23</sup> En Argentina la disminución de la importancia relativa de los niños tiende a verse contrarrestada fundamentalmente por un aumento de la de los ancianos. Como es natural, si hay una disminución considerable de las tasas de fecundidad la importancia relativa de los adultos jóvenes aumentará, pero no más que el grupo de adultos mayores. En Brasil la situación es algo diferente. A semejanza de Venezuela y El Salvador, la proporción representada por los adultos jóvenes aumentará, y quizá bastante; pero en Brasil el grupo de edad entre 40 y 64 años aumentará casi tanto como el grupo de adultos jóvenes en términos relativos.

de 1960, a tasas muy elevadas de crecimiento de la población infantil, comienza ahora a afectar el grupo de edad correspondiente a los adultos jóvenes; en consecuencia, este grupo de edad aumentará con rapidez en casi todos los países por lo menos hasta los últimos años de este siglo.<sup>24</sup>

Nuevamente habrá una variación considerable de una zona a otra dentro del país, sobre todo si hay corrientes migratorias importantes. Como este grupo se ve muy afectado, la migración en gran escala puede provocar un descenso absoluto del número de adultos jóvenes en algunas zonas rurales, con grandes aumentos compensadores en las zonas urbanas hacia las cuales se desplazan los migrantes. En esos ejercicios, que suponen una migración en gran escala durante la primera mitad del período de 30 años se proyectan tasas de crecimiento de 50/o a 60/o anual para varias zonas urbanas.

Dos consecuencias importantes de este rápido incremento futuro de la población adulta joven pueden señalarse. La primera, que, como éste es el grupo

<sup>24</sup> Las tasas de crecimiento proyectadas de este grupo de edad en los diferentes países hasta fines de siglo son las siguientes:

	1970- 1980	1980- 1990	1990-2000	
			Ejer- ciclo I	Ejer- ciclo III
Argentina	1.5	1.2	0.8	0.6
Brasil	3.4	3.0	2.8	2.4
El Salvador	3.6	3.8	3.5	3.1
Venezuela	4.2	3.8	2.8	2.3

Como es obvio, las tasas son las mismas en todos los ejercicios hasta 1990. Sólo después de esa fecha comienzan a incidir sobre este grupo de edad los diversos supuestos acerca de las tasas de fecundidad.

de edad con las máximas tasas de fecundidad, su incremento rápido tenderá a significar un incremento rápido del número de nacimientos, y por ende, una tasa de crecimiento relativamente elevada para la población en su conjunto. De modo que este aspecto de la composición por edad es un factor esencial que determina una tasa acelerada de crecimiento demográfico en la mayoría de los países, al menos hasta fines de siglo independientemente de los supuestos acerca de las tasas de fecundidad.

De los ejercicios de simulación se desprenden claramente sus repercusiones; en el primero se supone sólo una declinación lenta de las tasas de fecundidad, e incluso ésta se ve negada en gran parte, o en su totalidad, por el incremento rápido de los individuos en los grupos de edad fecunda: en Venezuela la tasa de crecimiento demográfico se eleva escasamente durante el período 1975-1985, y luego disminuye con lentitud hasta fines de siglo; en Brasil, la tasa permanece prácticamente constante durante todo el período de las proyecciones; y en El Salvador dicha tasa se eleva sostenidamente hasta fines de siglo. En el otro extremo, incluso con importantes disminuciones de las pocas probables tasas de fecundidad supuestas en el segundo ejercicio, las tasas proyectadas de incremento demográfico siguen siendo generalmente muy elevadas hasta la última década del siglo.

La segunda consecuencia importante que puede deducirse, es que los adultos jóvenes tienden a representar cerca de la mitad de la fuerza total de trabajo, de modo que la rápida expansión de este grupo de edad constituye un factor esencial en la expansión prevista de la propia fuerza de trabajo.

#### d) *La fuerza de trabajo*

i) *Tendencias proyectadas.* En casi toda América Latina la fuerza de trabajo aumentará con rapidez por lo menos hasta fines de siglo, y los ejercicios de simulación demuestran con claridad la certidumbre de esta conclusión medular; pese a supuestos muy diversos las proyecciones no difieren gran cosa de un experimento a otro. Se puede dar una idea general de las tendencias probables, y de sus variaciones posibles, comparando las proyecciones del primero y del segundo ejercicios (véase el cuadro 20).<sup>25</sup>

Aquí, como en casi todos los demás aspectos relativos a la población, Argentina constituye un caso aparte. En Argentina, la fuerza de trabajo se incrementaría a tasas que oscilan alrededor de 1.250/o anual durante las décadas siguientes, y a fines de siglo la fuerza total de trabajo sería 500/o mayor que en 1970. Esta tasa de crecimiento es superior a la que caracteriza la mayoría de los países industriales de elevados ingresos, pero se acerca más a ese tipo de situación que a la que prevalecerá en casi todo el resto de América Latina.

En los demás países analizados las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo serán de 30/o anual o superiores en las décadas futuras, y a fines de siglo la fuerza total de trabajo podría ser 2.5 a 2.75 veces su tamaño de 1970. Estas

<sup>25</sup> El primer ejercicio supone escaso cambio en la situación de 1970, en tanto que el segundo supone una gran variación. Además de los diversos supuestos acerca de los parámetros demográficos señalados, el primer ejercicio supone escasa variación de las tasas de participación laboral, en tanto que el segundo supone que en las zonas urbanas éstas varían hacia las tasas que prevalecían en Francia en 1968.

tasas de crecimiento, y el crecimiento total que generan durante el período de 30 años de la proyección, son muy elevadas, y plantearán un desafío capital al proceso de desarrollo industrial de tipo moderno que caracteriza a las economías de la región. Históricamente, durante la etapa de industrialización de los países que ahora son altamente industrializados la fuerza de trabajo venía aumentando con mucha mayor lentitud, y aun así el problema del empleo fue a menudo crítico durante largos períodos. En gran parte de Europa occidental, por ejemplo, la plena integración sólo se ha alcanzado durante la última postguerra, con un crecimiento y cambio estructural espectacularmente favorables y durante dicho período la fuerza de trabajo se ha venido expandiendo a una tasa aproximada de 10/o anual en la mayoría de los países. Es evidente que con las tasas muy superiores de incremento que prevalecerán en casi toda América Latina el problema de las oportunidades adecuadas de empleo persistirá como cuestión capital por lo menos hasta bien avanzado el próximo siglo.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Interesa destacar la importancia de estas tasas muy superiores de incremento, y esto puede hacerse con un sencillo ejercicio numérico. El problema, en cuanto se relaciona con el empleo, consiste en absorber a la fuerza de trabajo en los sectores modernos de alta productividad y de altos ingresos de la economía. En general, esto se ha combinado con un desplazamiento en la estructura de la fuerza de trabajo desde el sector agrícola de bajos ingresos hacia las actividades industriales y de servicios de altos ingresos. En muchos de los países industriales con altos ingresos se han producido importantes desplazamientos de esta especie durante la última postguerra, reflejando la vigorosa y permanente expansión industrial. Más adelante, se consignan los cambios ocurridos en tres países que se estima han logrado bastante durante este período. Con

Ya se ha señalado que en la mayoría de los países estas tasas muy elevadas de crecimiento constituyen un fenómeno relativamente reciente. Es probable que la fuerza de trabajo se haya estado expandiendo con rapidez creciente durante todo el período de postguerra, proceso que alcanzaría su culminación durante esta década, después de lo cual las tasas de crecimiento podrían declinar algo en muchos países. Como lo ilustran las cifras precedentes, no es ésta una certidumbre; las tendencias son algo divergentes según el país y de acuerdo al empleo de diferentes supuestos. Pero estas fluctuaciones de la tasa de crecimiento durante el período de 30 años que abarcan las proyecciones son de importancia secundaria. La conclusión principal debe ser que, por lo menos

respecto a Europa occidental, suele hacerse referencia a los 'milagros económicos' de Italia y de la República Federal de Alemania; y suele citarse al Japón como al que obtuvo mayor éxito en este sentido. Desde 1955 hasta 1970, que fue una época de cambio muy intenso en dichos países (en Italia la tasa anual de crecimiento del producto bruto fue cercana a 60/o, en la República Federal de Alemania a poco más de 60/o, y en Japón cercana al 110/o), las estructuras de la fuerza de trabajo variaron como sigue:

		<i>Distribución porcentual de la fuerza laboral</i>		
		<i>Agri- cultura</i>	<i>Indus- tria</i>	<i>Servi- cios</i>
Italia	1955	42.2	32.1	25.7
	1970	17.2	44.4	38.4
República Federal de Alemania:	1955	22.8	43.9	33.3
	1970	8.7	47.0	44.3
Japón:	1955	43.8	27.3	28.9
	1970	19.8	34.1	46.1

Es notable en cada país el desplazamiento desde la agricultura hacia los sectores industriales y de

hasta fines de siglo, la fuerza de trabajo continuará creciendo con mucha rapidez en casi todos los países.

Antes de examinar con mayor detalle los diferentes aspectos y consecuencias de estas tendencias interesa aclarar los dos factores principales que componen el incremento del agregado, y la importancia relativa de cada uno. El primer factor es simplemente el crecimiento de la población en los grupos de edad activa en los diversos países. Como ya se ha analizado con cierto detalle, la población total de casi todos los países aumentará con rapidez durante el período de las proyecciones, y la importancia relativa de los grupos en edad activa en su conjunto aumentará sustancialmente; es decir la población de estos grupos crecerá con mucho mayor

rapidez que la población en su conjunto. El grupo de edad de adultos jóvenes aumentará con especial rapidez, sobre todo durante las décadas de 1970 y 1980, y como se señaló sólo este grupo tiende a representar aproximadamente la mitad de la fuerza total de trabajo. El segundo grupo en importancia en la fuerza de trabajo es el de los adultos más maduros (los que tienen entre 40 y 64 años de edad), y también cabe prever que el mismo aumentará con mayor rapidez que la población en su conjunto. Este rápido incremento de la población en los grupos de edad activa bastará para asegurar una expansión muy intensa de la fuerza de trabajo, independientemente de todo supuesto razonable que pudiera hacerse acerca de las tasas de participación laboral.

servicios de mayores ingresos; pero esto debe examinarse en relación con las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo registrada durante los años 1955 a 1970: en Italia el tamaño de la fuerza de trabajo se contrajo ligeramente durante el período, mientras que en la República Federal de Alemania aumentó a la tasa de 0.70/o anual y en Japón a 1.50/o anual.

Estas tasas son muy inferiores a cualquiera de las que prevalecerán en América Latina. Los resultados serían muy diversos si se supone que podría darse el mismo proceso de expansión, y la misma absorción de mano de obra por parte de los sectores industriales y de servicios, pero que la fuerza total de trabajo se estuviera expandiendo a una tasa de 30/o anual, manteniéndose todo incremento residual en el sector agrícola. Según esta hipótesis tanto en Italia como en la República Federal de Alemania la proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura aumentaría (a 46.90/o en Italia y a 350/o en la República Federal de Alemania), en tanto que disminuiría la proporción en la industria y servicios aunque, como es obvio, se registraría el mismo incremento absoluto que el que realmente ocurrió en dichos sectores. En el tipo de expansión del Japón la tasa de crecimiento mucho mayor produciría todavía una mengua moderada de la proporción de la fuerza de trabajo de la agricultura (a 35.80/o),

en tanto que la proporción en el sector industrial permanecería constante, y habría un incremento compensador de la proporción ocupada en servicios.

Por tanto, con las tasas de incremento de la fuerza de trabajo que cabe esperar en gran parte de América Latina en las décadas venideras, un 'milagro económico' de la variedad italiana o alemana occidental no mejoraría la estructura de la fuerza de trabajo; la proporción con empleo insuficiente (aquí se utiliza el sector agrícola como símil) aumentaría en la práctica. Incluso un 'milagro' de tipo japonés conduciría sólo a una mejora moderada: si la fuerza de trabajo estuviera aumentando a 30/o anual (se incrementará incluso con mayor rapidez en algunos países), la proporción subempleada disminuiría de 43.80/o a 35.80/o en un lapso de 15 años, y no habría aumento de la proporción en el sector industrial.

Como se señaló, la expansión industrial de tipo moderno no absorbe con facilidad grandes cantidades de mano de obra. Si la fuerza de trabajo aumenta con rapidez, la absorción del grueso de ella por parte de los sectores de alta productividad necesitaría tasas de crecimiento económico sumamente elevadas. En el pasado se lograron tales desplazamientos cuando la fuerza de trabajo estaba creciendo a tasas mucho más moderadas.

Cuadro 20  
**ALGUNOS PAISES: TENDENCIAS DE LA FUERZA DE TRABAJO HASTA FINES DE SIGLO**

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Venezuela</i>
Incremento real 1965-1970 (porcentaje anual)	1.4	3.1	3.2	3.4
Incrementos proyectados en el ejercicio I (porcentaje anual)				
1970-1980	1.2	3.0	3.6	3.6
1980-1990	1.1	3.0	3.6	3.3
1990-2000	1.2	3.1	3.8	3.3
Incrementos proyectados en el ejercicio II (porcentaje anual)				
1970-1980	1.6	3.4	3.6	3.9
1980-1990	1.4	3.3	3.5	3.4
1990-2000	1.2	3.0	3.2	3.1
Tamaño de la fuerza de trabajo en 2000 (1970 = 100)				
Ejercicio I	141	244	291	274
Ejercicio II	153	262	277	278

ii) *Tasas de participación laboral.* El segundo factor fundamental que condiciona el crecimiento global consiste en los cambios posibles de las tasas de participación laboral, y aunque se advierte claramente que es el menos importante de los dos, en ciertas circunstancias también puede tener una repercusión considerable. Aquí la situación es mucho más complicada, y los supuestos 'razonables' que se emplearán en las proyecciones son más difíciles de definir.

Quizá el primer punto que conviene señalar en un análisis más detallado es que las tasas de participación laboral en el plano nacional deben tratarse con precaución, ya que combinan la población rural y urbana, y las tasas de participación de ambas zonas tienden a ser muy diferentes. Las tasas de partici-

pación masculina son generalmente muy elevadas en todas las edades (pero sobre todo para los adolescentes y los viejos) en las zonas rurales; donde por el contrario las tasas de participación femenina tienden a ser mucho menores. Estas diferencias reflejarían, al menos en parte, modalidades de registro en las zonas rurales —casi todos los hombres se consideran miembros de la fuerza de trabajo, pero no las mujeres— de modo que las tasas de participación rural y los cambios proyectados de dichas tasas, son probablemente menos significativas desde el punto de vista del presente análisis. Por este motivo, así como por el hecho de que suele concederse mayor importancia al problema del empleo urbano, debido al contexto general, social y político en que surge, el siguiente análisis

Cuadro 21  
ALGUNOS PAISES: TASAS ESTIMADAS DE PARTICIPACION LABORAL FEMENINA

Grupo de edad	Argentina 1960		Brasil 1970		El Salvador 1960	Venezuela 1960	Francia 1968
	Norte urbano	Sur urbano	Urbana menos desarrollada	Urbana desarrollada	Urbana	Urbana	
15-19	.350	.369	.222	.388	.311	.222	.313
20-24	.419	.459	.281	.437	.407	.327	.623
25-29	.338	.332	.232	.327	.381	.305	.507
30-44	.278	.254	.212	.281	.329	.279	.424
45-49	.223	.212	.205	.238	.285	.236	.455
50-54	.184	.163	.195	.189	.267	.203	.453
55-59	.148	.121	.181	.143	.229	.170	.423
60-64	.114	.087	.159	.095	.204	.140	.324
65-69	.087	.065	.124	.063	.169	.110	.150
70 o más	.052	.037	.066	.029	.114	.064	.020

se concentra en las tasas de participación laboral de las zonas urbanas.

Las tasas de participación laboral femenina son las que presentan las mayores posibilidades de cambio y, por lo tanto, pueden incidir profundamente en el incremento de la fuerza de trabajo. Como ellas son bastante bajas en América Latina, incluso en las ciudades, si por cualquier razón, ingresaran más mujeres a la fuerza de trabajo, el efecto podría ser muy notable. Sin embargo, incluso dentro de América Latina hay bastante variación de un país a otro y de una región a otra, y es mejor presentar las tasas estimadas de participación por edad en las diferentes zonas urbanas antes de continuar; con fines de comparación se ofrecen las tasas que prevalecían en Francia en 1968.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Las tasas de Francia se refieren al país en su conjunto y no a la zona urbana. Estas tasas

Las tasas de participación para las adolescentes y ancianas suelen ser algo mayores en las zonas urbanas de América Latina que en Francia; pero para todo el resto del rango de edades son muy inferiores, de modo que hay muchas probabilidades de que aumente el número de mujeres que trabajan en todos los países estudiados. La magnitud del

se emplearon en los ejercicios de simulación como una posible 'meta' hacia la que podrían desplazarse las tasas. Se escogieron las tasas de Francia porque son las de una economía urbana diversificada e industrializada, donde la estructura social es quizá más cercana a la de América Latina que la de otras economías de altos ingresos de Europa occidental. Por lo tanto, estas tasas ofrecen un indicio acerca del sentido en que podrían desplazarse las tasas de participación laboral a medida que avanzara la industrialización en la región. Sin embargo, como se observará en el texto existe bastante incertidumbre en esta esfera.

incremento que podría ocurrir realmente depende, como es obvio, de las razones que motivan las bajas tasas actuales de participación y de la medida en que los cambios previstos podrían modificar dicha situación; y esto es muy difícil de especificar. Una razón importante para la proporción relativamente escasa de trabajadoras en América Latina podría ser sencillamente la falta de oportunidades de empleo; la disponibilidad de mayores y/o mejores oportunidades bastaría por sí sola para aumentar a la par los contingentes de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la comparación de las tasas de participación laboral en las diferentes zonas no respalda mucho esta hipótesis. En Argentina, por ejemplo, las tasas de participación femenina son algo mayores en el sur urbano hasta la edad de 25 años; pero para las mayores de 25 son superiores en el norte urbano y es difícil suponer que haya mayores oportunidades en el norte que en el sur. Además, para la población total femenina las tasas máximas se hallan en El Salvador, donde los niveles de ingreso son menores y las oportunidades quizá menos atractivas que en la mayoría de las demás zonas urbanas examinadas. Podría aducirse el motivo económico opuesto para explicar tales cifras comparativas; es decir, la mujer tiende a trabajar fundamentalmente por necesidad. Pero esta hipótesis a su vez se contradice por el hecho de que, hasta la edad de 50 años, las tasas más bajas se presentan en la zona urbana menos desarrollada del Brasil, donde los niveles de ingreso son menores que en la mayoría de las demás zonas urbanas y, por ende, se supone que la presión por trabajo es mayor.

Estos dos factores, sumados a muchos otros, influyen probablemente en la determinación de las tasas de participación femenina. La conclusión más

adecuada que se desprende de un examen de las tasas de participación en diversos países es que éstas son en gran medida un reflejo específico de todo el medio ambiente sociocultural. En tal sentido pueden variar ampliamente de una zona urbana a otra, y es difícil que un conjunto simplificado de factores económicos u otros pueda explicar satisfactoriamente las diferencias o permita predecir tendencias futuras.<sup>28</sup>

Concebida en estos términos, conviene señalar la estructura general de las tasas de participación femenina en América Latina. En todos los países analizados las tasas de participación son máximas para mujeres muy jóvenes (culminando en el grupo de edad entre 20 y 24 años), y luego disminuyen con bastante rapidez pasados los 30 años;

<sup>28</sup> Esto puede ilustrarse incluso con mayor claridad observando las tasas de participación femenina en países fuera de América Latina, donde pueden hallarse variaciones extremas. Algunos de éstos, escogidos deliberadamente para mostrar divergencias, figuran a continuación (las cifras pertenecen al *Labour Statistics Yearbook*, de la OIT).

TASAS DE PARTICIPACION LABORAL  
DE LA MUJER

Grupo de edad	Egipto 1966	Mozambique 1970	Ghana 1970	Países Bajos 1971	Dinamarca 1970	Noruega 1970	Finlandia 1970
15-19	.073	.323	.392	.493	.478	.298	.336
20-24	.078	.327	.614	.556	.675	.484	.626
25-29		.314	.650	.252	.587	.348	.677
30-44	.053	.309	.739	.230	.561	.279	.676
45-49		.348	.779	.231	.554	.349	.642
50-54	.051	.355	.790	.214	.505	.351	.589
55-59		.351	.755	.183	.410	.320	.494
60-65	.017	.339	.711	.126	.261	.245	.292
65		.244	.475	.028	.053	.056	.036

Los tres primeros son países de bajos ingresos en Africa, sin embargo las tasas de



aunque también aquí hay diferencias importantes de una zona a otra tanto en lo que se refiere a niveles como a estructura. Esta estructura general sugiere que el grueso de las mujeres no consideran el trabajo fuera del hogar como una carrera, sino más bien como una fase transitoria, previa al matrimonio o la formación de una familia, o tal vez hasta que el jefe de familia se halle más afianzado. También puede estar vinculado al tipo de actividades ofrecidas a la mujer; que suelen ser generalmente trabajos ocasionales, no calificados que ofrecen pocos incentivos para la formación de una perspectiva a largo plazo orientada hacia una carrera.

Estos son evidentemente los aspectos socioculturales más generales de una sociedad, cuyos cambios son difíciles de proyectar ya que no tienen porqué estar estrechamente vinculados a variables económicas ni a cualquier otro conjunto limitado de variables. Todo lo que puede

---

participación femenina recorren toda la gama desde las extremadamente bajas en Egipto, pasando por las moderadas en Mozambique hasta las muy elevadas en Ghana. Los Países Bajos y Dinamarca son ambos países industrializados con altos ingresos de Europa septentrional, sin embargo las tasas son mucho mayores en este último (salvo para adolescentes), tal como son en Finlandia comparada con Noruega, aunque ambos son países escandinavos. Es indudable que parte del problema radica en las diferencias de métodos estadísticos, pero hay mucho más que eso. Como se afirma en el texto, las tasas de participación laboral femenina constituyen el resultado de numerosos factores, muchos de los cuales son peculiares de un determinado país o zona. Incluso dentro de una zona dada la situación puede variar radicalmente en lapsos bastante breves; esto se desprende claramente de los incrementos sustanciales de las tasas de participación femenina registrados en varios países industriales de altos ingresos en los últimos años.

decirse en forma definida es que, si cambiaran el papel de la mujer en la sociedad y su actitud hacia el trabajo fuera del hogar, podría haber un gran aumento del número de mujeres en la fuerza de trabajo. Para sortear esta dificultad, en lo que se refiere a los ejercicios de simulación, se seleccionaron las tasas de participación de Francia en 1968 como una 'meta' posible. En la medida en que se modifique el medio ambiente general, las tasas de participación podrían desplazarse en parte, o en su totalidad, hacia dichos niveles, y esta es la clase de supuesto adoptado en los ejercicios. Sin embargo, hay que tener presente que dichos supuestos son en gran medida arbitrarios.

La situación con respecto a las tasas de participación laboral masculina es más clara, y por las razones ya mencionadas, sólo se estiman las tasas urbanas (véase el cuadro 22).

En comparación con el estándar francés, las tasas de participación masculina de América Latina tienden a ser relativamente elevadas para los muy jóvenes (adolescentes y veinteañeros) y para los ancianos (mayores de 65), lo que reflejaría un porcentaje de asistencia algo menor a las escuelas secundarias y a los institutos de educación superior, y una seguridad social que protege menos a los ancianos. Desde la edad de 25 hasta los 50 años las tasas de participación tienden a ser bastante similares a las de Francia; casi todos los varones son miembros participantes de la fuerza de trabajo durante sus años adultos más activos.

La divergencia entre países surge fundamentalmente en los grupos de edad entre 50 y 65 años. En El Salvador y Venezuela las tasas de participación masculina permanecen relativamente elevadas en este rango de edad, y son muy

Cuadro 22  
**ALGUNOS PAISES Y ZONAS: TASAS ESTIMADAS DE PARTICIPACION  
 LABORAL MASCULINA**

Grupo de edad	Argentina 1960		Brasil 1970		El Salvador 1960	Venezuela 1960	Francia 1968
	Norte urbano	Sur urbano	Urbana menos desarrollada	Urbana desarrollada	Urbana	Urbana	
10-14	.052	.061	.081	.075	.108	.080	.025
15-19	.630	.659	.485	.487	.602	.530	.528
20-24	.876	.884	.841	.842	.878	.899	.826
25-29	.857	.964	.926	.920	.941	.963	.951
30-44	.970	.974	.937	.941	.962	.972	.972
45-49	.946	.938	.894	.896	.963	.964	.949
50-54	.879	.841	.834	.807	.954	.940	.914
55-59	.738	.643	.799	.694	.935	.906	.825
60-64	.587	.469	.583	.525	.907	.790	.657
65-69	.490	.357	.548	.372	.868	.700	.300
70 o más	.332	.224	.266	.155	.682	.490	.100

superiores a las tasas francesas; en tanto que, en Argentina y Brasil disminuyen con rapidez, sobre todo en las regiones más desarrolladas de los dos países, y son muy inferiores al nivel francés.

En suma, si bien hay alguna variación de las tasas de participación laboral masculina entre los diferentes países, ésta es mucho menor que en el caso de las tasas de participación femenina; y el nivel general se asemeja más al de Francia. Si las tasas de participación masculina se desplazaran hacia las tasas 'meta' francesas, como se supone en varios de los ejercicios de simulación, esto traería como consecuencia una disminución importante de la fuerza de trabajo masculina en El Salvador y en

Venezuela, pero implicaría poco cambio global en Argentina y Brasil.

Al examinar los cambios posibles de las tasas de participación laboral, y el efecto que podrían tener sobre el tamaño de la fuerza de trabajo, deberían considerarse todos esos elementos en conjunto; el resultado total podría ser fácilmente muy distinto del que podría obtenerse tomando en consideración un aspecto aislado del asunto. El factor principal estriba en que los cambios podrían producir tendencias opuestas en la fuerza de trabajo femenina y en la masculina: las tasas de participación femenina podrían elevarse en forma importante y conducir a un gran incremento del número de mujeres en la

Cuadro 23  
**EFFECTO RELATIVO DE LOS CAMBIOS DE LAS TASAS DE PARTICIPACION  
 LABORAL SUPUESTOS EN EL SEGUNDO EJERCICIO DE SIMULACION**

	<i>Cambio porcentual del tamaño de la fuerza de trabajo en el año 2000, debido a cambios de las tasas de participación laboral</i>			<i>Porcentaje de incremento de la fuerza de trabajo (1970-2000) debido a cambios de las tasas de participación laboral</i>		
	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
<b>Argentina</b>						
Norte urbano	10.8	-4.0	57.1	23.7	-11.9	67.5
Sur urbano	14.4	-1.2	64.1	29.1	-3.5	65.6
<b>Brasil</b>						
Urbana menos desarrollada	21.9	0.5	87.8	25.4	0.8	58.2
Urbana desarrollada	15.4	3.5	48.9	17.8	4.7	41.7
<b>El Salvador: urbana</b>	2.7	-8.1	30.7	3.3	-11.2	27.9
<b>Venezuela: urbana</b>	8.7	-8.5	66.7	11.6	-14.5	50.0

fuerza de trabajo, pero es más probable que las tasas de participación masculina disminuyan y compensen en parte dicho incremento.

El efecto potencial global de los cambios de las tasas de participación puede deducirse de las proyecciones del segundo ejercicio, donde se supone que para fines de siglo las tasas de participación urbana llegan a la 'meta' francesa de 1968 (véase cuadro 23).

Como lo revelan las cifras dichos cambios tendrían cierta importancia en todas partes, pero hay variaciones considerables de una zona urbana a otra. En El Salvador tendría el efecto mínimo. Las tasas urbanas de participación femenina ya son allí relativamente elevadas, de modo que un desplazamiento hacia el nivel francés implicaría sólo un 30% de aumento del tamaño de la fuerza de trabajo femenina, aumento sustancial, pero mucho menor

que en los demás países. Y como la población activa estará expandiéndose con mucha rapidez, el cambio supuesto de las tasas de participación representa un moderado 28% del incremento total proyectado de la fuerza de trabajo femenina. Las tasas de participación masculina son también muy elevadas en El Salvador, de modo que una asimilación a las de Francia reduciría bastante la fuerza de trabajo masculina, aunque todavía no demasiado en relación con el incremento total proyectado para fines de siglo. Por último, dado que el cambio supuesto produce efectos contrarios en las fuerzas de trabajo masculina y femenina, éstos se compensan en gran medida y el tamaño de la fuerza de trabajo se ve poco afectado en general. La repercusión sobre la fuerza de trabajo femenina sería mucho mayor en Venezuela, pero por lo demás la situación es allí muy similar a la

de El Salvador y el efecto global sería muy moderado.

En Argentina y Brasil la incidencia del cambio postulado, sería mucho mayor: la fuerza de trabajo femenina aumentaría bastante, y como las tasas de participación masculina son menores, la disminución de la fuerza de trabajo masculina compensaría menos esta situación (la que en realidad aumentaría en Brasil). En consecuencia el total de la fuerza de trabajo aumentaría sustancialmente, y el desplazamiento de las tasas de participación laboral representaría una parte importante del aumento proyectado en ambos países.

Todas las observaciones precedentes se basan en el supuesto de que para fines de siglo las tasas de participación laboral habrán homologado a las francesas. En la medida en que se muevan en dicha dirección, pero en menor grado como se supone en otros ejercicios de simulación, el efecto es, naturalmente, menor pero de la misma índole del aquí analizado.

Las variaciones sustanciales de un país a otro significan que es éste otro aspecto que habrá que seguir muy de cerca para determinar las tendencias en una zona dada. Es evidente que el interés se concentrará en las tasas de participación femenina, donde hay mayores posibilidades de cambio en todos los países, con grandes incrementos potenciales de la fuerza de trabajo femenina, y en que los factores que podrían provocar dicho cambio serían bastante específicos de la zona respectiva. Los cambios posibles de las tasas de participación laboral masculina tendrían un efecto mucho menor sobre la fuerza de trabajo masculina, y son más uniformes y probablemente más fáciles de predecir.

Si bien los cambios posibles de las tasas de participación laboral son de importancia considerable, cabe insistir

nuevamente en que no constituyen el factor principal del rápido crecimiento proyectado de la fuerza de trabajo. Incluso en el segundo ejercicio, donde es máximo el efecto de las tasas de participación variables, esto representa sólo de 30% a 29% de los incrementos totales proyectados; en los demás ejercicios su importancia relativa es menor. El factor primordial es el incremento de la población en los grupos en edad activa.

iii) *Tendencias en zonas específicas.* El próximo aspecto que cabe considerar es dónde podría concentrarse el incremento agregado, y las tasas probables de incremento que esto implica en las diferentes zonas de los países analizados. Como el crecimiento de la población en los grupos de edad activa constituye el factor determinante del incremento de la fuerza de trabajo, las observaciones precedentes de los desplazamientos demográficos generales y de las tasas de crecimiento demográfico total de las diversas zonas brindan los antecedentes esenciales (véase más arriba), y el estudio debe realizarse dentro de ese contexto.

En términos rural-urbanos, resulta obvio que son fundamentalmente las ciudades las que tendrán que remediar el problema de las oportunidades adecuadas de empleo en las décadas venideras. Aun si la migración rural-urbana fuera escasísima el grueso del incremento ocurriría en las zonas urbanas. En el primer ejercicio, donde se supone una migración escasa, es en las zonas urbanas donde se halla, de todas maneras, un 85% del incremento total de la fuerza de trabajo para fines de siglo en Argentina y Venezuela, y más de dos tercios en Brasil; sólo en El Salvador la proporción es algo menos de la mitad. Si se supone una migración sustancial casi todo el incremento ocurrirá en las zonas

urbanas; así, en el tercer ejercicio (una migración sustancial, pero menos masiva que en el segundo ejercicio) menos de un sexto del incremento de la fuerza de trabajo ocurre en la zona rural incluso en El Salvador, y en los demás países la proporción es despreciable.

Por consiguiente, en general las presiones en favor de oportunidades de empleo adicionales no se intensificarán con rapidez en las zonas rurales; pero las condiciones reinantes varían bastante. Si prosigue la migración en gran escala podría escasear la mano de obra en algunas zonas rurales, especialmente en el sur rural de Argentina, pero también quizá en Venezuela o en la zona rural desarrollada de Brasil; pero en todo caso las oportunidades de empleo no serían un problema grave en dichas zonas.<sup>29</sup> Sin embargo, en El Salvador o la zona rural menos desarrollada de Brasil, el problema del empleo rural mantendría una importancia mucho mayor. Al menos hasta 1970 la fuerza de trabajo rural aún seguía aumentando con mucha rapidez en El Salvador, y con moderada rapidez en la región menos desarrollada de Brasil, y si estas tasas de aumento prosiguen, aumentarán naturalmente las presiones por la obtención de empleo. Además, aunque la migración en gran escala aminorara notoriamente la expansión en las décadas venideras, las presiones en dichas zonas ya han adquirido tal intensidad que es probable que persistan con fuerza durante mucho tiempo. Pero lo que sí es válido es que,

<sup>29</sup> Esto no significa que el problema de los bajos ingresos rurales, o incluso la pobreza rural, tenga necesariamente que desaparecer de dichas zonas. Las oportunidades de empleo más o menos adecuadas tendrían que mejorar por cierto estas condiciones, pero su eliminación dependería de otros factores ajenos al ámbito de este estudio.

desde el punto de vista nacional, el problema del empleo no tendrá que concentrarse necesariamente en zonas como éstas. En El Salvador algo más de la mitad del incremento de la fuerza de trabajo ocurrirá en las zonas rurales si no hay una migración importante, pero incluso en este caso en la medida en que aumente la migración hacia las ciudades el problema se trasladará a la zona urbana. Y en Brasil menos de un quinto del aumento se producirá en la zona rural menos desarrollada, incluso si hay poca migración; en la medida en que haya migración la proporción será aún menor.

Dejando de lado la rígida división entre el sector rural y el urbano, y pensando más bien en términos de zonas de bajos ingresos, hay dos zonas de esta especie en los países analizados que revestirían gran interés en este sentido. La primera, como ya se señaló, es la zona rural de El Salvador. Si las tendencias migratorias continúan con el ritmo registrado hasta hace poco, la mitad del incremento de la fuerza de trabajo ocurrirá en la zona rural, e incluso si la migración aumentara una parte importante del incremento ocurriría ahí durante algunos años. La segunda es la región menos desarrollada de Brasil, donde si hay escasa migración (como en el primer ejercicio), se originará bastante más de 40% del incremento total de la fuerza de trabajo de Brasil; y bastante más de 30% incluso con una migración en gran escala (como en el tercer ejercicio). La mayor parte de este crecimiento se producirá en las ciudades de la región, pero en todo caso el problema del empleo habrá que abordarlo sobre todo dentro de la región menos desarrollada del país.

Pero, es en las zonas urbanas donde aparecerá el grueso del incremento, y

Cuadro 24  
**AUMENTOS PROYECTADOS DE LA FUERZA DE TRABAJO EN  
 ALGUNAS ZONAS URBANAS, 1970 A 2000**

	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>El Salvador</i>	<i>Venezuela</i>
	<i>Norte urbano</i>	<i>Sur urbano</i>	<i>Urbana menos desarrollada</i>	<i>Urbana desarrollada</i>	<i>Urbana</i>	<i>Urbana</i>
Tamaño de la fuerza de trabajo en 2000 (1970 = 100)						
Ejercicio I	187	134	265	285	325	299
Ejercicio III	182	163	349	350	479	323
Tasa real de incremento 1965-1970 (porcentaje anual)	3.0	1.9	4.9	5.8	3.4	4.9
Tasas de incremento proyectadas en el ejercicio I						
1970-1980	2.2	1.1	3.3	3.8	4.0	4.0
1980-1990	2.1	0.9	3.3	3.4	4.0	3.6
1990-2000	2.0	1.0	3.3	3.4	4.0	3.6
Tasas de incremento proyectadas en el ejercicio III						
1970-1980	2.3	1.8	5.5	4.6	6.3	4.5
1980-1990	2.2	1.9	4.0	4.2	5.2	3.9
1990-2000	1.6	1.8	3.3	4.0	4.6	3.6

como el desempleo tiende aquí a ser más manifiesto, y a ejercer mayores presiones sociales y políticas, interesa mucho determinar con qué velocidad se expandiría la fuerza de trabajo en las zonas urbanas. Mucho dependerá de la escala de la migración, y de cuánto varíen las tasas de participación laboral; y la gama de posibilidades puede determinarse examinando los resultados del primer ejercicio (escasa variación de la situación de 1970) y del tercer ejercicio (cambio sustancial, pero menos extremo que los

cambios supuestos en el segundo). En el cuadro 24 figuran las cifras correspondientes a estos dos ejercicios.

Según las cifras, con la excepción parcial de Argentina, la fuerza de trabajo de las zonas urbanas se expandirá bastante durante los 30 años que abarca el período de las proyecciones. Con los supuestos del primer ejercicio, la fuerza de trabajo del sur urbano de Argentina aumentará sólo alrededor de un tercio, es decir, a una tasa promedio de 1.0% anual. Con los supuestos del tercer

ejercicio el aumento será alrededor del doble; y en el norte urbano será mucho mayor con ambos supuestos. Las variaciones posibles de las tasas de participación laboral son de considerable importancia en las zonas urbanas de Argentina, sobre todo en el sur. En el sur urbano las tasas de fecundidad ya han disminuido a niveles bastante bajos y la tasa de incremento natural de los grupos en edad activa será muy lenta; y como casi los dos tercios de la fuerza de trabajo ya estaba concentrada en la zona en 1970, la migración no puede tener un efecto tan intenso. De este modo, si las tasas de participación laboral no varían, la fuerza de trabajo en el sur urbano, con o sin migración, aumentará sólo en forma moderada,<sup>30</sup> y es la posibilidad de un incremento significativo como resultado de tasas de participación creciente la que le incorpora un elemento de flexibilidad, lo que es de considerable importancia en Argentina. Lo más importante es que el aumento de la fuerza de trabajo urbana en Argentina será bastante moderado cualesquiera que sean los supuestos que se formulen; como puede verse la situación difiere claramente de la de casi todo el resto de la región.

En todo el resto de las zonas urbanas examinadas, el incremento de la fuerza de trabajo será mucho mayor; incluso si no hay migración en gran escala la fuerza de trabajo a fines de siglo tendrá alrededor de 2.66 veces el tamaño de 1970 en la zona urbana menos desarrollada de Brasil, cifra que se eleva a 3.25 veces el

<sup>30</sup> En el tercer ejercicio, con su supuesto de migración en gran escala, la fuerza de trabajo aumentaría sólo un 45% hasta fines de siglo, si las tasas de participación laboral permanecieran constantes. La diferencia entre esta cifra y el 63% de aumento que aparece en el cuadro refleja el efecto de los cambios supuestos de las tasas de participación.

tamaño de 1970 en la zona urbana de El Salvador. Y si hay una migración rural-urbana sustancial, como ocurrió en la mayoría de las regiones en el pasado y es probable que ocurra en el futuro, los incrementos seguirán siendo grandes. En las proyecciones del tercer ejercicio la fuerza de trabajo urbana aumenta para fines de siglo aproximadamente 3.5 veces su tamaño de 1970, excepto en El Salvador, donde la cifra correspondiente es de 4.8 veces. Como puede inferirse del cuadro, aunque hay cierta variación, dichas cifras significan que hasta fines de siglo cabe prever que las fuerzas laborales urbanas aumenten según tasas que oscilan alrededor de 4% anual.

Dichas tasas son muy elevadas, y aseguran prácticamente que el problema del empleo urbano persistirá como preocupación capital en casi toda la región, al menos hasta fines de siglo.<sup>31</sup> No obstante, mucho importa observar que ya ha pasado en cierto sentido, el período de máxima presión en muchas de las zonas urbanas de América Latina. Como lo ilustra el cuadro 24, en la mayoría de ellas la tasa de aumento de

<sup>31</sup> La dificultad de absorber un incremento de esta magnitud en un sistema de desarrollo industrial moderno y urbano, puede ilustrarse remitiéndose nuevamente a las experiencias favorables de postguerra. Entre 1955 y 1970, período durante el cual el producto bruto del Japón aumentó a una tasa promedio cercana a 11% anual, el empleo aumentó a tasas anuales de 3% en el sector industrial, y a 3.9% en los sectores industrial y de servicios combinados. En Italia y la República Federal de Alemania, donde el producto bruto aumentó a un 6% anual durante dicho período, el empleo en los sectores industrial y de servicios aumentó en conjunto a tasas de 2.4% y 1.8% anual, respectivamente. Dicha experiencia previa indica que la expansión industrial de tipo moderno, aunque sea muy rápida, tiende a alcanzarse sólo con aumentos moderados del empleo en los sectores de alta productividad.

finis de la década de 1960 fue superior a la proyectada para las décadas siguientes. Por tanto, hasta donde la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo constituye una medida adecuada de la presión en favor del empleo, cabe esperar que aminore dicha presión en muchas zonas urbanas.

La razón de esta tasa más lenta de incremento está vinculada a la medida en que ya se ha producido el desplazamiento hacia las ciudades, aspecto que fue analizado en relación con la población en su conjunto. Una evaluación más precisa de la situación de la fuerza de trabajo exigiría estimaciones que tomaran en cuenta cambios previos de las tasas de participación laboral urbana, y éstas no se hicieron. Con ese margen de incertidumbre, resulta claro, no obstante, que el período de expansión más rápido de la fuerza de trabajo urbana de Venezuela ocurrió durante la década de 1950: aunque todavía permanece muy elevada, la tasa de crecimiento ya ha descendido de su culminación y cabe esperar que disminuya aún más en las décadas siguientes. La misma pauta general se observa en Argentina y Brasil, aunque las fluctuaciones fueron más moderadas, y en Brasil el período de crecimiento más rápido también fue más reciente.<sup>32</sup>

La única zona urbana donde dicho período está aún por alcanzarse es la de El Salvador. La migración rural-urbana en dicho país fue limitada, y no constituyó un factor importante en el

<sup>32</sup> Asimismo hay diferencias regionales importantes en estos países. El período de más rápido crecimiento ha pasado en la mayoría de las zonas urbanas; la posible excepción la constituye la región urbana menos desarrollada del Brasil, donde la ya rápida expansión podría acelerarse transitoriamente si aumentara la migración.

crecimiento de la fuerza de trabajo urbana durante los últimos años. Incluso aparte de la migración dicha fuerza tenderá a aumentar algo más rápido en los años venideros gracias al crecimiento demográfico de los grupos en edad activa. Y si comenzara la migración sustancial hacia las ciudades, como lo indican las cifras del cuadro, el incremento sería muy rápido.

Pero aunque es muy importante, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo no es el único determinante de la presión en favor de oportunidades de empleo. Otro factor esencial lo constituye la situación reinante, es decir, cuál es la intensidad de la presión. Si el acelerado crecimiento previo de la fuerza de trabajo urbana ha conducido a una situación en que ya se ha generado un vasto núcleo de desocupados o subocupados, la mengua de la tasa de crecimiento significaría solamente que ese núcleo de desocupados aumentaría con menor rapidez; no se reducirá necesariamente, de modo que las presiones en favor del empleo no tienen porqué atenuarse. El número de desocupados sólo disminuirá si se crean nuevas oportunidades de empleo con mayor rapidez de lo que aumenta la fuerza de trabajo, y como la fuerza de trabajo seguirá aumentando con mucha rapidez en casi todas las zonas urbanas será difícil lograrlo.

La magnitud de las presiones existentes podrían constituir la consideración esencial en dichas circunstancias, y este es uno de los aspectos críticos de la transición de una estructura demográfica esencialmente rural a una esencialmente urbana. En muchos países la transición tendió a ser rápida, incluyendo la migración masiva que durante 20 ó 30 años produjo un incremento muy rápido de la fuerza de trabajo urbana. Si la



estructura económica urbana ha sido lo suficientemente dinámica y flexible como para adaptarse a este flujo aparente (aunque parece difícil que se hayan evitado graves problemas incluso en circunstancias ideales), el término del período de transición traerá aparejadas tasas menores de incremento y el problema del empleo urbano puede tornarse más manejable. Por otra parte, si dicho flujo transicional aplastó más bien la economía urbana, el término del período de transición y la reducción de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral no producirían por sí solos ningún cambio fundamental. Es probable que dichas condiciones varíen ampliamente de un extremo a otro en las distintas zonas urbanas de la región.

Otro aspecto del cese de la fase transicional que debe considerarse es el efecto que ésta tendrá en la composición de la fuerza de trabajo urbana. Las muy elevadas tasas de incremento de los últimos tiempos de muchas zonas urbanas reflejan la gran afluencia de trabajadores rurales. Es probable que los migrantes rurales hayan representado con frecuencia de un tercio a la mitad del aumento de la fuerza de trabajo urbana, y los trabajadores con una experiencia todavía rudimentaria de la vida urbana han constituido una proporción importante del total urbano. A medida que transcurra el período de transición los migrantes tendrán una importancia decreciente y la situación cambiará. Quienes ingresen a la fuerza de trabajo urbana serán dominados cada vez más por los nacidos, o al menos por quienes han crecido en las ciudades, y los que tengan poca experiencia de la vida urbana cesarán de constituir una parte sustancial de la fuerza total de trabajo. Las expectativas y reacciones pueden variar en estas circunstancias modifica-

das, y las presiones en pro de oportunidades adecuadas de empleo pueden adoptar formas algo diversas.

Un último aspecto del crecimiento de la fuerza de trabajo que conviene señalar es que éste suele diferir bastante del crecimiento de la población en su conjunto. Esto se debe en gran medida a las variaciones de la composición por edad. Como ya se señaló, la transición a tasas mayores de crecimiento demográfico, que se produjo en muchos países en la década de 1940, tendió inicialmente a provocar un acentuado aumento del número de niños, y esta onda comenzó a penetrar gradualmente los diferentes grupos de edad, provocando los cambios consiguientes de la composición por edad. En la medida en que las tasas de natalidad han comenzado a declinar, esto también produce cambios de la composición por edad. En las distintas zonas de un país la migración puede causar nuevos desplazamientos, ya que ella afecta sobre todo a los más jóvenes; y por último, las variaciones de las tasas de participación laboral pueden hacer que las tendencias de la fuerza de trabajo diverjan de las de la población en su conjunto, sobre todo en las zonas urbanas. La magnitud posible de dicha divergencia puede ser bastante grande, como lo ilustran los resultados de las proyecciones de los experimentos de simulación I y III, (véase cuadro 25).

En Argentina, la fuerza de trabajo total aumenta poquísimos menos que la población total en el primer ejercicio (escasa variación de la situación de 1970), pero en todos los demás países aumenta más, incluso en este ejercicio; en cambio en el tercero, donde se suponen cambios importantes, la tasa de crecimiento es mayor que la de la población en todos los países, y la divergencia es mucho mayor. También

Cuadro 25  
**ALGUNOS PAISES Y ZONAS: TAMAÑO PROYECTADO DE LA POBLACION Y DE  
 LA FUERZA DE TRABAJO EN 2000**

	<i>Ejercicio I</i>		<i>Ejercicio III</i>	
	<i>Población</i>	<i>Fuerza de trabajo</i>	<i>Población</i>	<i>Fuerza de trabajo</i>
Argentina: total	142	141	134	150
Sur rural	124	113	82	82
Sur urbano	134	134	145	163
Brasil: total	237	244	212	257
Rural menos desarrollada	196	191	98	96
Urbana desarrollada	263	285	279	350
El Salvador: total	280	291	255	286
Urbana	311	325	433	479
Venezuela: total	248	274	229	282
Urbana	273	299	262	323

hay diferencias significativas según la zona, y variaciones considerables de una zona a otra; en particular, la fuerza de trabajo de algunas zonas rurales puede aumentar menos que la población, en tanto que se da la relación inversa en las ciudades.

Una consecuencia que se desprende de estas divergencias es sencillamente que las tendencias demográficas suelen ser un mal indicador para estimar los cambios de la fuerza de trabajo. En la mayoría de los países de la región la fuerza de trabajo aumentó probablemente con mucho menos rapidez que la población en su conjunto desde alrededor de 1940 hasta mediados de la década de 1950, en tanto que desde alrededor de 1960 la relación se ha invertido. Una situación de esta índole es importante ya que constituye uno de los factores que inciden en el problema del empleo. Las tendencias comparativas de las distintas

zonas son más complejas y se hace más necesario aún tener presente tales divergencias posibles.

Otra consecuencia es que dichas divergencias reflejan cambios de las tasas de actividad (tasas totales de participación laboral),<sup>33</sup> y por tanto afectan las tendencias de los niveles de ingreso por habitante, bastante aparte de los cambios de los niveles de productividad. Hubo considerable variación de las tasas de actividad en 1970, y como lo indica el análisis efectuado, éstas podrían variar sustancialmente en las décadas siguientes. En el cuadro 26 se muestran las cifras ilustrativas para 1970 y 2000 con las proyecciones del tercer ejercicio de simulación.

<sup>33</sup> Las tasas de actividad, definidas como la relación entre la fuerza de trabajo total y la población total, son naturalmente sólo una medida del concepto que se analiza.

Cuadro 26  
ALGUNOS PAISES Y ZONAS: TASAS DE ACTIVIDAD

	1970	2000 (proyecciones del tercer ejercicio)
Argentina: total	37.9	42.6
Norte urbano	35.4	41.1
Sur urbano	39.1	43.8
Brasil: total	31.7	38.4
Urbana menos desarrollada	28.1	35.1
Urbana desarrollada	35.0	43.8
El Salvador: total	31.6	35.5
Venezuela: total	30.6	37.6

Argentina constituye nuevamente un caso aparte, con la tasa de actividad en un nivel muy superior en 1970. Las cifras totales para los demás países son muy similares, pero en Brasil (y en menor grado en Argentina) hay una diferencia sustancial en el plano regional, siendo muy superior la tasa de actividad en la región más desarrollada. Estas mayores tasas de actividad en Argentina (y en las regiones más desarrolladas) significan que los ingresos por habitante en esas zonas serán mayores, pese incluso a posibles diferencias de productividad por miembro de la fuerza de trabajo; en efecto, un volumen dado de producción por trabajador es compartido con un menor número de personas inactivas.

Con los supuestos del tercer ejercicio, las tasas de actividad se elevarán sustancialmente por doquier, y en general se reducirán las disparidades. Parte de esa adición resulta del muy rápido incremento de la fuerza de trabajo que ocurrirá en casi toda la región, y esto plantea el problema vital de las adecuadas oportunidades de

empleo. Pero otro factor de peso lo constituye el crecimiento menos rápido de la población no activa, y esto puede ser un factor de importancia para elevar los ingresos por habitante; en efecto, constituye el beneficio económico relativamente inmediato que deriva de una disminución de las tasas de fecundidad.

Los cambios de esta especie pueden tener una importancia considerable. Desde alrededor de 1940 hasta la mitad de la década de 1950 las tasas totales de actividad habrían disminuido considerablemente en muchos países de la región, lo que tendió a mantener bajo el incremento de los ingresos por habitante; es decir, dado el mejoramiento registrado de la productividad por miembro de la fuerza de trabajo, hubo un menor incremento de los ingresos por habitante porque el número de personas inactivas por miembro de la fuerza laboral estaba aumentando. La tendencia inversa se había iniciado en gran parte de la región alrededor de 1960, y en las proyecciones del tercer ejercicio, adopta claramente una dirección opuesta. Con el

aumento de las tasas de actividad que se señalan, incluso si no hubiera incremento de la productividad por miembro de la fuerza de trabajo, habría por ejemplo, en Brasil y Venezuela, un incremento de los ingresos por habitante muy superior a 200/o para fines de siglo.

iv) *Cambios de la estructura de la fuerza de trabajo.* Además de los cambios de tamaño, es probable que haya modificaciones importantes de la composición de la fuerza de trabajo en la mayoría de las regiones; la más significativa de ellas es el desplazamiento constante hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana. Ya se ha analizado el carácter y el relieve de este cambio, y sólo cabe destacar en qué medida la fuerza de trabajo de la región tendería a ser urbana para fines de siglo. En 1970 casi toda ya era urbana en las regiones más desarrolladas de Argentina, Brasil y en Venezuela; pero la mayoría del total aún era rural en

las demás regiones del Brasil y en El Salvador. Incluso si se admite el supuesto de cambios leves del primer experimento hay en todas partes un aumento sostenido de la importancia relativa de la fuerza de trabajo urbana, y si prosigue la migración intensa el cambio será naturalmente mucho mayor. Dados los supuestos del tercer ejercicio, más de dos tercios de la fuerza de trabajo será urbana para fines de siglo, incluso en El Salvador, y la proporción se eleva a más de 900/o en las regiones más desarrolladas de Argentina y Brasil (véase el cuadro 27).

Otro cambio fundamental que podría ocurrir se refiere a la composición de la fuerza de trabajo por sexo. En 1970 los varones dominaban abrumadoramente la fuerza de trabajo en todas partes, pero cabe esperar que la mujer tenga una importancia relativa creciente en las próximas décadas. En cierta

Cuadro 27

**ALGUNOS PAISES: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO ENTRE ZONAS RURALES Y URBANAS**

	1970		2000 (proyecciones del ejercicio I)		2000 (proyecciones del ejercicio III)	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Argentina: total	20.0	80.0	19.1	80.9	11.4	88.6
Región norte	43.1	56.9	38.3	61.7	27.0	73.0
Región sur	12.3	87.7	10.6	89.4	6.6	93.4
Brasil: total	44.3	55.7	36.6	63.4	20.5	79.5
Región menos desarrollada	58.4	41.6	50.4	49.6	27.8	72.2
Región desarrollada	14.9	85.1	11.5	88.5	5.9	94.1
El Salvador: total	58.9	41.1	54.1	45.9	31.2	68.8
Venezuela: total	24.5	75.5	17.8	82.2	13.4	86.5

medida, este aspecto de la composición variable de la fuerza de trabajo está vinculado al desplazamiento rural-urbano: como en las zonas rurales los varones constituyen una proporción mayor de la fuerza de trabajo (generalmente un 90% del total) que en las ciudades, el propio movimiento hacia las zonas urbanas tenderá a aumentar la importancia relativa de la mujer en la fuerza de trabajo en su conjunto. Pero la mayoría de los cambios previstos ocurrirán en la medida en que las tasas de participación laboral se desplacen hacia los niveles de Europa occidental. Como ya se dijo, dicho desplazamiento podría tener como consecuencia un incremento muy grande del número de mujeres trabajadoras, en tanto que el número de varones activos tendería más bien a declinar, por lo que la composición de la fuerza de trabajo se modificaría. La

magnitud del cambio que podría ocurrir se advierte en las proyecciones del tercer ejercicio (véase cuadro 28). Los hombres seguirán representando alrededor de 70% de la fuerza de trabajo total en los diferentes países —alrededor de  $\frac{2}{3}$  en las zonas urbanas— y de todas maneras, el cambio proyectado es sustancial.

Por último, habría asimismo cambios notorios en la composición por edad de la fuerza de trabajo. En 1970 la fuerza de trabajo en América Latina era muy joven: los adultos jóvenes representaban cerca de la mitad del total, y los adolescentes un 15 a 20% más. Por tanto, la proporción entre trabajadores más viejos y más jóvenes tendía a ser más bien baja, y esto puede tener consecuencias significativas: por una parte, una fuerza de trabajo joven posee ventajas obvias dado que los trabajadores jóvenes son más flexibles y más fáciles de

Cuadro 28

**ALGUNOS PAISES Y ZONAS: COMPOSICION PORCENTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO POR SEXO**

	1970		2000 (proyecciones del ejercicio III)	
	Masculina	Femenina	Masculina	Femenina
Argentina: total	78.0	22.0	69.6	30.4
Norte urbano	73.2	26.8	67.6	32.4
Sur urbano	75.6	24.4	67.5	32.5
Brasil: total	79.5	20.5	70.6	29.4
Urbana menos desarrollada	74.9	25.1	64.5	35.5
Urbano desarrollada	71.6	28.4	67.8	32.2
El Salvador: total	83.0	17.0	72.9	27.1
Urbano	70.6	29.4	65.4	34.6
Venezuela: total	80.6	19.4	70.0	30.0
Urbano	77.0	23.0	66.9	33.1

capacitar, aptitudes que en una estructura económica que cambia con rapidez pueden tener un valor considerable; por otra, los miembros más viejos de la fuerza de trabajo pero todavía en plena actividad, tienden a ser más estables y más experimentados; y a medida que la economía se torna más compleja —en particular, a medida que se expande el sector industrial— estos aspectos tienden a adquirir una importancia cada vez mayor. En los países industriales de elevados ingresos, el equilibrio entre los dos grandes grupos en edad adulta es mucho más parejo (en Francia en 1968, por ejemplo, los adultos jóvenes representaban un 46% de la fuerza de trabajo y los adultos mayores en actividad un 42% y es éste un factor que tendría cierta importancia).

Dentro de la región la estructura por edad de la fuerza de trabajo variaba ya considerablemente en 1970 y, como se observó, es probable que varíe aún más en los próximos años. Asimismo, varía muchísimo dentro de cada país, tanto por zona como por sexo; y los totales nacionales, y los cambios en dichos totales, no tendrían mucho significado si esto no se tomara en cuenta. En el cuadro 29 se muestran las cifras correspondientes a 1970 para estas diferentes agrupaciones, junto con los resultados para fines de siglo de las proyecciones del tercer ejercicio, a fin de dar una idea de la clase de cambios que podrían ocurrir.

En el plano nacional, los adultos jóvenes tienen una importancia relativa similar en todos los países; las diferencias tienden a concentrarse más en la importancia relativa de los adolescentes y de los adultos mayores en actividad. Argentina es un caso aparte, porque aquí la fuerza de trabajo no es tan joven como en los demás países, y es por lo tanto

mucho mayor la proporción de trabajadores adultos maduros experimentados. Según la zona, la proporción de adolescentes es mayor en la fuerza de trabajo rural, y en general en las regiones no tan desarrolladas, pero determinadas pautas de corrientes migratorias pueden tener un efecto importante y variable sobre la composición por edad. Por último, la fuerza de trabajo femenina es mucho más joven que la fuerza de trabajo masculina, y una clasificación por edad algo diferente acentuaría aún más este contraste; dentro de la fuerza de trabajo de los adultos jóvenes la mujer tiende a concentrarse mucho más que los hombres en la primera mitad del rango de edad (entre 20 y 29 años).

A medida que la estructura por edad de la población en su conjunto se modifica paulatinamente y —más importante aún en las próximas décadas— en la medida en que las tasas de participación laboral se desplazan hacia los niveles de Europa occidental, cambiará la composición por edad de la fuerza de trabajo. Si bien cabe esperar, en general que la fuerza de trabajo sea un tanto más experimentada y más madura a fines de siglo, hay diferencias sustanciales en cuanto a la magnitud y manera en que esto podría ocurrir.

Con las proyecciones del tercer ejercicio los cambios en las zonas rurales son muy escasos, pero no debe atribuirse demasiada importancia a dichas cifras.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Como se ha señalado ya, las tasas de participación laboral de las zonas rurales son quizá menos significativas que las de las zonas urbanas, y en el tercer ejercicio se ha supuesto que estas tasas se modifican poco o nada. Por tanto, los cambios que figuran en el cuadro reflejan modificaciones de la estructura de la población en su conjunto, la que a su vez puede verse muy influida por la migración; y aquí también hay que ser precavido dada la forma como se trata la migración en el modelo.

Cuadro 29  
**ALGUNOS PAISES: COMPOSICION PORCENTUAL DE LA FUERZA DE  
 TRABAJO POR GRUPO DE EDAD**

	1970				2000 (proyecciones del ejercicio III)			
	10-19	20-39	40-64	65 +	10-19	20-39	40-64	65 +
<b>Fuerza de trabajo total</b>								
Argentina	13.7	47.7	34.7	3.9	9.3	48.0	38.9	3.8
Brasil	19.8	50.5	27.1	2.6	13.7	53.3	30.6	2.4
El Salvador	23.1	47.8	24.9	4.3	17.5	53.9	25.8	2.8
Venezuela	17.5	50.4	28.6	3.4	12.5	55.7	29.3	2.5
<b>Fuerza de trabajo rural</b>								
Argentina, norte	18.3	38.3	36.4	7.0	16.0	39.7	33.6	10.6
Argentina, sur	12.9	35.2	44.0	7.9	11.6	38.1	36.2	14.1
Brasil, menos desarrollado	23.2	45.8	27.2	3.8	27.1	42.2	23.8	6.9
Brasil, desarrollado	24.0	46.9	26.2	2.9	21.1	45.9	28.2	4.8
El Salvador	27.2	44.7	23.8	4.3	25.9	44.4	24.4	5.3
Venezuela	22.9	41.3	30.1	5.7	20.0	45.9	27.5	6.6
<b>Fuerza de trabajo urbana</b>								
Argentina, norte	16.7	51.9	28.5	2.9	10.5	50.7	36.4	2.4
Argentina, sur	12.4	50.0	34.5	3.1	8.0	48.8	40.2	2.8
Brasil, menos desarrollada	17.5	51.8	28.3	2.4	13.3	55.3	29.7	1.7
Brasil, desarrollada	15.3	55.6	27.7	1.4	9.2	55.9	33.5	1.5
El Salvador	17.1	52.2	26.5	4.2	13.8	58.2	26.4	1.6
Venezuela	15.8	53.4	28.2	2.6	11.3	57.3	29.6	1.8
<b>Fuerza de trabajo urbana masculina</b>								
Argentina, sur	10.6	49.0	37.0	3.4	7.6	48.4	41.1	2.9
Brasil, desarrollada	11.4	56.7	30.3	1.6	8.5	56.6	33.4	1.5
El Salvador	15.8	51.5	28.0	4.7	13.2	57.7	27.3	1.8
Venezuela	14.5	52.9	29.8	2.9	10.3	56.9	30.7	2.1
<b>Fuerza de trabajo urbana femenina</b>								
Argentina, sur	18.0	53.1	26.7	2.2	9.3	49.7	38.3	2.7
Brasil, desarrollado	25.2	53.1	20.8	0.9	10.4	54.4	33.7	1.5
El Salvador	20.4	54.0	22.7	2.9	14.8	59.1	24.8	1.3
Venezuela	20.1	55.3	22.7	1.8	13.2	58.1	27.4	1.3

Quizá el cambio rural más notable es el aumento sostenido del significado relativo del grupo mayor de 65 años en la fuerza de trabajo, provocado por el éxodo migratorio de los grupos de edad más activos.

Los cambios en todas las demás agrupaciones son mucho más sustanciales; y el más notorio ocurre en la estructura de la fuerza de trabajo urbana femenina, en que el movimiento de las tasas de participación laboral hacia los niveles de Europa occidental, constituye el factor esencial para producir una disminución acentuada de la importancia relativa de los adolescentes y un aumento compensador de la de los adultos activos, concentrados habitualmente en el grupo adulto más maduro. A fines de siglo la composición por edad de la fuerza de trabajo femenina se asemeja mucho más a la de la fuerza de trabajo masculina. La propia fuerza de trabajo masculina cambia de un modo semejante, pero el cambio es mucho menor. Y, naturalmente, el desplazamiento de la fuerza de trabajo urbana total, que es la suma de la composición por edad de hombres y mujeres, también resulta ser de la misma especie.

Pero a medida que continúa el proceso de agregación se torna cada vez más clara la divergencia entre los diferentes países, que es muy acentuada en el plano nacional global. En todos los países analizados la fuerza de trabajo se vuelve algo más madura, pero la veracidad de esta afirmación varía de un país a otro. En Argentina la composición

por edad de la fuerza de trabajo se desplaza claramente hacia la que caracteriza a los países industriales de elevados ingresos: disminuye la importancia relativa de los adolescentes, y esto se ve compensado por un aumento de la del grupo de edad de adultos más maduros pero todavía en plena actividad que ya tenía una importancia relativa considerablemente mayor que en los demás países examinados. En los restantes países también hay una disminución de la importancia relativa de los adolescentes, pero la compensación se verifica fundamentalmente en el grupo de edad adultos jóvenes. En Brasil, el aumento relativo es algo mayor en el grupo adulto más experimentado, de modo que el cambio se asemeja más al de Argentina, pero en El Salvador y en Venezuela el aumento relativo se concentra abrumadoramente en el grupo adulto joven.

En consecuencia, a fines de siglo Argentina se encuentra más alejada de los demás países en este sentido de lo que estaba en 1970; la proporción de la fuerza de trabajo representada por los adolescentes y los adultos jóvenes es mucho menor en Argentina, en tanto que la proporción de trabajadores maduros más experimentados es mucho mayor que en el resto de los países. La explicación esencial estriba nuevamente en que se anticipó la transición demográfica. Sólo en el próximo siglo podrá una evolución similar conducir a la madurez correspondiente de la fuerza de trabajo en los demás países.





## Sobre la concepción del sistema centro-periferia

*Octavio Rodríguez\**

En sus casi treinta años de existencia, la CEPAL viene realizando un esfuerzo permanente de interpretación del desarrollo de América Latina. La finalidad principal de este artículo es mostrar que ese esfuerzo se ha desplegado a partir de un conjunto de ideas fundamentales, contenidas en los primeros documentos de dicha institución, las cuales, posteriormente, se fueron desdoblando en diversas teorías y propuestas de política en materias tales como relaciones económicas internacionales, industrialización, obstáculos estructurales, inflación, y otras. Asimismo, refuta algunas de las críticas que se han hecho al pensamiento de la CEPAL desde una perspectiva ortodoxa para, por último, afirmar polémicamente que pese a los esfuerzos desplegados la CEPAL no ha logrado todavía interpretar cabalmente los problemas del empleo, la acumulación de capital y las relaciones sociales.

La Dirección de la Revista espera que nuevos estudios permitan corregir estas fallas y llegar a una teoría general del desarrollo dentro del esquema centro-periferia, teoría que, desde luego, no puede ser solamente económica por la variedad y complejidad de los elementos que intervienen en este fenómeno.

\*Consultor de la División de Desarrollo Económico.

## Introducción<sup>⊕</sup>

Es frecuente que las interpretaciones del subdesarrollo originadas en los grandes centros industriales encaren dicho fenómeno por contraste con un patrón ideal de referencia, que muchas veces permanece implícito: la réplica de la evolución económica a largo plazo contenida *grosso modo* en los diversos modelos de crecimiento de corte neoclásico y post-keynesiano. Al basar el análisis del subdesarrollo en esos fundamentos conceptuales, dichas interpretaciones se ven llevadas a explicarlo en función del factor o del grupo de factores que detienen o retardan el crecimiento; y por ende, a juzgarlo como anomalía, frente a la imagen de normalidad que tácitamente se saca de las sociedades avanzadas, a raíz de la expansión sostenida y ya secular de la productividad y el ingreso que en ellas se verifica.

Por el contrario, las interpretaciones latinoamericanas del subdesarrollo que conforman la llamada 'corriente estructuralista', no encaran dicho fenómeno como la mera ausencia de crecimiento, sino como un proceso específico, como el modo de desarrollarse peculiar de ciertas economías. Más precisamente, dicho enfoque ha tendido a considerar la existencia de un sistema económico único, cuya evolución bipolar genera a la vez desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia; y a concebir que este último deriva de un proceso de transformación estructural de las economías periféricas, que se produce en el marco de sus relaciones con las economías centrales, y al cual es inherente la

<sup>⊕</sup>El autor agradece a Anibal Pinto, Luiz Claudio Marinho, Adolfo Gurrieri y Gregorio Weinberg, cuyas observaciones y comentarios permitieron introducir mejoras significativas en este trabajo. Por supuesto que ello no los compromete con los puntos de vista que en él se sostienen.

desigualdad entre ambos tipos de economía, en cuanto al grado de penetración y difusión del avance técnico, y a los niveles de productividad del trabajo e ingreso real medio.

La mayor parte de los estudios que emplean este tipo de enfoque fueron publicados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ciñéndose a sus documentos oficiales —firmados o no por los respectivos autores— se comprueba que los principales aportes a la teoría económica aparecen en cuatro grandes ámbitos: la teoría del deterioro de los términos del intercambio; la interpretación del proceso de industrialización; el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo y la teoría de la inflación. Junto a estos aportes se fueron constituyendo las contribuciones al campo de la política económica, desde las más amplias, como los criterios generales de la política de desarrollo o la cooperación internacional, hasta las más específicas, como los criterios de protección arancelaria. Se denomina aquí pensamiento de la CEPAL al conjunto de estos aportes a la interpretación de la evolución y funcionamiento de las economías latinoamericanas, y al diseño de la política de desarrollo y de la política económica en la región.

El pensamiento de la CEPAL y la corriente estructuralista —integrada esta última, además, por autores independientes de orientación similar— tienen pues sensibles diferencias con las interpretaciones del subdesarrollo directamente derivadas de la economía convencional. Como en muchos otros puntos de inflexión del pensamiento económico, también en éste se observa que los esfuerzos de teorización estuvieron precedidos por el planteamiento de un conjunto de ideas más o menos consis-

tentes entre sí, que configuran una nueva visión sistemática de la realidad que se trata de aprehender.

Se denomina 'concepción del sistema centro-periferia' a ese conjunto de ideas generales sobre el subdesarrollo. El principal objetivo de estas notas es presentarlas en forma sistemática (parte I), tratando al mismo tiempo de mostrar que ellas están contenidas en algunos documentos clave, publicados por la CEPAL en sus inicios; y que, aunque planteadas a nivel *preanalítico*, constituyen desde entonces un todo relativamente coherente.<sup>1</sup>

Luego de esa presentación, se describen brevemente los demás componentes del pensamiento de la CEPAL (parte II), con la finalidad limitada de señalar que ellos son en buena medida desarrollos de diversos aspectos de la concepción originaria, y que por esa razón, si bien no tienen completa coherencia, guardan entre sí un grado de unidad mucho mayor que el habitualmente admitido.

<sup>1</sup> Dichos documentos son: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (en adelante *Principales problemas*) y el *Estudio Económico de América Latina, 1949* (en adelante *Estudio*), cuyas primeras versiones mimeográficas datan del segundo semestre de 1949 y del primero de 1950, respectivamente. Para facilitar la consulta de los mismos, las citas se refieren a sus ediciones más accesibles, indicadas a continuación: R. Prebisch, "El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VII, Nº 1, publicación de Naciones Unidas, febrero de 1962; R. Prebisch, *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, publicación de Naciones Unidas, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. Aunque la concepción del sistema centro-periferia está contenida, en lo fundamental, en estos trabajos, los primeros 10 documentos de la parte B de la bibliografía son particularmente ilustrativos del énfasis puesto sobre varias de sus ideas esenciales.

La revisión de las principales críticas contenidas en la literatura económica anglosajona (parte III) contribuye a aclarar y precisar los rasgos fundamentales de la concepción inicial y del propio pensamiento de la CEPAL; y en particular, revela que éste no es la simple y burda construcción ideológica que, aún hoy, algunos economistas formados en la tradición ortodoxa pretenden ver en dicho pensamiento.

Se trata por último de mostrar, en una primera aproximación, que la concepción del sistema centro-periferia y los cuerpos de análisis que en ella se apoyan más directamente, constituyen el

esbozo de una teoría de la evolución económica a largo plazo de las economías llamadas periféricas —o si se quiere, de una teoría del subdesarrollo—, cuya principal limitación, dejando de lado algunos problemas de coherencia, es la naturaleza misma del enfoque utilizado, su carácter estructuralista (parte IV).

Se incluyen referencias bibliográficas relativas a los antecedentes de la concepción centro-periferia, al pensamiento de la CEPAL, a los trabajos críticos publicados en los centros y a la polémica en torno a las raíces estructurales de la inflación.

## I.

### La concepción del sistema centro-periferia

#### 1. *Conformación y características estructurales*

Para esta concepción el desarrollo económico se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo. Este incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción indirectos o 'capitalísticos', como a veces se les llama, que implican el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. A su vez, la mayor densidad de capital se va logrando a medida que la acumulación se lleva a cabo, y que el avance técnico la impulsa y asegura su continuidad.<sup>2</sup>

Así pues, consideradas al mayor nivel de abstracción, las ideas sobre el

desarrollo económico coinciden con las contenidas en líneas generales en las teorías del crecimiento de origen neoclásico y keynesiano, que lo conciben como un proceso de acumulación de capital —estrechamente ligado al progreso tecnológico—, mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida.

Sin embargo, y dejando de lado este rasgo común, dicha concepción posee una marcada diferencia con las teorías corrientes del crecimiento a largo plazo, pues ella no procura captar el proceso de acumulación y avance técnico en una economía capitalista tipo, considerada aisladamente, sino dilucidar qué características asume tal proceso al propagarse las técnicas capitalistas de producción, en el ámbito de un sistema económico mundial compuesto por *centros y periferia*.

<sup>2</sup> *Estudio*, pp. 1 y 5.

En este par de conceptos está implícita una idea de desarrollo desigual originario: *centros* se consideran las economías donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción; la *periferia*, en cambio, está constituida por las economías cuya producción permanece inicialmente rezagada, desde el punto de vista tecnológico y organizativo. Pero los conceptos de centro y periferia entrañan más que esa simple idea de diferenciación inicial; según se afirma, ellos se van conformando a medida y en tanto que en las áreas rezagadas “el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a los grandes centros industriales”.<sup>3</sup>

Dicho de otro modo, se concibe que centros y periferia se constituyen históricamente de resultas de la forma en que el progreso técnico se propaga en la economía mundial. En los centros, los métodos indirectos de producción que el progreso técnico genera se difunden, en un lapso relativamente breve, a la totalidad del aparato productivo. En la periferia se parte de un atraso inicial, y al transcurrir el período llamado de ‘desarrollo hacia afuera’, las nuevas técnicas sólo se implantan en los sectores primario-exportadores, y en algunas actividades económicas directamente relacionadas a la exportación, que pasan a coexistir con sectores rezagados en cuanto a la penetración de las nuevas técnicas y al nivel de la productividad del trabajo.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Estudio*, p. 1.

<sup>4</sup> El llamado ‘desarrollo hacia afuera’ no ha sido objeto de un tratamiento analítico preciso en los documentos de la CEPAL, aunque sí se han realizado análisis detallados en trabajos de

Al constituirse, impulsada por la gran expansión de los centros durante la fase de desarrollo hacia afuera, la estructura productiva de la periferia adquiere dos rasgos fundamentales. Por un lado, se destaca su carácter especializado, o unilateralmente desarrollado, ya que una parte sustancial de los recursos productivos se destina a sucesivas ampliaciones del sector primario-exportador, mientras que la demanda de bienes y servicios, que aumenta y se diversifica, se satisface en gran medida con importaciones. Dicha estructura es, además, heterogénea o parcialmente rezagada, en el sentido de que coexisten en su seno sectores donde la productividad alcanza los niveles más altos del mundo —en especial el sector exportador—, con actividades que utilizan tecnologías anticuadas, en las cuales la productividad del trabajo es muy inferior a la de las actividades similares de los centros. Por contraste con la estructura productiva de la periferia, *especializada y heterogénea*, la de los centros se caracteriza por ser *diversificada y homogénea*.<sup>5</sup>

varios de los autores que integran la corriente estructuralista. En las publicaciones de dicho organismo sólo se hacen breves referencias a este modelo, las que contienen las ideas generales destacadas en estos comentarios. Véase una de estas referencias en R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973, pp. 3-4. (La primera versión es de 1951.)

<sup>5</sup> Se entiende que la estructura productiva está compuesta por los sectores productores de bienes, y que la estructura económica está constituida, además, por la infraestructura física y los sectores de servicios (inclusive los que presta el gobierno general). En el contexto de las ideas que aquí se comentan, las características de la estructura productiva condicionan las de la estructura económica, por lo que sólo se hará referencia a la primera,

Asimismo, sobre esta diferenciación estructural se asientan las distintas funciones propias de las pautas tradicionales de la división internacional del trabajo: en el sistema económico mundial, al polo periférico le cabe producir y exportar materias primas y alimentos, en tanto los centros cumplen la función de producir y exportar bienes industriales para el sistema en su conjunto.<sup>6</sup>

## 2. Términos del intercambio y frutos del progreso técnico

Como se verá posteriormente, además de la connotación estática implícita en la anterior caracterización de sus

---

aludiéndose a la segunda cuando ello sea imprescindible. Para describir el rezago tecnológico se ha evitado la expresión 'dualismo estructural', u otras similares, dada la connotación de atraso social que, en general, acompaña al concepto de dualismo en la literatura sobre el subdesarrollo. Se ha preferido, en cambio, recurrir a la expresión 'heterogeneidad de la estructura productiva', que incorpora tácitamente el concepto de 'heterogeneidad estructural'. Aunque su desenvolvimiento se produjo en fecha muy posterior (a partir del artículo "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", de A. Pinto, *Trimestre Económico*, N° 125, enero-marzo de 1965), dicho concepto tiene la ventaja de referirse con claridad a los bajos niveles relativos de la productividad del trabajo, perceptibles en los más diversos sectores de las economías periféricas. Los sectores rezagados, definidos en función de este criterio, podrán tener pues, indistintamente, formas de organización de la producción capitalistas o precapitalistas. Sobre el concepto de dualismo puede consultarse el artículo de Yoichi Itagaki, "A review of the concept of the 'dual economy'", *The developing Economies*, Vol. VI, N° 2, junio de 1968. El artículo de A. Pinto, "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *Trimestre Económico*, N° 145, enero-marzo de 1970, contiene una breve confrontación entre ambos conceptos.

<sup>6</sup> *Estudio*, p. 2; *Principales problemas*, p. 1.

estructuras, los conceptos de centro y periferia poseen también una connotación dinámica: se destinan a aprehender el proceso de desarrollo partiendo de la hipótesis fundamental de que la desigualdad es inherente al mismo, lo que supone que durante la evolución a largo plazo del sistema económico mundial se ensancha la brecha entre esos dos polos, entre el carácter desarrollado de los centros y subdesarrollado de la periferia.

Los supuestos relativos a la evolución desigual de productividades e ingresos medios constituyen la expresión más directa de este contenido dinámico: el progreso técnico se considera más acelerado en los centros que en la periferia; asimismo, se postula que los incrementos de la productividad del trabajo —consecuencia de la incorporación del progreso técnico al proceso productivo— son más intensos en la industria del centro que en los sectores primario-exportadores de la periferia, hecho que a su vez se refleja en la disparidad de los ritmos de aumento de las respectivas productividades medias; se admite, además, que el ingreso real medio crece también en forma dispareja, a mayor tasa en los países centrales que en las economías de menor desarrollo.<sup>7</sup>

Desde un punto de vista conceptual, estas dos desigualdades —esto es, la disparidad dinámica de las productividades del trabajo y la diferenciación creciente de los ingresos medios—, se vinculan entre sí a través de las postulaciones relativas al deterioro de los términos del intercambio. Según se estima, es éste un fenómeno comprobable, pese a la existencia de problemas estadísticos que hacen difícil medirlo de manera precisa.<sup>8</sup> Se sostiene asimismo

<sup>7</sup> *Estudio*, p. 80; *Principales problemas*, pp. 1 y 4.

<sup>8</sup> *Principales problemas*, pp. 4 y 5.

que dicho fenómeno es expresión de una tendencia a largo plazo, inherente al intercambio de bienes primarios de exportación de la periferia por bienes industriales de exportación de los centros.

Es conveniente examinar primero el significado que se atribuye a esta tendencia, para luego abordar por separado la descripción de sus causas. Por definición, el deterioro de los términos del intercambio implica que el poder de compra de bienes industriales de una unidad de bienes primarios de exportación se reduce con el transcurso del tiempo. Pero más que esta variación de la razón de cambio entre bienes, importan y se destacan sus implicaciones en lo que respecta a los ingresos reales generados en la producción de esos mismos bienes.

Este aspecto del fenómeno del deterioro puede apreciarse mejor recurriendo a la expresión

$$y = \frac{L_p \cdot P_p}{L_i \cdot P_i}$$

donde  $L_p$  designa la productividad física media del trabajo en la producción de un bien primario;  $P_p$  el precio de dicho bien;  $L_i$  la productividad en la producción de un bien industrial; y  $P_i$  el precio respectivo. Como es evidente, 'y' representa la relación entre el ingreso real por persona ocupada en ambas actividades, medido en términos de bienes industriales.

Admitido el supuesto de que la productividad industrial aumenta más que la primaria, la caída de la relación de precios implica necesariamente que la relación entre ingresos tenderá a disminuir; y aun, que los ingresos reales medios se diferenciarán a través del tiempo con más intensidad que las productividades. Si se aplica el mismo

razonamiento a las relaciones entre periferia y centro, resulta obvio que, dada la hipótesis relativa a la desigual evolución de las productividades, la tendencia al deterioro implica que los ingresos reales medios se estarán diferenciando y, en especial, que el de la periferia estará creciendo a menor ritmo que la productividad del trabajo.

Tal es la idea general contenida en los documentos donde por primera vez se plasma la concepción del sistema centro-periferia.<sup>9</sup> Allí se indica que los incrementos de productividad derivados de la incorporación del progreso técnico no se tradujeron en reducciones proporcionales de los precios monetarios, sino que éstos subieron en vez de bajar, y que los aumentos fueron mayores en la producción industrial del centro que en la producción primaria periférica. Como la productividad también sube más en el centro, el deterioro de la relación de precios implica una disparidad en la evolución de los ingresos por unidad de trabajo favorable al mismo.

Este es el significado del deterioro que realmente interesa desde el punto de vista conceptual, y conviene reiterarlo. Aunque dicho fenómeno no se produzca, la sola desigualdad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo supone que los ingresos medios se diferencian; si además se produce deterioro, los ingresos medios se diferenciarán en mayor medida aún. Expresado en nomenclatura cepalina: el deterioro implica que los frutos del progreso técnico se concentran en los centros industriales.

Se atribuye al deterioro un segundo significado, que interesa más bien desde el ángulo de su eventual importancia

<sup>9</sup> *Estudio*, pp. 49-50; *Principales problemas*, p. 5.

cuantitativa para el desarrollo. Como se desprende de las consideraciones anteriores, la merma de la relación de intercambio implica que en las economías periféricas el ingreso medio aumenta menos que la productividad del trabajo o, en otras palabras, que dichas economías 'pierden' parte de los frutos de su propio progreso técnico, los 'transfieren' parcialmente a los grandes centros. Según se aduce, esta 'transferencia' puede ser poco relevante para las economías centrales, pero tendrá normalmente un sensible efecto negativo sobre el desarrollo de las que componen la periferia del sistema económico mundial.

### 3. *Causas del deterioro de la relación de intercambio*

De acuerdo a las ideas más generales antes descritas, el desarrollo económico es, en última instancia, un proceso de acumulación y progreso técnico, del cual resulta la elevación persistente del producto por hombre ocupado. Pero para la consecución de niveles más altos de productividad e ingreso, la transformación de la estructura sectorial de la producción y del empleo no es arbitraria. A medida que aumentan dichos niveles, la demanda crece y se diversifica, modificándose al mismo tiempo su composición: se incrementa con mayor intensidad la de bienes industriales y de servicios que la de bienes primarios. La mayor productividad permite al mismo tiempo satisfacer estas demandas en aumento, mediante un cambio en la composición sectorial de la producción, que a su vez conlleva un cambio en la composición sectorial del empleo. Ambas, producción y ocupación, crecen a mayor ritmo en los sectores secundario y terciario que en el primario. El progreso

técnico en este último sector permite, a la vez que estimula, el mayor crecimiento de la ocupación en los otros sectores más dinámicos.<sup>10</sup>

En el desarrollo de la economía mundial, tampoco es arbitraria la composición sectorial de la producción y del empleo. Es comprensible que, por ser el crecimiento de la industria del centro relativamente lento, y además muy escasa la movilidad internacional de la fuerza de trabajo, tienda a generarse un exceso de mano de obra en la producción primaria periférica; aparte de que este exceso se produce de manera continua, pues se origina en las fuerzas dinámicas del desarrollo. A medida que los desajustes del empleo se van corrigiendo en el seno de la economía periférica, ya sea por traslado de mano de obra de sectores rezagados al sector exportador, o de éste a otros sectores modernos incipientes, inclusive industriales, surgen innovaciones técnicas que vuelven a incidir sobre los requerimientos de empleo. En líneas generales, dichos requerimientos tienden a aumentar a menor ritmo que el de la ingente oferta de mano de obra originada por el propio avance técnico, al desplazar fuerza de trabajo de los sectores atrasados y al incidir sobre la tasa de crecimiento de la población.

La generación continua de este excedente de mano de obra constituye la causa fundamental del deterioro; pues, de acuerdo a lo que sostiene dicha concepción, tal excedente presiona en forma constante sobre los salarios pagados en la producción primaria de exportación, y a través de ellos, sobre los precios de dicha producción.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Estudio*, pp. 1-2.

<sup>11</sup> *Estudio*, pp. 48-49.



Siempre de acuerdo al mismo razonamiento, la tendencia al deterioro se manifiesta a través de las fluctuaciones cíclicas características del capitalismo. Durante las fases de auge los precios primarios aumentan más que los industriales, pero bajan más en las de declinación; y esta baja es a tal punto mayor que los precios de los productos de exportación de la periferia "pierden generalmente en las menguantes más de lo que habían ganado durante el curso de . . ." las crecientes, de donde resulta la tendencia a largo plazo al deterioro de los términos de intercambio.<sup>12</sup>

Influye en este comportamiento de los precios, y en la tendencia que deriva del mismo, la mayor aptitud de la fuerza de trabajo de los centros —debida a su mayor escasez relativa y a su mejor organización sindical—, para lograr aumentos de salarios o evitar su compresión. Obran en igual sentido las ventajas que tienen los empresarios de los países industriales para resguardar el nivel de sus beneficios, en comparación con los empresarios de la periferia, no sólo porque éstos operan en general de forma más atomizada, sino principalmente porque la producción que realizan ocupa los primeros eslabones del proceso productivo. La demanda de los bienes primarios de la periferia es derivada y dependiente de la demanda de bienes finales de las economías del centro, de tal modo que los empresarios de este tipo de economía están en una posición que les permite presionar, en las menguantes cíclicas, sobre quienes los preceden en la cadena de la producción, hasta tanto la merma de los precios monetarios de los bienes primarios que adquieren —y por detrás de ella, la de los

<sup>12</sup> *Estudio*, p. 61; *Principales problemas*, p. 6.

beneficios y/o salarios de la periferia—, les permita restablecer condiciones satisfactorias de ganancia.<sup>13</sup>

#### 4. *La dinámica del sistema: el desarrollo desigual*

En la literatura corriente sobre el desarrollo de América Latina se sostiene a menudo que los conceptos de centro y periferia difieren de otro par de conceptos paralelos: desarrollo y subdesarrollo. Se afirma que los primeros aluden a la estructura del comercio mundial, caracterizada por el intercambio de manufacturas por materias primas, en tanto que los segundos se refieren a las diferencias de estructura económica entre países avanzados y rezagados. Esta apreciación de los conceptos de centro y periferia es unilateral, ya que como pudo verse, hay entre ellos una diferenciación de funciones en el contexto de la economía mundial, que se expresa primordialmente en la estructura del comercio internacional. Pero subyace a esta diferenciación de funciones una diversidad básica de estructuras: en los centros la estructura productiva es diversificada y homo-

<sup>13</sup> *Estudio*, pp. 62-63; *Principales problemas*, p. 7. Obsérvese que esta forma de encarar los problemas de la producción primaria desde la perspectiva de la demanda es la que se utiliza en aquellos dos documentos. Sólo en trabajos posteriores se alude detalladamente a la falta de dinamismo de la demanda de alimentos, debida a la ley de Engel; y al lento crecimiento de la demanda de materias primas, atribuido a la sustitución parcial o total de las mismas por productos sintéticos, y/o a su mejor aprovechamiento, resultado en ambos casos del propio progreso técnico. (Véase, por ejemplo, R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op. cit., pp. 21-24.) Sólo en fecha aún más tardía estos argumentos se incorporan coherentemente a una interpretación de la tendencia al deterioro, a la que se hace referencia en la parte II.

génea, mientras que en la periferia es especializada y heterogénea. Los conceptos de centro y periferia tienen, por lo tanto, un contenido estático muy similar al de los conceptos corrientes de desarrollo y subdesarrollo, pues señalan la desigualdad de las estructuras productivas entre países avanzados y rezagados.

Pero dichos conceptos poseen además una clara connotación dinámica. Ya se ha hecho referencia a un primer aspecto de dicha connotación: los diferentes ritmos de aumento de la productividad media del trabajo que se registran en los dos polos del sistema económico mundial. No es difícil percibir que en esa diferenciación subyace la desigualdad entre las estructuras productivas, pues el rezago relativo de su propia estructura impide a la periferia generar progreso técnico e incorporarlo al proceso de producción, en medida similar a la que se logra en los centros. Además, se acaba de señalar que esa desigualdad estructural es la que explica, en última instancia, el deterioro de los términos del intercambio, y que este fenómeno, unido a la diferenciación de las productividades, implica que los ingresos medios también se diferencian. Es evidente que esta diferenciación no permite a la periferia alcanzar niveles de ahorro y tasas de acumulación tan elevados como en los centros, y que ello a su vez limita las posibilidades de eliminar o reducir el rezago estructural que está en la base de la diferenciación de los ingresos y de las productividades.

Este es el tipo de razonamiento mediante el cual se procura mostrar que existe una tendencia a la desigualdad entre los dos polos del sistema centro-periferia, inherente a su propia dinámica: se aduce, en síntesis, que, por un lado, la desigualdad estructural y, por otro, la diferenciación entre productividades e

ingresos medios, interactúan y se refuerzan recíprocamente.<sup>14</sup>

Interesa destacar que la doble desigualdad recién mencionada se considera característica de la fase de desarrollo hacia afuera, sin desmedro de que ese tipo de desarrollo haya sido durante muchos años un poderoso motor de progreso y crecimiento económico. Asimismo, conviene también poner en claro que, según se concibe, tales tendencias siguen siendo inherentes a la dinámica del sistema, aun durante la fase en la cual la industrialización pasa a constituir el eje del proceso de desarrollo, y a pesar de las significativas transformaciones estructurales que ella trae consigo.

### 5. *Desarrollo hacia adentro*

En la concepción del sistema centro-periferia, la industrialización se considera un hecho real y un fenómeno espontáneo,<sup>15</sup> e indica la existencia de un cambio en el modelo o pauta del crecimiento periférico: del desarrollo hacia afuera, basado en la expansión de las exportaciones, al desarrollo hacia adentro, basado en la ampliación de la producción industrial.<sup>16</sup> Para la concepción que se está describiendo, dicho fenómeno se halla vinculado a transformaciones ocurridas en la economía mundial, de particular significación e importancia en la periferia.

Destácanse, en primer lugar, acontecimientos de tipo coyuntural, entre los

<sup>14</sup> *Estudio*, p. 60.

<sup>15</sup> Como se verá más adelante, el concepto de industrialización espontánea, o no deliberada, en modo alguno excluye que la adopción de medidas de política restrictivas de las importaciones —hechas inicialmente con otros fines— haya contribuido a impulsar la producción sustitutiva interna.

<sup>16</sup> *Principales problemas*, p. 9.

que suelen citarse las dos guerras mundiales y la profunda crisis económica registrada entre ambas conflagraciones.<sup>17</sup> La incidencia atribuida a dichos acontecimientos es por demás conocida. Las guerras de 1914 y 1939 impusieron, como es evidente, una barrera a las importaciones, al mismo tiempo que indujeron una acentuada dinamización de la demanda de exportaciones y, en consecuencia, de la demanda interna en la periferia, circunstancias todas que constituyeron fuerzas impulsoras de la actividad industrial latinoamericana, con la que se fueron paliando las dificultades de importar productos manufacturados desde los centros en conflicto. La crisis de los años treinta provoca una drástica reducción del precio y del volumen de las exportaciones primarias que, unida a la situación de endeudamiento precedente, produce una aguda crisis de divisas. Se hace por tanto imprescindible restringir las importaciones a través de la política cambiaria y arancelaria, o por la simple prohibición directa. Por otra parte, las medidas tendientes a mantener el nivel de ingreso y de empleo inciden favorablemente sobre la demanda de bienes cuya oferta externa está limitada. Surgen así condiciones favorables para la producción interna de manufacturas en sustitución de sus similares importadas.

Además de constituir una respuesta a estos impulsos de tipo coyuntural, la industrialización de América Latina obedece a transformaciones de estructura que ocurren en la economía mundial, en los mismos años.<sup>18</sup> Específicamente, se alude a la sustitución de Gran Bretaña por los Estados Unidos como centro cíclico principal, situación que culmina

ya en la década de 1920. La importancia de este cambio para el desarrollo periférico se vincula al carácter relativamente cerrado de la economía norteamericana, y a la tendencia a la merma de su coeficiente de importaciones.<sup>19</sup>

El centro cíclico británico, de economía esencialmente complementaria a la de la vasta periferia, transmitía las oscilaciones cíclicas a través de los movimientos de la balanza de pagos. En las fases depresivas, las importaciones del centro sufrían una contracción mayor y más acelerada que sus exportaciones, con el consiguiente déficit comercial y pérdida de reservas por parte de la periferia. Pero en la fase opuesta, el centro tendía a trasladar rápidamente la expansión mediante el fuerte dinamismo de sus importaciones, saldándose al cabo de poco tiempo el anterior déficit comercial de la periferia. Así pues, desde el punto de vista de ésta, los déficit externos originados en las contracciones eran compensados por los superávits de la fase opuesta, tendiéndose de este modo al equilibrio a largo plazo en la balanza comercial.

Distinta fue la forma de operar de la economía mundial desde los años veinte, y especialmente a partir de la gran crisis de los treinta, cuando la influencia de la economía norteamericana pasa a ser decisiva. En las contracciones cíclicas se reproduce igualmente la tendencia al superávit de su balanza y a la absorción de metálico. Pero en los períodos de auge, debido al bajo coeficiente de importaciones, la transmisión de la expansión económica a la periferia a través de las importaciones de productos

<sup>17</sup> *Estudio*, pp. 1 y 2.

<sup>18</sup> *Estudio*, p. 35; *Principales problemas*, p. 8.

<sup>19</sup> En la breve presentación que sigue se supone tácitamente un modelo de dos países, el centro, representado alternativamente por Gran Bretaña o Estados Unidos, y la periferia, integrada por las restantes economías.

primarios resulta relativamente lenta, tendiendo a perpetuarse el déficit comercial durante un lapso más prolongado.

Más aún, durante ese lapso sobrevienen nuevas reducciones del coeficiente de importaciones del centro, que generan una tendencia al déficit crónico de la balanza periférica, y a la continua absorción de oro por parte del nuevo centro cíclico.<sup>20</sup>

La mencionada tendencia constituye una fuerza de impulsión del proceso espontáneo de industrialización de la periferia, pues el déficit externo, continuamente reiterado, induce en forma repetida a la adopción de medidas restrictivas de las importaciones, lo que a su vez origina a cada paso estímulos para sustituirlas por producción interna de manufacturas.

Así, por mediación del mecanismo impulsor del déficit externo, el carácter más cerrado de la economía del nuevo centro cíclico principal se refleja en un desarrollo periférico también más cerrado, bajo pautas indistintamente denominadas de industrialización, sustitución de importaciones o desarrollo hacia adentro.<sup>21</sup>

Este impulso espontáneo de la industrialización periférica también puede explicarse recurriendo a argumentos de un mayor nivel de abstracción. Como antes se señaló, se supone que en cualquier proceso de desarrollo, la distribución intersectorial de la población activa no es arbitraria, pues tiende a reducirse la proporción ocupada en la producción primaria, en beneficio del porcentaje empleado en la industria.

Al generalizar estas ideas a la economía mundial en su conjunto, surge la pregunta sobre si en un sistema

compuesto por un centro y una periferia, con las características de estructura ya delineadas, el crecimiento de la industria y del empleo industrial en el centro puede ser compatible con un desarrollo periférico basado en su tradicional especialización primario-exportadora.<sup>22</sup> La respuesta es negativa. La absorción por parte de dichas actividades de la oferta de mano de obra generada en la periferia por su crecimiento poblacional y por el progreso técnico, implicaría tales volúmenes de producción, que no podrían ser colocados sin grave menoscabo de la relación de términos del intercambio. Por lo tanto, logrado cierto nivel de desarrollo de la economía mundial, en condiciones de relativa inmovilidad internacional de la fuerza de trabajo, la industrialización constituye el camino obligado del desarrollo periférico.<sup>23</sup>

Obsérvese que no es éste un argumento de política económica, sino un razonamiento teórico que se plantea a *contrario sensu*, para expresar que cuando el sistema económico mundial adquiere cierto grado de desarrollo, o sea, cuando sus dos polos alcanzan determinados niveles de productividad e ingreso medios, el libre juego de las fuerzas económicas impulsa espontáneamente la expansión de la industria periférica. La industrialización pasa a ser entonces la forma principal y obligada de crecimiento de las economías que constituyen el polo periférico de dicho sistema.

#### 6. *Contradicciones de la industrialización en la periferia*

Para la concepción aquí estudiada, los problemas económicos presentan similitudes en los diversos países periféri-

<sup>20</sup> *Principales problemas*, pp. 9-11.

<sup>21</sup> *Principales problemas*, pp. 11-13.

<sup>22</sup> *Estudio*, p. 11.

<sup>23</sup> *Estudio*, p. 51.

cos, y especialmente en los latinoamericanos, durante esta nueva fase, la que se concibe como "... una etapa más en el fenómeno de propagación universal... de la técnica productiva, o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo".<sup>24</sup>

Dos de estos problemas comunes aparecen en el ámbito de las relaciones económicas internacionales: las tendencias al desequilibrio externo y al deterioro de los términos del intercambio. Como ya se señaló, la primera guarda relación con el cambio de centro cíclico principal, y con las alteraciones en el funcionamiento del sistema económico mundial que implica dicho cambio. Desde otra óptica, entiéndese que tal tendencia es inherente al proceso de industrialización de la periferia, debido al desajuste entre el elevado ritmo de aumento de la demanda de importaciones inducido por dicho proceso, y la tasa de crecimiento relativamente reducida de la demanda de productos primarios de exportación por parte del centro.<sup>25</sup> Asimismo, se sostiene que la tendencia al deterioro se perpetúa durante la nueva etapa del desarrollo periférico, por la perduración de los problemas de empleo subyacentes a dicho fenómeno.

Se entiende que estos últimos siguen siendo característicos de la periferia por razones similares a las más generales antes indicadas. Dichas economías comienzan el proceso de industrialización en condiciones de sobreabundancia de mano de obra —características de su especialización y heterogeneidad estructural— al tiempo que se ven compelidas a utilizar técnicas capital-intensivas, generadas en la lenta y gradual evolución económica de los centros, e inadecuadas

a la dotación relativa de los recursos periféricos. No debe extrañar, pues, que la demanda de fuerza de trabajo marche con retardo respecto a la oferta generada por el propio proceso, en tanto éste desplaza mano de obra de los sectores productivos técnicamente rezagados, artesanales o agrícolas, e incide sobre las variables demográficas, acelerando el crecimiento de la población. A esta inadecuación de la tecnología se suma el hecho de que los efectos indirectos de la inversión sobre el empleo, debidos a la demanda adicional de trabajo del sector productor de bienes de capital, no se producen en la periferia, sino en los grandes centros industriales. Se comprende así que durante el proceso de la industrialización periférica tienda a subsistir "... la desocupación..., a no ser que para contrarrestarla, se siga una política deliberada de desarrollo económico".<sup>26</sup>

Un tercer grupo de problemas comunes se vincula también con la inadecuación de las técnicas que se fueron desarrollando en los centros, paralelamente al sostenido aumento de su ingreso medio. Cuando la periferia atraviesa la fase de desarrollo por la vía de la industrialización, se torna necesario adoptar esas mismas técnicas de gran escala y elevada densidad de capital, en condiciones de rezago en lo que respecta a los niveles de ingreso y capacidad de ahorro, atraso que se traduce en problemas de utilización y acumulación de capital. Por un lado, las técnicas se vierten en unidades productivas de gran escala, en tanto los bajos ingresos aparejan insuficiencias de mercado, con la consiguiente subutilización de dicho recurso. Por otro lado, a la par que se desaprovecha capital, la insuficiente capacidad de ahorro impide saltar la valla

<sup>24</sup> *Estudio*, p. 1.

<sup>25</sup> *Estudio*, p. 7.

<sup>26</sup> *Estudio*, pp. 69-70.

del atraso, esto es, elevar sustancial y rápidamente los niveles de productividad en múltiples sectores y actividades, de manera que sigue comprometida la eficacia del sistema y la propia capacidad de ahorro.<sup>27</sup> Entre los 'cuellos de botella' sectoriales se destaca la inadaptación de la infraestructura, heredada del período de desarrollo hacia afuera y conformada de acuerdo a las necesidades de la especialización primario-exportadora.

Las principales dificultades que enfrenta el proceso de industrialización se relacionan pues a la inadecuación de la tecnología; pero esas dificultades se consideran además vinculadas a la estructura de la propiedad y tenencia del suelo, en la agricultura periférica donde coexisten latifundio y minifundio, y proliferan formas precarias de tenencia, condiciones éstas que tienden a generar desocupación y a limitar la oferta agrícola.

La excesiva concentración de la tierra dificulta su plena utilización, debido a la gran magnitud del capital requerido para explotarla; pero al mismo tiempo, el mantenimiento de tierras improductivas resulta viable para propietarios que disponen de grandes rentas, y aun deseable, como defensa eficaz contra la inflación y además por consideraciones de prestigio social. Como desde el punto de vista privado la mano de obra tiene un costo que incita a sustituirla por capital, el latifundio tiende a mecanizar las faenas agrícolas. A su vez, la incapacidad del minifundio de capitalizarse y de aumentar los patrones de productividad también dificulta la expansión de la oferta y la retención de la fuerza de trabajo. Finalmente, el régimen de tenencia de la tierra bajo arriendo o en otras formas precarias de

relación contribuye para que se opte por inversiones cuyo valor no se agrega al de la propiedad, como máquinas y equipos, que resultan ahorradoras de mano de obra.

Concíbese pues que son estas condiciones estructurales propias de la agricultura las que conducen al uso de técnicas ahorradoras de trabajo, en desmedro de otras que lo utilizan en mayor proporción, y que aumentan más la productividad de la tierra; y las que, por lo tanto, generan problemas de empleo y de inflexibilidad de la producción.<sup>28</sup>

En síntesis, durante el proceso de industrialización perdura el deterioro; se manifiestan problemas de balanza de pagos y de absorción de mano de obra; se producen desajustes intersectoriales de la producción (carencias de infraestructura, de oferta agrícola, etc.); y persisten las dificultades en la utilización y acumulación de capital. Pero estos rasgos comunes aparecen con diversa intensidad en los distintos países, de manera tal que el proceso adquiere en cada uno de ellos connotaciones diferentes. Así, la tendencia al déficit externo será sensiblemente menor que el promedio, y aún podrá ser contrarrestada en casos especiales, cuando la demanda del producto básico de exportación presente excepcional dinamismo.<sup>29</sup> O bien la tendencia al desempleo será más o menos grave, dependiendo de las condiciones históricas específicas del desarrollo previo, como lo ilustra la consideración comparativa de las características de la agricultura mexicana y argentina;<sup>30</sup> más aún, distintos serán los problemas que

<sup>27</sup> *Estudio*, pp. 66-68.

<sup>28</sup> R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op.cit., pp. 47-51.

<sup>29</sup> *Estudio*, p. 7.

<sup>30</sup> *Estudio*, p. 3-4.

plantea la utilización y acumulación de capital, según los niveles de ingreso alcanzados durante el desarrollo hacia afuera,<sup>31</sup> etc.

No es difícil percibir que las tendencias y contradicciones generales señaladas en el párrafo anterior, son en verdad expresiones de la persistencia del rezago estructural característico de la periferia; o dicho con más propiedad, resultan de la forma cómo la estructura productiva se va transformando durante la fase de desarrollo hacia adentro, sin que se logren eliminar las diferencias de estructura respecto al centro, que se reiteran a nuevos niveles.

La industrialización comienza a partir de las condiciones de especialización y heterogeneidad conformadas durante el desarrollo hacia afuera. Como es obvio, su desenvolvimiento apareja cierta diversificación de la producción y un aumento de la productividad media del trabajo más o menos considerable. Pero la diversificación no llega a eliminar la falta de complementariedad entre los sectores productivos, ni la condición primario-exportadora de la periferia; tampoco se logra suprimir el rezago de la productividad, no sólo por la dificultad de reabsorber la mano de obra empleada en sectores donde ésta es muy baja, sino porque la propia reabsorción se realiza en condiciones de productividad diferencial respecto al centro, inclusive en varias de las ramas del sector manufacturero.

### 7. Política de desarrollo y planificación

Más allá de la diversidad de casos y circunstancias especiales antes mencionados, de las consideraciones precedentes se deriva que en todos ellos

<sup>31</sup> *Estudio*, p. 5.

afloran, aunque con distinta intensidad, los problemas comunes que entorpecen el proceso de industrialización, que tienden a detenerlo o a imprimirle un ritmo menor que el potencialmente alcanzable. En otras palabras, se admite que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce a la reaparición pertinaz de los problemas de balanza de pagos, de acumulación y de subutilización de capital y de fuerza de trabajo, pues los mismos son inherentes al proceso espontáneo de industrialización, derivan en última instancia de las condiciones en que se va produciendo la transformación de la estructura productiva periférica, durante dicho proceso.

Así pues, de acuerdo a la concepción del sistema centro-periferia, para que con la industrialización se logre aumentar sustancialmente los niveles de productividad y optimizar la asignación de los recursos, se requiere orientarla apelando a una política deliberada de desarrollo. Aún más, dada la naturaleza estructural de los problemas antes mencionados, será necesario ordenar y racionalizar dicha política recurriendo al uso de la programación.

Si se la considera en conjunto y como conclusión derivada de las ideas antes descritas, se aprecia que la recomendación que acaba de mencionarse posee un matiz propio y definido: no deriva de consideraciones relativas al carácter anárquico del capitalismo y de su modo de operar; tampoco de consideraciones acerca de la tendencia del capitalismo a generar oscilaciones coyunturales del nivel de actividad económica; sino que surge de la apreciación de las condiciones estructurales específicas de la periferia, que limitan su capacidad de crecimiento, cuando este tipo de economía se deja librado al curso espontáneo de las fuerzas del mercado.

La necesidad de la conducción deliberada del proceso de industrialización sustitutiva por medio de la planificación, constituye pues una idea-fuerza, sobre la cual se pone mucho énfasis en

los primeros documentos de la CEPAL, ya que dicha conducción se considera un requisito indispensable del desarrollo de las economías periféricas.<sup>32</sup>

## II.

### Los componentes del pensamiento de la CEPAL

Varias de las postulaciones que acaban de describirse fueron planteadas —y algunas elaboradas analíticamente— en trabajos previos a los ya mencionados; pero sólo en ellos se plasma un conjunto de ideas más o menos coherentes entre ellas, las que aquí se han denominado “concepción del sistema centro-periferia”.<sup>33</sup> Dicha concepción no se presenta inicialmente por separado, como punto de arranque consciente de la elaboración analítica, sino imbricada en los argumentos de teoría y de política económica existentes en los mismos documentos donde está contenida. Y aunque las diversas ideas que la constituyen se van precisando y relacionando mejor unas con otras en documentos posteriores, no es menos cierto que el temprano planteamiento de ese grupo de hipótesis básicas constituye la clave de la unidad del pensamiento de la CEPAL.

Esta unidad no es perceptible a primera vista; más aún, tampoco resulta fácil captarla, debido en buena medida a la forma pragmática como se fue constituyendo dicho pensamiento: a partir de recomendaciones de política económica suscitadas por problemas concretos, que luego se justifican en el

ámbito de la teoría. En otras palabras, la preocupación por la acción práctica característica del tipo de actividad que realiza la mencionada institución hace que en sus trabajos se tienda a reseñar *ad hoc* los argumentos teóricos más pertinentes para fundamentar determinadas medidas de política, en detrimento del rigor y de la precisión de tales argumentos y medidas. Pero a pesar de

<sup>32</sup> Véase al respecto R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, *op. cit.*, especialmente p. 20.

<sup>33</sup> Aunque no se examinan los antecedentes de dicha concepción, se incluyen algunas referencias bibliográficas sobre los mismos. Su consulta revela que las ideas que R. Prebisch logró articular más tarde en la concepción del sistema centro-periferia, se fueron gestando en algunos de sus trabajos previos, íntimamente relacionados a su participación en el manejo de la economía argentina, durante la crisis y la segunda guerra mundial. Una bibliografía completa de sus obras se encuentra en L.E. Di Marco (ed.), *International Economics and Development*, Academic Press, Nueva York, 1972. Los extractos de las memorias del Banco Central de la República Argentina, publicados por dicha institución bajo el título *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, Buenos Aires, 1972, 2 vols., resultan particularmente ilustrativos del vínculo existente entre tales ideas y la realidad económica de aquellos años. Como síntesis de la evolución de dicha economía es útil recurrir al artículo de J.G. Fodor, y A.A. O'Connell, “La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX”, *Desarrollo económico*, Nº 49, abril-junio de 1973.



ello, cuando se intenta diferenciar entre contribuciones de teoría y de política y se trata de examinarlas en detalle, se aprecia que esas contribuciones alcanzan un grado de unidad mucho mayor que el que habitualmente se les reconoce.

No es propósito de estos comentarios realizar un examen minucioso de los componentes del pensamiento de la CEPAL.<sup>34</sup> La breve descripción que sigue sólo procura dar una idea de conjunto del mismo y una imagen aproximada de su unidad, para facilitar la presentación en las partes III y IV de las críticas de que es objeto. El cuadro anexo sintetiza esa descripción e inclusive de algún modo la sustituye, permitiendo así pasar en forma directa a la tercera parte, en particular cuando se conocen los trabajos fundamentales de la referida entidad.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> En el documento "Sobre el pensamiento de la CEPAL" de Octavio Rodríguez, mimeografiado, ILPES, 1974, se examinan en detalle los diversos componentes de dicho pensamiento relativos al largo plazo.

<sup>35</sup> En la descripción aludida se van haciendo referencias bibliográficas indicativas de algunos de los documentos donde se desarrollan los diversos cuerpos de análisis. La parte B de la bibliografía constituye una selección de los trabajos publicados por la CEPAL durante los decenios de 1950 y 1960, con particular énfasis en los aparecidos hasta 1964. En la parte D se destacan los que abordan el problema de la inflación, incluidos los de autores independientes y los trabajos críticos sobre los puntos de vista estructuralistas en esa materia. Los trabajos de autores independientes que integran la 'corriente' o 'escuela' estructuralista en campos diversos al de la inflación, quedan fuera del objetivo de estos comentarios. Es dable observar que muchos de ellos poseen un rigor académico sensiblemente mayor que el de los documentos oficiales de la CEPAL, y que dada esa característica han contribuido de manera muy significativa al desarrollo del enfoque común.

## 1. *Ambito de la teoría económica*

Junto a la concepción del sistema centro-periferia surgen dos primeras versiones formales de la teoría del deterioro de los términos del intercambio.<sup>36</sup> Una de ellas emplea únicamente instrumentos contables y/o relaciones de definición, y abarca una pequeña parte de la mencionada concepción, ya que persigue la sola finalidad de precisar la significación de dicho fenómeno (en rigor, las ideas descritas en el parágrafo 2 de la parte I). La segunda versión utiliza elementos de la teoría macroeconómica del ingreso y de la teoría de los ciclos, e intenta con esos elementos revelar cómo obran las causas del deterioro a través de las fluctuaciones del nivel de actividad características del funcionamiento del sistema económico mundial. Esta, que para abreviar podría llamarse 'versión ciclos' de la teoría del deterioro, abarca un ámbito mucho mayor de la concepción inicial, pues se incorporan a ella las ideas que tienen que ver con la conformación de centros y periferia, y con las características más generales de ambos tipos de economía (esto es, las ideas comentadas en los párrafos 1 a 3 de la primera parte).<sup>37</sup>

Ateniéndose siempre a las publicaciones de la CEPAL, se comprueba que

<sup>36</sup> Se puede apreciar en la parte I que dicha concepción está constituida por un conjunto de ideas generales e hipótesis básicas, planteadas a nivel preanalítico. Por 'versión formal' o 'formalización' se entiende la expresión analítica, propiamente teórica, de esas mismas ideas generales. Cuando se alude a 'cuerpos de análisis', en cambio, se está haciendo referencia tanto a las formalizaciones del ámbito de la teoría económica como a las del ámbito de la política económica.

<sup>37</sup> *Principales problemas*, pp. 4-7. Estudio, cap. III.

COMPONENTES DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

		2. Ambito de la política económica				
1. Ambito de la teoría económica		Política de desarrollo	Políticas en materia de relaciones económicas internacionales	Política agraria	Políticas en materia social, laboral y de ingresos	Políticas a corto plazo
Contribuciones teóricas fundamentales	a) La concepción del sistema centro-periferia (1949-1950)	a) Conducción de liberada del proceso de industrialización	a) Protección del mercado interno	a) Investigación y extensión		
	b) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ('Versión contable') (1949-1950)	b) Criterios de asignación de recursos	b) Integración latinoamericana	b) Tributación y/o reforma agraria		
	c) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ('Versión ciclos') (1949-1950)	c) Planificación del desarrollo	c) Financiamiento externo			
	d) La interpretación del proceso de industrialización (1949-1955)		d) Asistencia técnica			
	e) La teoría del deterioro de los términos del intercambio ('Versión industrialización') (1959)		e) Política anticíclica (compensatoria de las fluctuaciones de la relación de intercambio)			
Otros aportes teóricos	f) El análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo (1956-1963)	d) Reformas e incentivos	f) Política anticíclica y/o compensatoria del deterioro de la relación de intercambio	c) Reforma agraria	a) Políticas en el ámbito social	a) Políticas anti-inflacionarias
	g) La teoría de la inflación (1953-1964)	e) Revisión de los principios y métodos de la planificación	g) Exportación de manufacturas		b) Política activa de empleo c) Redistribución del ingreso	

hacia mediados de la década de 1950 ya están constituidos varios cuerpos de análisis parcial, que forman en conjunto lo que podría llamarse 'interpretación del proceso de industrialización'. Tales análisis se refieren a varias de las características y tendencias que, según se admite, son inherentes a dicho proceso. (i) Se examina la necesidad y espontaneidad de la industrialización, utilizando también en este caso elementos de la teoría del ingreso y de los ciclos;<sup>38</sup> (ii) se analizan la sustitución de importaciones y el cambio en su composición, y (iii) la tendencia al desequilibrio externo, con el esbozo de una teoría estructural del ajuste de la balanza de pagos;<sup>39</sup> (iv) se procura explicar la tendencia al desempleo y a los desequilibrios intersectoriales de la producción, recurriendo a instrumentos de la teoría de la producción; (v) con herramientas de análisis similares, se encaran los problemas generados en la agricultura, tanto en materia de oferta agrícola, como en el ámbito del empleo.<sup>40</sup> Estos análisis parciales son desenvolvimientos de las ideas iniciales que se refieren al acontecer económico de la periferia, en la fase de desarrollo hacia adentro. (Parágrafos 5 a 7 de la parte I.)

En 1959 se publica únicamente en inglés una tercera versión formal de la teoría del deterioro de los términos del intercambio, poco conocida, además, porque el análisis de dicho fenómeno se estructura en torno a argumentos de

<sup>38</sup> *Principales problemas*, pp. 7-14; *Estudio*, cap. II.

<sup>39</sup> R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op.cit., cap. II.

<sup>40</sup> *Estudio*, cap. IV; R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op.cit., cap. III.

política económica relativos a la protección del mercado interno. Esta nueva versión intenta demostrar que en condiciones de crecimiento equilibrado, o mejor, en ausencia de ciclos, la industrialización espontánea de la periferia trae aparejada la caída de la relación de intercambio y el aumento dispar de los ingresos. Utilizando instrumentos de la teoría neoclásica de los precios, se brinda una explicación del deterioro en la que juegan de manera conjunta los menores niveles de productividad de la industria periférica, la abundancia relativa de mano de obra característica de ese tipo de economía, la diferenciación de salarios respecto al centro, y la disparidad de las elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones entre ambos polos del sistema. Puesto que el deterioro se explica en conexión con el proceso espontáneo de industrialización, la nueva teoría constituye una síntesis de las antes mencionadas, síntesis en la que se tiene en cuenta tanto a dicho fenómeno como a varias de las características de ese proceso. Esta 'versión industrialización' de la teoría del deterioro incorpora pues una amplia gama de las hipótesis básicas antes mencionadas. (En líneas generales, las contenidas en los párrafos 1-3 y 5-7 de la primera parte.)<sup>41</sup>

Hacia comienzos de los años sesenta va tomando forma un nuevo esfuerzo de interpretación, cuya versión más integrada data de 1963: el análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo.<sup>42</sup> Este análisis se propone dar cuenta de

<sup>41</sup> R. Prebisch, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", *American Economic Review*, vol. 49, Nº 2, mayo de 1959.

<sup>42</sup> R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

una serie de fenómenos que se manifiestan durante esos años, y considerados característicos de una nueva etapa del desarrollo periférico; y entre los cuales se destaca la agudización de la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, al punto de perfilarse una situación de estrangulamiento externo del desarrollo; el subempleo y desempleo crecientes de la población activa; la distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza; la proliferación de vastos grupos de marginados del proceso económico y social; y, como síntesis, la tendencia al estancamiento. En algunos casos, tales fenómenos aparecen acompañados por procesos inflacionarios abiertos, y por graves tensiones sociales e inestabilidad política.

Además de esta ampliación del marco de referencia inicial, dicho análisis está influido por trabajos de naturaleza sociológica,<sup>43</sup> y por la polémica relativa a la inflación, en la cual se venía poniendo énfasis en la incidencia de ciertas características de estructura peculiares de la condición periférica. Además, el nuevo intento de interpretación se propuso explícitamente como objetivo explicar las tendencias a largo plazo

<sup>43</sup> J. Medina Echavarría, "Las condiciones sociales del desarrollo económico"; "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico"; ambos en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, publicación de Naciones Unidas, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973 (sus primeras versiones son de 1955). J. Medina Echavarría, "Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VI, Nº 1, marzo de 1961. J. Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, publicación de Naciones Unidas, E/CN.11/646, Santiago, 1962. CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1963.

antes mencionadas, tomando en cuenta la interacción de factores económicos, sociales y políticos. Pero en realidad se realizan dos tipos de análisis de diferente naturaleza, el del estrangulamiento externo y el de los obstáculos internos al desarrollo. Si bien gana considerablemente en profundidad y precisión, el primero constituye, en última instancia, una nueva versión del análisis económico del desequilibrio externo, tratado ya en la interpretación del proceso de industrialización.<sup>44</sup> El segundo es una apreciación general, más bien descriptiva, sobre cómo las estructuras agraria e industrial se conforman en interacción con una estructura sociopolítica signada por la concentración de la propiedad y el ingreso, que rebaja los patrones de eficiencia y entorpece las funciones de acumulación y gestión, en detrimento del dinamismo del desarrollo económico y social.<sup>45</sup>

Los vínculos entre el pensamiento de la CEPAL y el de los autores independientes de orientación similar, son particularmente intrincados en la teoría de la inflación, ya que en ese campo

<sup>44</sup> CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicación de Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago 1973, cap. II (su primera versión es de 1961). R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, *op.cit.*, pp. 81 a 106. R. Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", publicado como apéndice del anterior, pp. 134 a 155. (Primera versión de 1961.) M.C. Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, Nº 1, marzo de 1964, especialmente pp. 1 a 11.

<sup>45</sup> CEPAL, *Desarrollo Económico, planeamiento y cooperación internacional*, *op.cit.*, cap. I y III. R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, *op.cit.*, pp. 3 a 59.

muchos de los trabajos se publicaron a título personal, reflejando posiciones no siempre coincidentes con las de la institución. Los primeros aportes al enfoque estructuralista de la inflación deben buscarse en las discusiones suscitadas por la aguda aceleración del proceso inflacionario que tuvo lugar en varios países de América Latina, poco después de terminada la guerra de Corea. El marcado tono polémico inicial, que perdura en los documentos publicados hasta comienzos de la década de 1960, parece haber contribuido a hacer de dicho enfoque el más divulgado y conocido; y también explica de algún modo que su designación se extendiese al conjunto de los cuerpos de análisis que se fundamentan en la concepción del sistema centro-periferia.<sup>46</sup>

## 2. *Ambito de la política económica*

Como ya se señaló, las recomendaciones en favor de la industrialización y de su conducción deliberada por medio de la política de desarrollo y de la planificación, constituyen ideas-fuerza fundamentales, estrechamente ligadas a las ideas relativas al modo de funcionar del sistema centro-periferia, que forman parte de la concepción inicial del mismo. Pero tales recomendaciones no se plantean sólo a nivel general, sino que se van aclarando y precisando con el desarrollo de los mencionados cuerpos de análisis. Aun sin haber efectuado un examen pormenorizado, no parece difícil percibir que de las varias versiones formales de la teoría del deterioro surge una conclusión de política de primordial importancia: la industrialización constituye la forma ineludible de aumentar los niveles de

<sup>46</sup> Véanse las publicaciones sobre la inflación citadas en la parte D de la bibliografía.

productividad del trabajo y de salarios en la periferia, y de ir reduciendo las diferencias respecto a los niveles prevalentes en los centros, e intentando además retener, por ese medio, los frutos del progreso técnico. Asimismo, se entiende que la interpretación del proceso de industrialización, que registra las demás contradicciones inherentes a dicho proceso —los desajustes intersectoriales de la producción y las tendencias al subempleo y al desequilibrio externo—, sirve de fundamento a la recomendación de conducirlo de forma deliberada.

Es más; se procura establecer criterios de asignación de recursos adecuados a la industrialización periférica, que orienten sobre cómo distribuir la inversión entre el sector exportador y cada una de las varias actividades internas, y qué tecnologías utilizar, de modo que permitan paliar la tendencia al desequilibrio externo, maximizando al mismo tiempo el empleo, la productividad del trabajo y el ingreso social. Tales criterios constituyen el preámbulo de las técnicas de planificación, que comienzan a diseñarse hacia 1952 con la finalidad explícita de dar mayor precisión y consistencia a la política de desarrollo, es decir, de expresar los objetivos recién mencionados como un conjunto de fines y medios compatibles entre sí, en cada período y entre diversos períodos de ingreso.<sup>47</sup>

El análisis de los obstáculos estructurales al desarrollo refleja un cambio de actitud en lo que respecta a las

<sup>47</sup> R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, op.cit., caps. 2 a 4; CEPAL, *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*, E/CN.11/292, marzo de 1953; J. Ahumada, *Introducción a la técnica de programación*, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1970 (su primera versión es de 1955).

perspectivas de la industrialización de la región. Durante los primeros años de la década de 1950, se tenía una visión relativamente optimista sobre dichas perspectivas, y se pensaba que el propio dinamismo del proceso, ligado a las medidas de política económica concebidas para atenuar sus notorios desequilibrios, bastaría para lograr la continuidad de la modificación de la estructura productiva y el incremento paulatino de los niveles medios de productividad. Confiábase además en que estas modificaciones económicas se verían acompañadas por modificaciones en la estructura social y política favorables a la continuidad del proceso y a la amplia distribución de sus beneficios. Hacia fines de los años cincuenta va tomando cuerpo la idea de que los obstáculos estructurales al desarrollo subyacentes a aquellos desequilibrios, son de tal entidad que pueden distorsionar sus resultados en cuanto a la amplitud y equidad con que se distribuyen sus beneficios, cuando no determinar su desaceleración o paralización.<sup>48</sup>

En consonancia con este cambio de óptica, cambia el eje propuesto para la política a largo plazo, pues aunque la industrialización se sigue considerando un elemento fundamental de la misma, estímase que para dar libre cauce al desarrollo económico es necesario eliminar los obstáculos que lo entorpecen, introduciendo reformas de estructura —especialmente la reforma agraria—, y acompañándolas de medidas de incentivo a la producción y de activas políticas en los ámbitos social, del empleo y de la distribución del ingreso. Se adopta asimismo una actitud crítica en lo que

<sup>48</sup> CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1969, pp. 39-40.

respecta a la planificación y sus técnicas, y se busca renovarlas a través de métodos que permitan tener en cuenta y hacer viables estos nuevos objetivos.<sup>49</sup>

*Pari passu* con el desenvolvimiento de la teoría, y en estrecha conexión con las recomendaciones que acaban de mencionarse, se desarrolla una vasta argumentación sobre la política en materia de relaciones económicas internacionales, donde se analiza la necesidad de la protección del mercado interno, y se estudia dentro de qué límites ella coadyuva al logro de patrones de eficiencia en la industria periférica.<sup>50</sup> Se examinan las ventajas de la integración latinoamericana, que permite ampliar el ámbito de la sustitución de importaciones y posibilita un mejor aprovechamiento de las economías de escala, con efectos positivos sobre el nivel de la productividad de los recursos, y el margen de su diferenciación respecto al que prevalece en los centros industriales.<sup>51</sup> Se plantean las razones que hacen conveniente recurrir al financiamiento externo: la complementación del esfuerzo interno de ahorro, en economías cuya baja productividad e ingreso medio impiden comprimir el consumo presente,

<sup>49</sup> CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, op. cit., cap. VI; R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, op. cit., pp. 3 a 59 y 68 a 77; ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, México, 1966.

<sup>50</sup> R. Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, publicación de las Naciones Unidas, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973, Cap. IV (su primera versión es de 1954); R. Prebisch, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", op. cit.

<sup>51</sup> CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, E/CN.11/531, Santiago, 1959.

y la atenuación de las limitaciones impuestas al proceso de industrialización sustitutiva por el lento crecimiento de las exportaciones tradicionales; se explica asimismo el carácter obligadamente transitorio que debería tener tal financiamiento, como forma de evitar que una carga creciente de remesas reduzca a la larga la capacidad para importar de las economías periféricas.<sup>52</sup> Se señala la importancia de contar con asistencia técnica internacional, sobre todo en la investigación e inventario de recursos naturales, la capacitación de personal y la investigación científica y tecnoló-

gica.<sup>53</sup> Se enfatiza la necesidad de acordar medidas de cooperación internacional que contribuyan a evitar o compensar la caída de los precios relativos de los productos primarios, y paliar los efectos de sus fluctuaciones. Por último, se hace hincapié en las preferencias comerciales de los centros para los productos industriales de la periferia, como elemento clave de una política destinada a obviar el estrangulamiento externo, combinando la sustitución de importaciones, la integración regional y la exportación de manufacturas hacia el resto del mundo.<sup>54</sup>

### III.

## Las críticas desde el punto de vista ortodoxo

Aunque sin examinar en detalle sus múltiples componentes, en las anteriores consideraciones se trató de ofrecer una imagen de la unidad del pensamiento de la CEPAL. Señalar esta unidad no implica sostener que cada uno de los cuerpos de análisis que componen dicho pensamiento posea completa coherencia, o que se haya alcanzado totalmente la conexión lógica entre los mismos. Sólo supone admitir que los diversos componentes teóricos tienen un sello propio y son, *grosso modo*, compatibles entre sí, pues se fueron desarrollando a lo largo del tiempo como formalizaciones de partes de aquel conjunto inicial y bien articulado de hipótesis comunes; y que también son compatibles los componentes de política económica, ya que se

constituyeron en estrecha conexión con los de teoría.

A continuación se examinan algunas de las críticas que registra la literatura económica de los centros, relativas al ámbito de la interpretación teórica y al largo plazo, teniendo en cuenta que ellas contribuyen a aclarar las características del pensamiento que procuran contradecir, así como las de la concepción que les sirve de base. Como podrá apreciarse, la inadecuación de esas críticas no se debe a la dificultad de captar la unidad de dicho pensamiento, sino al simple desconocimiento de los aportes contenidos ya en los primeros trabajos de la CEPAL, y en particular, a la falta de percepción del modo cómo se encara el

<sup>52</sup> R. Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, op. cit., cap. II.

<sup>53</sup> *Ibidem*, cap. III.

<sup>54</sup> *Ibidem*, cap. V; R. Prebisch, *Una nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

subdesarrollo, desde la perspectiva de la concepción del sistema centro-periferia.

### 1. Deterioro y bienestar

La gran mayoría de las críticas publicadas en los centros alude a la tendencia al deterioro de los términos del intercambio. Estos comentarios se refieren a las que sí tienen que ver con el análisis conceptual de dicho fenómeno, y sólo lateralmente a las relativas a los problemas de medición y/o a la debilidad del sustento empírico del tal tendencia.<sup>55</sup>

Destácanse en este parágrafo las críticas referentes a la significación del deterioro. Ellas hacen hincapié en el hecho de que ese fenómeno no afecta

necesariamente de modo desfavorable el bienestar económico, medido en términos de ingreso real por habitante. El argumento utilizado es sencillo; si, por ejemplo, la relación de precios cae en 50/o, pero al mismo tiempo la productividad de los factores (para simplificar, la productividad media del trabajo) en la producción de bienes exportables aumenta en 100/o, la economía considerada se hallará en mejores condiciones que antes, al lograr más bienes importados con la misma cantidad de recursos. Esto implica que, aunque empeora la relación de precios del intercambio, mejora la relación factorial simple del intercambio, que es el índice adecuado

<sup>55</sup> La más general de estas críticas arguye que los índices de los términos del intercambio de mercancías no toman "... en cuenta las variaciones de calidad, y sólo muy insuficientemente los productos nuevos". Como a largo plazo estos cambios tuvieron gran importancia en los bienes industriales, y escasa en los primarios, la evaluación de la tendencia secular al empeoramiento de la relación de precios de ambos tipos de bienes resulta sesgada, pues en los índices se ignoran los mencionados cambios. (G. Haberler, "Los términos del intercambio y el desarrollo económico", en H.S. Ellis (ed.), *El desarrollo económico y América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 332.) También se ha cuestionado la adecuación del soporte empírico inicialmente adoptado como apoyo de la tesis sobre el deterioro, a saber, el índice de los términos del intercambio de mercancías del Reino Unido entre las décadas de 1870 y 1940, calculado a base de precios CIF para las importaciones británicas, y FOB para las exportaciones. Como se sabe, la sensible reducción de los costos del transporte registrada entre esos años permite admitir que los términos del intercambio hayan mejorado simultáneamente para Gran Bretaña y para las economías de ultramar (*Ibidem*, p. 333). Y en especial se señala que, entre 1876 y 1905, "una gran proporción, y tal vez la totalidad de las

bajas de precios de los productos primarios en Gran Bretaña pueden atribuirse a la gran reducción en los fletes internacionales. Puesto que el precio de los artículos manufacturados que exportaba la Gran Bretaña tuvo en este período una baja del 150/o, los términos del intercambio de los países de exportación primaria, si se consideran precios FOB tanto para los artículos exportados como para los importados, bien pueden haber variado en su favor". (P.T. Ellsworth, "The Terms of Trade between Primary Producing and Industrial Countries", en *Interamerican Economic Affairs*, Vol. X, verano de 1956, pp. 55-56.) Una tercera crítica sostiene que, aún admitiendo como válida la mejora de los términos del intercambio británicos, ellos no pueden considerarse representativos de los del conjunto de los países industriales, ni de los de dicho conjunto en el comercio con las economías de menor desarrollo (G. Haberler, *op.cit.*, pp. 333-334; G.M. Meier, *The International Economics of Development*, Harper & Row, Nueva York, 1968, pp. 59-60.) Finalmente, se señala que la misma serie de los términos del intercambio británicos muestra una mejora de la relación de precios para los productores primarios entre 1801 y 1870. (T. Morgan, "The Long-run Terms of Trade between Agriculture and Manufacturing", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. VIII, Nº 1, octubre de 1959, p. 4.)



para percibir variaciones en el nivel de bienestar.<sup>56</sup>

Fácil es comprobar que la argumentación contenida en esta crítica en nada se contradice con la que se refiere a la significación del deterioro, sino que ambas son perfectamente compatibles entre sí. Reconsidérese la expresión

$$y = \frac{L_p \cdot P_p}{L_i \cdot P_i}$$

Admitir que la productividad aumenta más en la industria de las economías centrales que en la producción primaria periférica, equivale a suponer que la relación entre productividades ( $L_p/L_i$ ) empeora para esta última. Ello implica que, *ceteris paribus*, la relación entre ingresos 'y' tiende también a caer (que los ingresos medios tienden a diferenciarse). Es entonces evidente que el deterioro de la relación de precios ( $P_p/P_i$ ) confirma y agrava esta tendencia, y, al mismo tiempo, que dicha tendencia no es

<sup>56</sup>G. Haberler, *op. cit.*, pp. 326-327; G.M. Meier, *op. cit.*, p. 64. El concepto empleado hasta aquí es el corriente de términos del intercambio de bienes o de mercancías, y equivale al de 'relación de precios del intercambio' o 'relación de intercambio', según la actual nomenclatura de la CEPAL. La 'relación factorial simple del intercambio' es la relación de intercambio multiplicada por un índice de productividad de las exportaciones. La 'relación factorial doble del intercambio' equivale a la anterior, dividida por un índice de productividad de las importaciones. Para una definición precisa de éstos y otros conceptos empleados por la CEPAL, puede consultarse el documento *América Latina: Relación de precios del intercambio*, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, 1976. Las distintas definiciones de términos del intercambio que allí se consignan coinciden con las usuales de la teoría del comercio internacional, como las que constan en J. Viner, *Studies in the theory of international trade*, Harper & Row, Nueva York, 1937, pp. 558-564.

incompatible con el aumento del ingreso medio en la actividad primaria.

Así, pues, se confirma que el error por parte de la crítica deriva de ignorar el supuesto relativo a la disparidad de ritmos de aumento de la productividad. Admitido tal supuesto, el deterioro de los términos del intercambio implica, necesariamente, que la relación factorial doble del intercambio también se deteriora, lo que es perfectamente compatible con el alza de la relación factorial simple y del 'bienestar' en los dos sectores y/o economías que realizan el intercambio. Dicho de otro modo, puede concebirse que en la periferia el ingreso medio crezca por el aumento de la productividad y a pesar del deterioro. Y, simultáneamente, que crezca menos que en los centros, debido al mayor aumento de la productividad que allí se produce, coadyuvado por la mejora de los términos del intercambio, como parece sugerirlo la creciente diferenciación de los niveles de vida que se estuvo registrando entre países ricos y pobres, desde fines del siglo pasado.<sup>57</sup>

<sup>57</sup>En rigor, para que se produzca la diferenciación de ingresos medios no es preciso que los términos del intercambio se deterioren, pues basta que no varíen, o que mejoren en proporción inferior a la que empeora la relación entre productividades. La tesis cepalina sobre la concentración de los frutos del progreso técnico en los centros todavía carece de comprobación, dada la falta de trabajos empíricos sobre el comportamiento a largo plazo de la relación factorial doble del intercambio. Sin embargo, del conocido trabajo de C.P. Kindleberger sobre los términos del intercambio de Europa parecen derivarse conclusiones favorables a dicha tesis; aunque observa que no se encontró ninguna evidencia del deterioro de la relación de precios entre productos primarios y manufacturados, indica que "en la experiencia europea, los términos del intercambio se movieron en contra de los países subdesarrollados y a favor de los desarrollados". Asimismo, señala que "la

## 2. Críticas a las causas del deterioro

A continuación se abordarán las críticas relativas a las causas del deterioro de la relación de intercambio. Con frecuencia se reconoce que hubo en el pasado intensas fluctuaciones cíclicas de los términos del intercambio de mercancías, y se admite la importancia de sus repercusiones en las economías de menor desarrollo. Pero se tiene el cuidado de señalar que ellas no son extrapolables hacia el futuro, y, sobre todo, se niega que conlleven una tendencia a largo plazo al deterioro.<sup>58</sup> Las críticas a los argumentos teóricos mediante los cuales se explica dicha tendencia presentan un doble aspecto. Por un lado, se aduce que si bien los elementos monopólicos en el mercado de trabajo de los centros influyen sobre el alza del nivel general de precios, difícilmente se percibe cómo pueden tenerla en el supuesto movimiento de los precios relativos en contra de los bienes primarios. Por otro lado, se tiende a no aceptar que la demanda de productos primarios periféricos crezca con lentitud, comparada con el crecimiento de la demanda de productos industriales de los centros. Se arguye en este sentido que la ley de Engel atañe únicamente a la demanda de alimentos y refleja el comportamiento de poblaciones homogéneas, por lo que no es

---

relación factorial doble del intercambio debe haberlo hecho aún más" (C.P. Kindleberger, *The Terms of Trade, A European Case Study*, The Technology Press of M.I.T. and J. Wiley & Sons, Nueva York, 1956, pp. 233 y 240). Pueden consultarse otras fuentes de información sobre el comportamiento de los términos del intercambio de mercancías en períodos muy largos en T. Morgan, "The Long-run Terms of Trade between Agriculture and Manufacturing", *op. cit.*, pp. 21-23.

<sup>58</sup> G. Haberler, *op. cit.*, pp. 341-348.

generalizable a la demanda mundial de productos primarios, ya que la misma incluye materias primas, y que la demanda de la propia periferia puede crecer con intensidad.<sup>59</sup>

La debilidad de estas críticas es más o menos clara: consiste en considerar los argumentos a base de los cuales se explica la tendencia al deterioro de manera aislada, contradiciéndolos por separado, con prescindencia del contexto teórico en el que se insertan tales argumentos. Así, se desconoce por completo la 'versión ciclos' de la teoría del deterioro, cuya función es precisamente explicar cómo las distintas condiciones del mercado de trabajo en centros y periferia pueden producir la diferenciación del nivel de salarios entre ambos tipos de economía, y cómo ésta, a su vez, se relaciona con el fenómeno de la merma de los términos del intercambio. Tampoco se tienen en cuenta los argumentos que explican porqué la demanda de materias primas por parte de los países centrales —y no sólo la de alimentos— tiende a crecer con lentitud; ni se percibe que la argumentación sobre la disparidad en el crecimiento de la demanda de importaciones primarias, comparado con el de la demanda de importaciones industriales, está referida al sistema centro-periferia, esto es, a las dos 'poblaciones homogéneas' que, por definición, constituyen ese sistema.

Pero en verdad importa destacar que, al tomar aisladamente cada argumento, se sitúa en primer plano al fenómeno mismo del deterioro, y las críticas se circunscriben a sólo impugnar su existencia. Desde otro ángulo, ello implica que se ignora y oculta que en las teorías aludidas por esas críticas dicho fenó-

<sup>59</sup> *Ibidem*, pp. 335-336; G.M. Meier, *op. cit.*, pp. 63-64.

meno es apenas uno de los resultados de la actividad del sistema centro-periferia, y que el análisis del sistema considerado, constituye en rigor el objetivo y la característica principal de tales teorías.<sup>60</sup>

### 3. Rechazo de la visión cepalina del subdesarrollo

Hay otras críticas donde aparece en forma explícita el rechazo a la totalidad de las ideas contenidas en la concepción del sistema centro-periferia. Así, se aduce que tales ideas identifican agricultura y pobreza, en virtud de una pretendida ley natural según la cual el progreso técnico se produce predominantemente en la industria, y sus frutos se concentran en ella a través del movimiento favorable de los precios relativos. Se indica asimismo que esta simplificación de la realidad la desmiente la existencia de países agrícolas ricos, como Australia, Nueva Zelanda y Dinamarca, y por otro lado la de países donde la industrialización no ha sido sin más sinónimo de prosperidad generalizada, como España e Italia.<sup>61</sup> Por el contrario, se admite que en las economías mal llamadas periféricas el pro-

blema no es "... la agricultura como tal, o la industria como tal, sino el subdesarrollo debido a la pobreza y el atraso, a la agricultura pobre y a la manufactura pobre".<sup>62</sup>

Parece evidente que estas críticas se basan en un punto de vista alternativo, que encara el subdesarrollo como un estado o situación de rezago con respecto a los patrones de modernidad propios de las sociedades industrializadas. Cuando implícita o explícitamente se adopta ese punto de vista, se tiende además a admitir que la concepción del sistema centro-periferia constituye una postura ideológica, de acuerdo a la cual "... las dificultades de la periferia deben ser inculpadas al centro"; que dicha concepción es, en esencia, "... una versión moderna y sofisticada de la vieja creencia de que el comercio puede llegar a ser un vehículo de explotación, más que un medio de bienestar".<sup>63</sup>

Reconsiderando brevemente la concepción del sistema centro-periferia, no es difícil percibir la inadecuación de estas críticas y apreciaciones. Dicha concepción no descarta, antes bien supone la existencia de condiciones de atraso en la periferia, pero privilegia las estrictamente económicas que considera generales: los bajos niveles de productividad relativa (heterogeneidad), y la falta de complementariedad intersec-

<sup>60</sup> En diversos trabajos se hizo un análisis similar de la significación del deterioro, atribuyéndosele causas semejantes. El artículo de H. W. Singer, "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", publicado de forma casi simultánea con los primeros documentos de la CEPAL, es uno de los más conocidos. La peculiaridad del enfoque cepalino consiste justamente en inscribir, desde un comienzo, la explicación del fenómeno del deterioro dentro de una concepción más amplia sobre la forma de operar del sistema centro-periferia.

<sup>61</sup> J. Viner, *Comercio internacional y desarrollo económico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1961, pp. 73-74.

<sup>62</sup> L. E. Di Marco, "The Evolution of Prebisch's Economic Thought", en L. E. Di Marco (ed.), *International Economics and Development*, Academic Press, Nueva York, 1972, p. 10.

<sup>63</sup> A. O. Hirschman, "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. O. Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Ed. del Instituto, Buenos Aires, 1963, pp. 41 y 30.

torial de la producción (especialización). Asimismo, postula que estas condiciones de atraso relativo tienden a perpetuarse, pues están en la base de la diferenciación del ingreso real medio entre ambos polos del sistema, la que a su vez incide sobre las posibilidades de ahorro, acumulación y readaptación de la estructura productiva atrasada (véase al respecto el parágrafo 4 de la primera parte). Se entiende también que esta réplica del funcionamiento del sistema económico mundial se plantea a un nivel de abstracción muy elevado, que no excluye la posibilidad de considerar otros aspectos del 'atraso' periférico. Algunos de ellos la propia concepción los toma en cuenta, sobre todo ciertas características de la industrialización espontánea, como el desequilibrio externo, los desajustes intersectoriales de la producción, la sobreabundancia de mano de obra, etc. Estas y otras peculiaridades se analizan en las diversas teorías en que se va plasmando la concepción inicial.

Además es evidente que ninguna de estas características de las economías periféricas se considera 'provocada' por los grandes centros industriales. En particular, no se sostiene que el deterioro de los términos del intercambio sea la causa del rezago periférico, como así tampoco que sea provocado por relación alguna de explotación de la periferia por los centros, sino que es concebido como un fenómeno inherente al funcionamiento del sistema en su conjunto, y derivado de las peculiaridades de estructura que le son propias.<sup>64</sup>

Así pues, no parece legítimo impugnar la concepción del sistema centro-periferia y las teorías que de ella derivan

<sup>64</sup> En las obras de A.G. Frank se sitúa en primer plano la idea de la bipolaridad del capitalismo —concebido como generador del

por su carácter ideológico, salvo por razones similares a las que habilitan a considerar ideológicamente sesgada la teoría económica de origen neoclásico y keynesiano. Sin embargo, aunque no es válido sostener que existan, en última instancia, patrones de objetividad diferenciados entre la economía convencional y el llamado enfoque estructuralista latinoamericano, debe tenerse presente que la primera ha sido de hecho utilizada para sostener posiciones que interesan a las economías capitalistas desarrolladas, y que los puntos de vista estructuralistas han concitado en distintos foros la adhesión de los países del Tercer Mundo, donde fueron utilizados en defensa de los intereses de estos países, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Los ejemplos más significativos de tal adhesión se advierten en la primera y segunda reuniones de UNCTAD.<sup>65</sup>

desarrollo de las 'metrópolis' y a la vez del subdesarrollo de los 'satélites'—, y se vincula esa bipolaridad a "la expropiación . . . de una parte sustancial del superávit económico . . . y su apropiación por otro sector del sistema capitalista mundial" (A.G. Frank, "El desarrollo y el subdesarrollo", *Desarrollo*, Año I, Nº 2, Colombia, marzo de 1966, pp. 11-12. Además, véase del mismo autor *Capitalism and Underdevelopment*, Monthly Review Press, Nueva York, 1965). Esta connotación de explotación propia del par de conceptos metrópoli-satélite fue posteriormente incorporada en algunos de los trabajos de autores latinoamericanos que comparten el llamado 'enfoque de la dependencia'. Las obras de autores europeos sobre el intercambio desigual otorgan una connotación similar al deterioro de los términos del intercambio.

<sup>65</sup> Como se sabe, en dichas reuniones los países subdesarrollados presentaron posiciones comunes en cuatro campos fundamentales: las preferencias comerciales de los centros para las exportaciones industriales de la periferia; los acuerdos sobre materias primas y alimentos, en previsión de las fluctuaciones del valor de las exportaciones periféricas; el financiamiento

## IV.

### Alcances y limitaciones del enfoque cepalino

Acaban de reseñarse las críticas más importantes, realizadas desde la perspectiva de la economía convencional, a los elementos del pensamiento de la CEPAL relativos al largo plazo y al ámbito de la interpretación teórica. Un relevamiento sistemático de los comentarios y críticas registrados en la literatura económica de los centros, efectuado en 1971, confirma la impresión de conjunto recogida en la anterior reseña: salvo excepciones, los aportes de la mencionada institución no se juzgan globalmente, ni se aprecia su alcance en el campo de la teoría del subdesarrollo.<sup>66</sup>

Los comentarios que siguen aluden al grupo de aportes que se destacan como 'contribuciones teóricas fundamentales' en el cuadro que incluye este trabajo; a saber, la concepción del sistema centro-periferia, las tres versiones formales de la teoría del deterioro de los términos del

---

compensatorio de las pérdidas causadas a la periferia por el comportamiento de los términos del intercambio; y los elevados gastos del transporte marítimo y otros servicios. El documento de aquellos años más directamente relacionado a dichas posiciones es *Una nueva política comercial para el desarrollo*, informe de R. Prebisch a la UNCTAD I, publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Sobre la influencia de las concepciones cepalinas en las dos primeras reuniones de UNCTAD pueden consultarse A.A. Dadone y L.E. Di Marco, "The Impact of Prebisch's Ideas on Modern Economic Analysis" en *International Economics and Development*, *op.cit.*, pp. 22-27; y L. Turner, *Multinational Companies and the Third World*, Allen Lane/Penguin Books Ltd., Londres, 1974, pp. 87-90.

intercambio, y los varios cuerpos de análisis parcial que integran la interpretación del proceso de industrialización. En primer lugar se hace una breve mención de los principales problemas de coherencia que aún subsisten en dichas contribuciones; se intenta luego precisar la naturaleza de su enfoque, y a falta de un examen minucioso de las mismas, se las contraponen a la economía convencional para mostrar que la unidad que alcanzan dichas contribuciones fundamentales es considerable, al punto de conformar el esbozo de una teoría del subdesarrollo. También por falta de una revisión detallada, se recurre a un ejemplo —el de la interpretación del desequilibrio externo— con el fin de inferir de él las limitaciones del enfoque utilizado en ese grupo de aportes básicos. Se señala que si bien dicho enfoque puede explicar ciertas desproporciones entre sectores de la producción material inherentes al proceso de industrialización de la periferia, no puede hacerlo con las relaciones sociales que tienen como eje a la producción e impulsan el mencionado proceso.

<sup>66</sup>De acuerdo a K.G. Ruffing, en *Two Decades of Controversy: Reactions to the Theories of Prebisch and ECLA*, CEPAL (mimeografiado), 1971, especialmente pp. 26-30. La crítica más global e incisiva, debida a M.J. Flanders en "Prebisch on Protectionism: an Evaluation", *Economic Journal*, 1964, no puede ser examinada sin entrar en los detalles de la elaboración analítica cepalina; de todas maneras, ella no altera esta conclusión básica. Los principales trabajos críticos sobre la teoría de la inflación aparecen en la bibliografía sobre el tema que completa este documento.

### 1. *Problemas de coherencia*

El detenido examen de dichas contribuciones permite afirmar que la amplia y compleja argumentación que contienen se ordena y articula, en lo esencial, en torno a la explicación de tres tendencias que se consideran inherentes a la industrialización sustitutiva: el deterioro de los términos del intercambio, el desequilibrio externo y el desempleo estructural.<sup>67</sup>

Dejando de lado imperfecciones en la argumentación e inconsistencias menores, ese examen revela asimismo que existe una insuficiencia significativa en materia de coherencia de la interpretación de los problemas del empleo. En este campo, las ideas propias de la concepción del sistema centro-periferia están planteadas con claridad en un nivel general, y existen además algunos intentos de formalización, pero tales ideas no llegan a relacionarse de manera adecuada. Más exactamente, no se ha logrado conformar una teoría que examine con rigor y precisión —bajo ciertos supuestos en cuanto a ritmos de acumulación y de crecimiento poblacional— de qué manera la inadecuación de la tecnología generada en los centros, y la heterogeneidad estructural característica de la periferia, tienden a menguar el ritmo de expansión de la demanda de mano de obra, y a impulsar el de la oferta proveniente de sectores de baja productividad, lo que trae como resul-

<sup>67</sup> Los desajustes intersectoriales de la producción —carencias de infraestructura, inflexibilidad de la oferta agrícola, etc.— constituyen una cuarta tendencia peculiar de la fase de industrialización. No se la tiene en cuenta para simplificar el razonamiento, y porque su explicación posee importancia secundaria, ya que se realiza en conjunto y como corolario de las explicaciones de otras tendencias.

tado el fenómeno del desempleo estructural.

La falta de precisión que acaba de señalarse apareja una segunda insuficiencia significativa. Evidentemente, dicha imprecisión de suyo implica que no se cuenta con una explicación integrada y coherente de las tres tendencias antes mencionadas, es decir, con una réplica teórica que establezca qué condiciones deben cumplirse, de manera simultánea, para que ninguna de aquellas tendencias y contradicciones aparezca durante el proceso de industrialización sustitutiva. Así, por ejemplo, y considerando para simplificar sólo dos de esas tendencias, no se ha conseguido establecer con nitidez —dados ciertos supuestos sobre la evolución de las economías centrales— cómo combinar ritmos sectoriales de crecimiento de modo tal que, por una parte, quede asegurada la preservación del equilibrio externo, y, por otra, se logre la paulatina reabsorción del total de la fuerza de trabajo en condiciones de productividad comparativa satisfactoria, y dentro de un lapso definido. Dicho de otro modo, las fallas de uno de los cuerpos de análisis considerados —el referido a los problemas del empleo—, implican que tampoco se ha llegado a obtener una completa articulación lógica entre las varias teorías aquí comentadas.

### 2. *Enfoque utilizado*

Pero más que estos problemas de coherencia importa destacar la naturaleza misma del enfoque utilizado en dichas teorías —vale decir, su carácter estructuralista—, pues del carácter del enfoque dependen, en última instancia, los alcances y las limitaciones de ese conjunto de cuerpos de análisis.

El carácter estructuralista de la concepción inicial puede apreciarse clara-

mente en su descripción, contenida en la primera parte. En efecto, esa concepción básica privilegia las peculiaridades de la estructura productiva de la periferia, definiéndola en función del nivel de la productividad del trabajo en los distintos sectores que componen dicha estructura y del grado de complementariedad existente entre ellos; y en ambos casos por contraposición a las características de la estructura productiva de los centros. Definir las peculiaridades estructurales de la periferia en función de sus diferencias con las de los centros, implica, desde luego, que simultáneamente se está caracterizando un sistema, el sistema centro-periferia. De acuerdo a la concepción inicial, las diferencias de estructura entre esos dos polos tienden a perpetuarse, pues son inherentes a la propia dinámica de dicho sistema. Así por ejemplo, se entiende que las diferencias de estructura conformadas por el proceso de desarrollo hacia afuera, perduran durante la fase de industrialización sustitutiva. Pues como ya se señaló, si bien con ésta se va logrando una cierta diversificación de la producción, no se llega a eliminar totalmente la falta de complementariedad entre los sectores productivos, ni la especialización primario-exportadora de la periferia; y aunque el aumento de la productividad media del trabajo resulta considerable, tampoco se logra suprimir el rezago de la productividad, no sólo por la eventual subsistencia de sectores donde ésta es muy baja, sino porque la propia industrialización se realiza en condiciones de productividad diferencial respecto al centro.<sup>68</sup>

El enfoque estructuralista, así entendido, se trasmite a los otros aportes

<sup>68</sup> Esta breve reconsideración de la concepción del sistema centro-periferia revela que, en líneas generales, su enfoque es compatible

antes mencionados, en los cuales se va plasmando la concepción inicial. A falta de una revisión detallada de los mismos, conviene examinar cómo ese tipo de enfoque implica una alteración de los objetivos y de los supuestos de ciertos cuerpos de análisis de la economía convencional, que permite percibir orgánicamente un conjunto de características del desarrollo de la periferia y de sus relaciones con los centros.

Los primeros documentos de la CEPAL presentan con frecuencia la teoría del deterioro como opuesta a la denominada 'teoría tradicional de la división internacional del trabajo',<sup>69</sup> oposición que resulta particularmente ilustrativa de las implicaciones del enfoque estructuralista.

Como es sabido, "la teoría . . . de la especialización internacional se basa en

---

con la definición de estructura como "las proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio" (F. Perroux); y la de sistema como un "complejo coherente de estructuras" (J. Lhomme), siempre que se entienda que dicho concepto posee una connotación dinámica, esto es, que las estructuras se van transformando, y con ellas cambia el propio sistema (A. Marchal). Sobre estas definiciones, véase A. Marchal, *Estructuras y sistemas económicos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1961, pp. 50-60. Sin embargo, se debe tener presente que la mencionada concepción alude fundamentalmente al ámbito de los fenómenos económicos; y que ella se anticipa en varios años al surgimiento de las preocupaciones metodológicas, que se harán frecuentes entre los autores que integran la llamada corriente estructuralista, tendientes a integrar otros aspectos del acontecer social a la interpretación del subdesarrollo latinoamericano. Acerca de las connotaciones que adquiere el concepto de estructura en los trabajos de dichos autores, es útil consultar el prólogo de A. Pinto a *Introdução à economia*, de A. Castro y C. Lessa, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1966.

<sup>69</sup> CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, op. cit., pp. 16-20.

la comparación de una situación comercial con una situación sin comercio, y en la demostración de la superioridad de aquélla sobre ésta. Este es, en esencia, el procedimiento ricardiano; y el proceso mental que ejecutamos cuando, partiendo de un estado de aislamiento, con diferentes relaciones de cambio pre-comercio en cada país, dejamos que se derrumben las barreras y luego estudiamos los efectos del comercio, es todavía la médula de la teoría del comercio internacional. La hipótesis de una existencia inicial fija de factores puede abandonarse dejando que la oferta de tales factores cambie como respuesta al comercio mismo, sin alterar el carácter esencial de esta demostración de las ganancias procedentes de la especialización internacional.<sup>70</sup> Estas pueden beneficiar a una sola economía o a más de una, dependiendo de la relación de precios a que se efectúe el intercambio, pero desde el punto de vista lógico existe un resultado cierto: ningún país se verá perjudicado por el comercio, pues cada uno logrará, por lo menos, el nivel de bienestar que alcanzaría sin transacciones exteriores.

Las hipótesis de la concepción del sistema centro-periferia que se articulan en torno a las interpretaciones de la tendencia al deterioro, contrastan claramente con esta forma de percibir las relaciones económicas internacionales. Para dicha concepción, estas relaciones se caracterizan por el intercambio de productos primarios por manufacturas, pauta peculiar del comercio entre los dos polos del sistema. Subyacen en esa pauta las diferencias entre sus estructuras

productivas, especializada y heterogénea una de ellas, diversificada y homogénea la otra. Estas diferencias están implícitas en el supuesto acerca del desigual aumento de la productividad del trabajo entre el centro y la periferia, y son elementos básicos en la explicación del deterioro de los términos del intercambio. En conjunto, estos dos fenómenos explican la diferenciación de los niveles de ingreso real medio; y a su vez, ésta contribuye a explicar porqué se perpetúan las condiciones de rezago estructural.<sup>71</sup>

Así, pues, la teoría tradicional —que presupone grados similares de desarrollo en las economías que comercian— adopta un conjunto de supuestos adecuados para demostrar las ventajas de la especialización y del intercambio sobre el aislamiento. La concepción del sistema centro-periferia, por el contrario, comienza admitiendo que entre esos dos tipos de economía existen características estructurales y niveles de productividad e ingreso medios sustancialmente diferentes. Y enuncia un conjunto de supuestos alternativos con el fin de mostrar que, en la dinámica del desarrollo de dicho sistema, los frutos del progreso técnico tienden a concentrarse en las economías centrales, y la desigualdad estructural tiende a perpetuarse.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Véanse al respecto los párrafos 3 y 4 de la primera parte.

<sup>72</sup> Esta hipótesis de la perpetuación de las diferencias de estructura entre periferia y centro sólo ha sido planteada en un plano general; es decir, carece de todo desarrollo analítico preciso en las tres versiones formales de la teoría del deterioro a las que se refiere tácitamente este párrafo. Para mayor claridad, conviene asimismo reiterar que la diferenciación estructural no implica que sobrevivan necesariamente formas de producción pre o semicapitalistas; ya que puede, por ejemplo, estar limitada a disparidades de productividad

<sup>70</sup> R. Nurkse, "La teoría del comercio internacional y la política de desarrollo", en H. S. Ellis (ed.), *El desarrollo económico y América Latina*, op. cit., p. 279.



Al articularse en torno a la explicación de las tendencias ya aludidas —el deterioro, el desequilibrio externo y el desempleo—, la argumentación contenida en el conjunto de cuerpos de análisis aquí considerados, perfila una imagen del subdesarrollo claramente diferenciada de las que se plantean por contraste con los modelos de crecimiento de inspiración neoclásica y post-keynesiana.

Como se sabe, estos modelos establecen la tasa de acumulación de capital y/o de crecimiento del ingreso requerida para preservar el pleno empleo de la fuerza de trabajo, y/o para mantener la plena utilización de la capacidad instalada, virtuales expresiones del equilibrio dinámico del sistema económico. Es frecuente que se dejen de lado los objetivos específicos y los supuestos de comportamiento propios de este tipo de modelo, y que se infiera de ellos una concepción 'estilizada' del crecimiento, extremadamente simple, que destaca algunas de las condiciones necesarias para expandir el ingreso, en particular el aumento de la cantidad de factores productivos y/o de su productividad.

El subdesarrollo se juzga por contraposición con este sencillo patrón de referencia, indagando qué factor o factores impiden alcanzar y mantener una tasa elevada de crecimiento del ingreso social. Así, por ejemplo, se aduce con frecuencia que existe un doble círculo vicioso: el atraso y la pobreza

---

entre ciertas ramas de la industria periférica y las ramas correspondientes de los centros. Tampoco implica que no se produzca diversificación alguna de la estructura productiva periférica, sino que continuamente reaparece la dificultad con que se tropieza para impulsar las exportaciones e importaciones al ritmo requerido para acumular y crecer con intensidad.

merman por una parte las posibilidades de ahorro y acumulación; y por otra, limitan el tamaño del mercado y las oportunidades de inversión, requisitos todos para lograr la superación de la pobreza y el atraso.

Las teorías aquí comentadas no niegan la existencia de condiciones de atraso de distinto tipo en las sociedades de menor desarrollo, como así tampoco las dificultades que las mismas eventualmente imponen a la transformación de dichas sociedades. Pero teniendo en cuenta sus hipótesis básicas, se entiende que ellas plantean su análisis en un contexto que es simultáneamente más amplio y más abstracto, el de las relaciones económicas de centro y periferia, tratando de mostrar que en esta última tiende a perpetuarse el atraso relativo, caracterizado por la diferenciación tantas veces mencionada de productividades, ingresos y estructuras.

Las teorías aludidas no sólo apuntan a captar la forma de inserción de la periferia en el sistema económico mundial, sino que además buscan percibir los aspectos internos de la evolución de ese tipo de economía. Particularmente a través de la interpretación de la industrialización sustitutiva, intentan mostrar que el llamado desarrollo hacia adentro es un proceso específico —no la simple persistencia del atraso— que se caracteriza no sólo por las mencionadas tendencias y contradicciones, sino también por determinados patrones de transformación estructural que le son propios: la conformación del sector industrial a partir de las ramas más próximas al mercado de bienes finales de consumo y de tecnología más simple, la relativa rigidez de la estructura agraria, la inadecuación de la escala y de la densidad de capital de la tecnología generada en los centros, las diferencias

de grado de esa inadecuación en los distintos sectores y ramas de la economía periférica, etc.

Aunque en forma muy somera, las consideraciones que se han expuesto en este párrafo muestran que la concepción del sistema centro-periferia transmite su carácter estructuralista a las teorías en que se plasma, y logra que en ellas el subdesarrollo no se encare como un mero estado de atraso, sino como un proceso específico: la evolución económica a largo plazo de la periferia, condicionada por el marco de sus relaciones comerciales con los centros. Tomadas en su conjunto, esas contribuciones conforman el esbozo de una teoría de la economía periférica, o si se prefiere, de una teoría del subdesarrollo.<sup>73</sup>

### 3. Un ejemplo de análisis estructuralista

En el carácter estructuralista radica pues el rasgo de originalidad y el mérito principal de dichos aportes. Pero ese tipo de enfoque constituye a la vez su limitación más importante, como puede apreciarse si se vuelve la atención hacia los aspectos formales, propiamente analíticos, de las mencionadas contribuciones. Indagando sobre lo que ellas tienen en

<sup>73</sup> En la literatura económica anglosajona del decenio de 1950 se denomina 'Prebisch-Singer Thesis' a las postulaciones sobre el deterioro, su significación y sus causas. En los años sesenta, especialmente a partir de la primera UNCTAD, se llama 'Prebisch thesis' o 'the theory of the peripheral economy' a las varias versiones de la teoría del deterioro, o aun a las ideas generales contenidas en ellas. En estos comentarios se considera en cambio que, si bien la concepción del sistema centro-periferia constituye su fundamento, sólo el conjunto de contribuciones denominadas fundamentales en el cuadro que integra este trabajo conforma *grosso modo* una 'teoría de la economía periférica'.

común desde este punto de vista, se comprueba que explican las tres tendencias peculiares de la industrialización espontánea por *desproporciones* producidas entre los montos y/o las tasas de crecimiento de la producción, y/o de la utilización de los recursos productivos, en los diversos sectores internos y/o externos (periféricos y/o céntricos).

Para comprobar si es o no acertada esta generalización, se requiere, en rigor, un examen pormenorizado de tales contribuciones. De todos modos, por lo menos es posible formarse una idea de su significado a través de un ejemplo, el de la explicación de la tendencia al desequilibrio externo.

El eje de la argumentación acerca de esta tendencia es el concepto de disparidad de elasticidades, ya antes insinuado. Se admite que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de productos primarios periféricos es en los centros menor que la unidad y, por lo tanto, que sus importaciones (es decir, las exportaciones periféricas) crecerán a menor ritmo que el de su ingreso. Asimismo, se postula que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones de bienes de la industria del centro es en la periferia mayor que uno y, en consecuencia, que sus importaciones aumentarán a mayor ritmo que el ingreso respectivo. De donde se concluye que, para preservar el equilibrio externo, la periferia deberá crecer a una tasa menor que el centro y, por contraste, que si crece más que el centro —o dicho con más precisión, si crece a una tasa superior al límite impuesto por el crecimiento del centro y la disparidad de elasticidades—, tenderá a producirse desequilibrio externo.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Sean  $G_p$  y  $G_c$  las tasas de crecimiento del ingreso de la periferia y del centro, y  $E_p$  y

Partiendo de este razonamiento se explican dos rasgos característicos de la industrialización periférica: la sustitución de importaciones y el cambio de su composición. El argumento es simple; para crecer a una tasa mayor que la impuesta por las condiciones antes descritas y obviar el desequilibrio, se requerirá limitar la importación de algunos bienes que pasan a producirse internamente, e impedir la de otros bienes prescindibles, de modo que pueda enfrentarse la ingente demanda de importaciones industriales originada por el crecimiento del ingreso, y por la producción de los bienes cuya sustitución se ha encarado. Se entiende asimismo que este proceso sustitutivo conlleva un cambio en la composición de las importaciones, pues se comprimen las de algunos tipos de bienes (por ejemplo, bienes de consumo prescindibles y/o de fácil elaboración, durante las primeras etapas de dicho proceso), y se aumentan las de otros bienes distintos (por ejemplo, en los rubros de insumos intermedios y maquinarias).

$E_c$  las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda de importaciones. La expresión  $G_p \cdot E_p = G_c \cdot E_c$  indica qué condición debe cumplirse para que el equilibrio externo de ambas economías se mantenga a lo largo del tiempo, *ceteris paribus* de los precios y de los movimientos de capital. La expresión alternativa

$$G_p = \frac{E_c}{E_p} \cdot G_c$$

permite percibir más fácilmente que si la elasticidad es menor en el centro que en la periferia (si  $E_c < E_p$ ), la preservación del equilibrio externo exige que el ingreso crezca menos en ésta que en el primero, y tanto menos cuanto mayor sea la disparidad de elasticidades. Si se excede ese límite tenderá a generarse desequilibrio.

Cabe observar que el anterior análisis del proceso sustitutivo se realiza tácitamente por contraste con un patrón teórico de referencia, en el cual se establecen qué condiciones deben satisfacerse para preservar el equilibrio externo. Dados ciertos supuestos respecto al crecimiento de los centros y del sector primario-exportador de la periferia, se supone que la expansión de los sectores vueltos hacia el mercado interno podría realizarse de manera tal que la complementariedad entre los productos de esos mismos 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 los sectores que se expanden—, permita mantener el equilibrio externo. La tendencia al desequilibrio se explica por contraste con tal patrón de referencia; al irse dando en la forma antes señalada —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, que tienden a exceder los límites impuestos por el lento crecimiento de las exportaciones y por el agotamiento de las posibilidades de comprimir las importaciones. Dicho de otro modo: las transformaciones en la estructura productiva, y los cambios en la gama de importaciones que la acompañan, no se dan en la práctica de acuerdo a las condiciones de proporcionalidad requeridas para preservar el equilibrio externo. Este 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.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Este tipo de explicación alcanza un alto grado de coherencia en el trabajo de M. C. Tava-

#### 4. Principales limitaciones

Este modo de explicar la tendencia al desequilibrio externo puede abordarse aun desde otro ángulo. Las condiciones ideales de complementariedad intersectorial de la producción requeridas para obviar el desequilibrio implican que la especialización (la falta de complementariedad) se va superando con el proceso sustitutivo. Por contraste, el patrón efectivo de transformación de la estructura productiva, que tiende a generar el desequilibrio, se realiza en condiciones de desproporcionalidad que significan que no se logra superar la especialización peculiar de la periferia. Se aprecia entonces que las desproporciones que explican el desequilibrio externo no son otra cosa que la expresión, desde el punto de vista del análisis formal, de un aspecto clave del conjunto de hipótesis iniciales: la especialización de la estructura productiva periférica.<sup>76</sup>

No sólo esta tendencia, sino también las otras dos antes aludidas, se explican por desproporciones consideradas inherentes al proceso de industrialización sustitutiva. Y en todos los casos, tales desproporciones poseen igual signifi-

cado: constituyen un modo de expresar formalmente que la especialización y la heterogeneidad estructural de la periferia se perpetúan, a pesar de las transformaciones de la estructura productiva que dicho proceso conlleva.<sup>77</sup>

En la generalización precedente está contenida la principal limitación que en

<sup>76</sup> La explicación de la tendencia al desequilibrio externo aquí descrita supone que las exportaciones de la periferia aumentan a un ritmo definido y que conservan su carácter primario. Por eso mismo, la especialización sólo aparece en ella bajo la forma de una falta de complementariedad intersectorial de la producción. Puede concebirse un patrón de referencia alternativo que contemple tanto la diversificación de la producción con destino interno como la diversificación de las exportaciones, y que supere no sólo la falta de complementariedad, sino también la condición primario-exportadora de la periferia. Es importante observar que en el primer tipo de modelo la sustitución de importaciones apareja necesariamente la caída de los coeficientes de exportaciones y de importaciones, y que ese carácter 'cerrado' del desarrollo es incompatible con el aumento de la cuota parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de los activos de la economías periféricas. Estas implicaciones no son en cambio necesarias en los modelos del segundo tipo, compatibles con diversos grados de apertura hacia el exterior, y de desnacionalización de dichas economías.

<sup>77</sup> Así como la hipótesis de la especialización subyace en la interpretación de la tendencia al desequilibrio externo, la de la heterogeneidad estructural es clave en la argumentación relativa a la tendencia al desempleo. Ambas hipótesis juegan de manera conjunta en la explicación del deterioro de los términos del intercambio. De las dos teorías destinadas a exponer sus causas —o dicho con más propiedad, a explicar las condiciones de desproporcionalidad que están en la base de ese fenómeno—, la 'versión ciclos' se adapta mejor a las características generales del sistema centro-periferia en la fase de desarrollo hacia afuera, y la 'versión industrialización' se aplica exclusivamente a la fase de desarrollo hacia adentro.

res antes mencionado. ("Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, Nº 1, marzo de 1964.) Su importancia obedece al hecho de que allí se asocian los movimientos de la balanza comercial a los cambios en la estructura productiva, pues como se verá en seguida, ello implica que las hipótesis de la concepción básica se incorporan consistentemente al análisis del desequilibrio externo. Como ha señalado Samir Amin, los primeros documentos de la CEPAL también contienen una teoría del ajuste estructural de la balanza de pagos, pero la misma es menos precisa que la aquí comentada. (Véase S. Amin, *L'accumulation à l'échelle mondiale*, Ed. Anthropos, París, 1970, pp. 560-74, y en especial pp. 567-71.)

estos comentarios se atribuye al ya citado conjunto de contribuciones. El enfoque adoptado por las mismas define y privilegia ciertas características de estructura de la periferia y del centro que son relativas exclusivamente al ámbito de la producción material; ello dificulta, si no impide, ir más allá del planteamiento de las desproporciones que se generan en dicho ámbito, como las que afloran en las tendencias peculiares de la fase de desarrollo hacia adentro.

Obsérvese que esta limitación deriva de la propia naturaleza del enfoque utilizado, es decir, de su carácter estructuralista; y que por lo tanto, es independiente de los problemas de coherencia señalados en el párrafo primero, donde se indicó que la articulación lógica de los análisis básicos de la CEPAL no se alcanzó satisfactoriamente. En líneas muy generales puede suponerse que para lograrla se requiere un patrón ideal de crecimientos globales y sectoriales diseñado de tal manera que las tendencias propias de la industrialización sustitutiva no se produzcan, y sea adecuado para juzgar, por contraste con él, las condiciones de desproporcionalidad que están en la base de dichas tendencias.

Debido a la complejidad de tal patrón de referencia, se comprende que para plantearlo de modo coherente es menester precisar qué condiciones globales y sectoriales de acumulación de capital y de penetración de tecnología aseguran el crecimiento proporcionado, y evitan el surgimiento de aquellos desequilibrios y tendencias. Obsérvese, sin embargo, que para lograr ese fin es suficiente establecer las condiciones de la acumulación 'requerida' para que las varias relaciones de proporcionalidad se cumplan simultáneamente. Y que esas

condiciones de la acumulación 'requerida' o 'necesaria' no describen el proceso de acumulación, tal como puede concebirse que derive del comportamiento de determinados agentes económicos, cuyas decisiones impulsan, en los hechos, las pautas reales de transformación estructural que permiten que se produzcan el deterioro, el desequilibrio externo, y el desempleo.

Véase este mismo argumento ampliando un ejemplo al que antes se recurrió. Concíbese una distribución intersectorial de las inversiones, asociada a ciertas opciones tecnológicas, mediante la cual se consiga, en un horizonte de tiempo definido, evitar el desempleo, y se vayan corrigiendo los desniveles de la productividad del trabajo respecto al centro; y que simultáneamente contemple aumentos de la capacidad instalada en el sector exportador, y en cada uno de los sectores de producción con destino interno, y cambios en la gama de importaciones, capaces, en su conjunto, de evitar el desequilibrio externo. Pero ese patrón ideal de la acumulación 'requerida' no está 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 las razones por las cuales se dio un patrón efectivo de acumulación que originó el desempleo y el desequilibrio externo.

Generalizando a partir de las consideraciones precedentes, puede decirse que las teorías fundamentales de la CEPAL, en virtud del enfoque que utilizan, sólo logran enunciar las 'leyes de proporcionalidad' peculiares de la industrialización de la periferia; y que, por contraste con esas 'leyes', consiguen percibir ciertas desproporciones que surgen al transfor-

marse la estructura de la producción durante dicho proceso, las que están en la base de aquellos desequilibrios y tendencias. Pero no alcanzan a desentrañar sus causas, esto es, dar cuenta de las relaciones sociales que se establecen en la esfera de la producción, y que impulsan la industrialización y las transformaciones de estructura que la acompañan.

Se puede apreciar esta misma limitación desde otra perspectiva, si se vuelve nuevamente la atención hacia el contenido básico de las teorías aquí consideradas. Ya se indicó que en la concepción del sistema centro-periferia existe un núcleo fundamental de hipótesis según las cuales dicho sistema evoluciona de modo bipolar, esto es, de acuerdo a un patrón de desarrollo desigual, donde las diferencias entre niveles de productividad e ingreso medios, y entre las estructuras productivas, interactúan y tienden a perpetuarse a través del tiempo. En el centro de esta interacción están las distintas posibilidades de ahorro y acumulación que, por un lado, derivan de la diferenciación de productividades e ingresos, y que, por otro lado, impulsan la transformación de las estructuras productivas de manera desigual.

El análisis de este aspecto clave de la concepción inicial no puede ser desarrollado sólo a base de las pautas de la acumulación 'necesaria' o 'requerida' para evitar el surgimiento de ciertas desproporciones entre los sectores de la producción material, pues la bipolaridad no depende sólo de esas desproporciones, sino también de las condiciones generales en que se va produciendo la acumulación en el sistema en su conjunto. Por lo tanto, el desenvolvimiento teórico de esas hipótesis fundamentales, no logrado en las contribuciones cepalinas, exige examinar e integrar al análisis las relaciones económicas

básicas que se establecen en torno a la generación, apropiación y utilización del excedente económico, en el ámbito del sistema centro-periferia. Sin embargo, abordar pormenorizadamente las implicaciones de las críticas recién señaladas, supera los límites de este trabajo.

##### 5. *A modo de síntesis*

El artículo de R. Nurkse antes mencionado, contiene dos apreciaciones que resultan útiles como punto de partida de estos comentarios finales.

En primer término, señala que el esquema tradicional de la división internacional del trabajo fue en la práctica mucho más que una simple aplicación de los principios de las ventajas comparativas: constituyó una verdadera 'máquina de progreso'. En otras palabras, sostiene que durante el siglo XIX, mientras ese esquema se iba consolidando, el carácter y el dinamismo del comercio internacional eran tales "... que el rápido desarrollo que estaba teniendo lugar en el centro se transmitía a los nuevos países de la periferia a través de un vigoroso incremento de la demanda de productos primarios". La segunda acotación alude al hecho de que, en algunos casos, la expansión de la economía mundial "... condujo a un patrón de desarrollo torcido y unilateral ...", que dio origen a la coexistencia de un sector exportador moderno con sectores de mucho menor desenvolvimiento, cuando no directamente primitivos.

De estas dos comprobaciones surge una pregunta sin duda legítima. Cuando la demanda de exportaciones primarias pierde el dinamismo que tuvo en el pasado ¿cómo prosigue el desarrollo de las economías que adquirieron esas características? <sup>78</sup>

<sup>78</sup> R. Nurkse, "Comercio internacional y política de desarrollo", *Desarrollo económico y América Latina*, op. cit., pp. 282 y 283.

La concepción del sistema centro-periferia se apoya en esas mismas verificaciones, y suscita una cuestión similar respecto al tipo de desarrollo de las economías periféricas con posterioridad a la gran depresión, que se considera un punto de inflexión y un síntoma del cambio del anterior patrón de desarrollo hacia afuera.

En verdad, dicha cuestión es el *leitmotiv* de las teorías fundamentales de la CEPAL; ellas examinan porqué las economías periféricas emprenden el camino de la industrialización sustitutiva y buscan explicar algunas de las tendencias y contradicciones inherentes a ese proceso, tales como el deterioro, el desequilibrio externo, el desempleo estructural, etc.

Esas teorías analizan pues las contradicciones mencionadas, pero para hacerlo, incorporan las ideas e hipótesis generales de la concepción básica que les trasmite su enfoque. Se trató de ilustrar este punto mostrando que las teorías aludidas alteran los supuestos y los objetivos de ciertos cuerpos de análisis de la economía convencional, con lo que logran constituir, en conjunto, el esbozo de una 'teoría de la economía periférica'.

Asimismo, se describió el análisis formal del desequilibrio externo con el fin de mostrar que éste se explica por el

modo cómo se va alterando la estructura productiva de la periferia durante el proceso de industrialización, sin superar plenamente la falta de complementariedad entre los sectores productivos, o, en otras palabras, sin eliminar por completo la 'especialización' característica de ese tipo de economía. Generalizando a partir de ese ejemplo, se trató de mostrar que, en todos los casos, las teorías fundamentales de la CEPAL explican las distintas tendencias y contradicciones de la industrialización sustitutiva de manera similar, esto es, por desproporciones que surgen al irse alterando la estructura productiva, y que no son más que la reiteración, a otros niveles, de la heterogeneidad y la especialización peculiares de las economías periféricas.

Así pues, las teorías aludidas examinan las transformaciones de la estructura de la producción material que se van dando en la periferia (condicionadas por sus relaciones comerciales con el centro), durante la fase de desarrollo hacia adentro, pero no se refieren a las relaciones entre grupos sociales ínsitas en la evolución y funcionamiento del sistema económico, que son las que, en última instancia, impulsan aquellas transformaciones. En este sentido, dichas teorías alteran, pero no superan, los marcos de la economía convencional.

## Bibliografía

### A. Referencias bibliográficas relativas a los antecedentes de la concepción del sistema centro-periferia

- R. Prebisch, *El régimen de pool en el comercio de carnes*, Informe técnico para la Sociedad Rural Argentina, Buenos Aires, 1927.
- Banco Central de la República Argentina, "La política monetaria según las memorias del Banco Central" (extractos de memorias anuales), en *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1944*, edición del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, 1972, t. I, pp. 13-247.
- R. Prebisch, "Análisis de la experiencia monetaria argentina", en *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1944, op. cit.*, t. I, pp. 249-588.
- R. Prebisch, *La moneda y los ciclos económicos en la Argentina*. (Notas de clase), mimeografiado, Universidad de Buenos Aires, 1944.
- R. Prebisch, *Introducción a Keynes*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1947.
- R. Prebisch, "Introducción al curso de dinámica económica", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, junio de 1948.
- R. Prebisch, *Apuntes de economía política (Dinámica económica)*, mimeografiado, Universidad de Buenos Aires, 1948.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Postwar Price Relations Between Under-developed and Industrialized countries*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.1/Sub.3/3.5, Nueva York, febrero de 1949.

### B. Referencias bibliográficas sobre el pensamiento de la CEPAL

- R. Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VII, N° 1, febrero de 1962. (Primera versión: 1949)
- R. Prebisch, *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. (Extractos del *Estudio económico de América Latina, 1949*; primera versión: 1950.)
- R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. (Primera versión: 1951)
- R. Prebisch, Exposición verbal durante el Primer Comité Plenario de la CEPAL, el 11 de febrero de 1952, documento E/CN.12/AC.16/15.
- R. Prebisch, Exposición verbal durante la Séptima Asamblea Anual de Gobernadores del BIRF, el 10 de septiembre de 1952. Documento mimeografiado N° 19, Junta de Gobernadores del BIRF, 1952.



- R. Prebisch, *Soviet Challenge to American Leadership: America's Role in Helping Under-Developed Countries*, Artículo mimeografiado, probablemente de 1952, disponible en inglés en la Biblioteca de la CEPAL.
- R. Prebisch, *A mística do equilíbrio espontâneo da economia*, Documento mimeografiado, septiembre de 1953, disponible en portugués en la Biblioteca de la CEPAL.
- R. Prebisch, Exposición verbal durante el V Período de Sesiones de la CEPAL, abril de 1953, documento informativo N° 1.
- CEPAL, *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/292, Santiago, 1953.
- R. Prebisch, *La programación del desarrollo y la iniciativa privada*, conferencia en la Cámara Argentina de Comercio, 19 de febrero de 1954, documento mimeografiado disponible en la Biblioteca de la CEPAL.
- R. Prebisch, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. (Primera versión: 1954)
- CEPAL, *Las inversiones extranjeras en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/360, Santiago, 1954.
- CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1954*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/362/Rev.1, Santiago, junio de 1955.
- CEPAL, *Introducción a la técnica de programación*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/363, Santiago, julio de 1955.
- J. Ahumada, *Teoría y programación del desarrollo económico*, Cuadernos del ILPES, Santiago, 1970. (Primera versión: 1955)
- J. Medina Echavarría, "Las condiciones sociales del desarrollo económico", en *Aspectos sociales del desarrollo económico*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. (Primera versión: 1955)
- J. Medina Echavarría, "Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico", en *Aspectos sociales del desarrollo económico, op. cit.* (Primera versión: 1955)
- R. Prebisch, "Commercial policy in the under-developed countries", *American Economic Review*, Papers and proceedings, mayo de 1959.
- CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/531, Santiago, julio de 1959.
- J. Medina Echavarría, "Un modelo teórico de desarrollo aplicable a América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VI, N° 1, marzo de 1961.
- CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973. (Primera versión: 1961)
- CEPAL/FAO, "Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VI, N° 2, octubre de 1961.

- J. Medina Echavarría, *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo de América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/646, Santiago, 1962.
- CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la post-guerra*, E. Solar Hachette, Buenos Aires, 1963.
- R. Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- CEPAL, "Progresos en materia de planificación en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VIII, Nº 2, octubre de 1963.
- M.C. Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", *Boletín económico de América Latina*, Vol. IX, Nº 1, marzo de 1964.
- CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/659, Rev.1, Santiago, 1964.
- R. Prebisch, *Una nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- CEPAL, "La Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo", *Boletín económico de América Latina*, Vol. IX, Nº 2, noviembre de 1964.
- CEPAL, "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", en *Boletín económico de América Latina*, Vol. X, Nº 2, octubre de 1965.
- CEPAL - CONADE, *Distribución del ingreso y cuentas nacionales en la Argentina*, mimeografiado, CONADE, Buenos Aires, 1965.
- CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/649/Rev.1, Santiago, 1965.
- CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/716/Rev.1, Santiago, 1966.
- ILPES, *Discusiones sobre planificación*, textos del ILPES, Ed. Siglo XXI, México, 1966.
- CEPAL, "La planificación en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. XII, Nº 2, octubre de 1967.
- CEPAL, "Planificación y ejecución de planes en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. XII, Nº 2, octubre de 1967.
- CEPAL, "La distribución del ingreso en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XII, Nº 2, octubre de 1967.
- CEPAL, "La distribución del ingreso en América Latina", en *Estudio económico de América Latina, 1969*, publicación de las Naciones Unidas, E/CN.12/851/Rev.1, Santiago, 1970.
- CEPAL, *Bibliografía de la CEPAL, 1948-1972*, publicación de las Naciones Unidas, serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago, 1973.

C. *Referencias bibliográficas relativas a comentarios y críticas sobre el pensamiento de la CEPAL*

- J. Viner, *Comercio internacional y desarrollo económico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1961. (Primera versión: 1951)
- H. Myint, "The Gains from International Trade and the Backward Countries", *The Review of Economic Studies*, Vol. 22 (2), 1954-1955.
- R.E. Baldwin, "Secular Movements in the Terms of Trade", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo de 1955.
- P.T. Ellsworth, "The Terms of Trade between Primary Producing and Industrial Countries", *Inter-American Economic Affairs*, verano de 1956.
- B.A. Rogge, "Economic Development in Latin America: The Prebisch Thesis", *Inter-American Economic Affairs*, primavera de 1956.
- C.P. Kindleberger, *The Terms of Trade: A European Case Study*, The Technology Press of M.I.T. and J. Wiley & Sons, Nueva York, 1956.
- G. Haberler, "Los términos del intercambio y el desarrollo económico", en *El desarrollo económico y América Latina*, H.S. Ellis (ed.), Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- M.K. Atallah, *The Terms of Trade between Agricultural and Industrial Products*, Netherlands Economic Institute, Rotterdam, 1958.
- T. Morgan, "The Long-run Terms of Trade between Agriculture and Manufacturing", *Economic Development and Cultural Change*, octubre de 1959.
- Y. Bhagwati, "A Skeptical Note on the Adverse Secular Trend in the Terms of Trade of Underdeveloped Countries", *Pakistan Economic Journal*, diciembre de 1960.
- A.O. Hirschman, "Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (ed.), Ed. del Instituto, Buenos Aires, 1965. (Primera versión: 1961)
- W. Baer, "The Economics of Prebisch and ECLA", *Economic Development and Cultural Change*, enero de 1962.
- C.A. Frankenhoff (S.J.), "The Prebisch Thesis: A Theory of Industrialism for Latin America", *Journal of Inter-American Studies*, abril de 1962.
- L. Gordon, "On Deterioration of the Terms of Trade", *Inter-American Economic Affairs*, primavera de 1963.
- G.L. Hyde, "A Critique of the Prebisch Thesis", *Economia Internazionale*, agosto de 1963.
- M.J. Flanders, "The Economics of Prebisch and ECLA: A Comment", *Economic Development and Cultural Change*, abril de 1964.
- W. Baer, "Reply to J. Flanders", *Economic Development and Cultural Change*, abril de 1964.
- M.J. Flanders, "Prebisch on Protectionism: An Evaluation", *Economic Journal*, junio de 1964.
- L. Stettner, "The UN Conference on Trade and Development: Prebisch Thesis and Antithesis", *Cartel*, octubre de 1964.

- H.G. Johnson, *Economic Policies toward Less developed Countries*, Brookings, Nueva York, 1967.
- G.M. Meir, *The International Economics of Development*, Harper and Row, Nueva York, 1968.
- CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Ed. Universitaria, Santiago, 1969.
- K.G. Ruffing, *Two Decades of Controversy: Reactions to the Theories of R. Prebisch and ECLA*, mimeografiado, CEPAL, Santiago, 1971.
- D. Pollack, *U.S. Reactions to ECLA's Writings and Activities*, mimeografiado, CEPAL, 1971.
- L.E. Di Marco, "The Evolution of Prebisch's Economic Thought", en *International Economics and Development* (Essays in Honor of R. Prebisch), L.E. di Marco (ed.), Academic Press, Nueva York, 1972.
- A.A. Dadone y L.E. Di Marco, "The Impact of Prebisch's Ideas on Modern Economic Analysis", en *International economics and Development*, op. cit.
- L. Turner, *Multinational Companies and the Third World*, Allen Lane/Penguin Books Ltd., Londres, 1974.
- O. Rodríguez, *Sobre el pensamiento de la CEPAL*, mimeografiado, ILPES, Santiago, 1974.
- D. Referencias bibliográficas relativas a la inflación**
- E.M. Bernstein y I.G. Patel, *Inflation in Relation to Economic Development*, IMF. Staff Papers, noviembre de 1952.
- A. Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Ed. Universitaria, Santiago, 1956.
- CEPAL "Algunos aspectos del proceso inflacionario en Chile", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. I, Nº 1, enero de 1956.
- J. Noyola, "Inflación y desarrollo económico en Chile y México", *Panorama Económico*, Nº 170, Santiago, julio de 1957.
- N. Kaldor, "La inflación chilena y la estructura de la producción", *Panorama Económico*, Nº 180, Santiago, noviembre de 1957.
- A. Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, Ed. Universitaria, Santiago, 1958.
- C. Matus, *Algunos pensamientos acerca de la inflación: política antinflacionaria y desarrollo económico*, Trabajo presentado a las Jornadas de Desarrollo Económico, julio de 1958.
- J. del Canto, "América Latina: Desarrollo económico y estabilización económica", *Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1958.
- G. Martner, "La inflación chilena en el pensamiento y en la acción", *Panorama Económico*, Nº 192 y 193, Santiago, julio de 1958.
- O. Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1958.
- O. Sunkel, "Un esquema general para el análisis de la inflación", *Economía*, Santiago, primer trimestre de 1959.

- F.H. Schott, "Inflation and Stabilization Efforts in Chile, 1953-1958", *Inter-American Economic Affairs*, invierno de 1959.
- A. Pinto, "Estabilidad y desarrollo: ¿Metas incompatibles o complementarias?", *Trimestre Económico*, abril-junio de 1960.
- R. de Oliveira Campos, "La inflación y el crecimiento equilibrado", en *El Desarrollo Económico y América Latina*, H.S. Ellis (ed.), *op. cit.*
- C. Furtado, "Industrialização e Inflação", *Economia Brasileira*, Río de Janeiro, julio-diciembre de 1960.
- J. Olivera, "La teoría no monetaria de la inflación", *Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1960.
- T. Balogh, "La política económica y el sistema de precios", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VI, Nº 1, marzo de 1961.
- R. Prebisch, "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VI, Nº 1, marzo de 1961.
- R. de Oliveira Campos, "Dos opiniones sobre la inflación en Latinoamérica", en *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (ed.), *op. cit.*
- D. Felix, "Otro enfoque de la controversia 'monetarista' versus 'estructuralista' ", en *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (ed.), *op. cit.*
- J. Grunwald, "La escuela 'estructuralista'. Estabilización de precios y desarrollo económico. El caso chileno", en *Controversia sobre Latinoamérica*, A.O. Hirschman (ed.), *op. cit.*
- CEPAL, "Inflación y crecimiento: resumen de la experiencia en América Latina", *Boletín económico de América Latina*, Vol. VII, Nº 1, febrero de 1962.
- J. Marshall, "La estabilización monetaria en Chile, 1959-60", *Revista de Economía Latinoamericana*, Nº 10, Banco Central, Venezuela, 1963.
- D. Seers, "La teoría de la inflación y el crecimiento en las economías subdesarrolladas: la experiencia latinoamericana", *Trimestre Económico*, julio-septiembre de 1963.
- O. Sunkel, "El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano", *Trimestre Económico*, octubre-diciembre de 1963.
- A. Pinto, "El análisis de la inflación: 'estructuralistas' y 'monetaristas'; un recuento", *Economía*, Santiago, segundo trimestre de 1963.
- A. Pinto, *Chile, una economía difícil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- M. Brofenbrenner y F.D. Holzman, "A Survey of Inflation Theory", en *Surveys of Economic Theory, Vol. I: Money, Interest and Welfare*, St. Martin's Press, Nueva York, 1966.
- A. Pinto, "Raíces estructurales de la inflación en América Latina", *Trimestre Económico*, enero-marzo de 1968.
- E. Sierra, *Tres ensayos de estabilización en Chile*, Ed. Universitaria, Santiago, 1970.

E. *Otras Referencias*

- Amin, S., *L'accumulation a l'échelle mondiale*, Ed. Anthropos, París, 1970.
- Fodor, J.G. y O'Connell, A.A. "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Nº 49, abril-junio de 1973.
- Frank, A.G., *Capitalism and Under-Development*, Monthly Review Press, Nueva York, 1965.
- Frank, A.G., "El desarrollo y el subdesarrollo", *Desarrollo*, año I, Nº 2, Colombia, marzo de 1966.
- Itagaki, Y., "A review of the concept of the 'dual' economy", *The developing Economies*, Vol. VI, Nº 2, junio de 1968.
- Marchal, A., *Estructuras y Sistemas Económicos*, Ed. Ariel, Barcelona, 1961.
- Nurkse, R., "La teoría del comercio internacional y la política de desarrollo", en *El desarrollo económico y América Latina*, H.S. Ellis (ed.), *op. cit.*
- Pinto, A., "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *Trimestre Económico*, enero-marzo de 1965.
- Pinto, A., "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *Trimestre Económico*, enero-marzo de 1970.
- Pinto, A., Prólogo a "Introdução à economia", de A. Castro y C. Lessa, Ed. Forense, Río de Janeiro, 1966.
- Singer, H.W., "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo de 1950.
- Viner, J., *Studies in the theory of international trade*, Harper and Row, Nueva York, 1937.



## DECIMOSEPTIMO PERIODO DE SESIONES DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

En Ciudad de Guatemala, del 25 de abril al 5 de mayo de 1977, se realizó el decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL. En él los 32 Estados miembros de la Comisión examinaron el informe de sus actividades y analizaron la Tercera Evaluación Regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

La *Revista de la CEPAL* presenta los aspectos centrales de tres exposiciones realizadas en ese foro, las de K. Waldheim, E. Iglesias y R. Prebisch.

El Secretario General expresa su convencimiento de que el diálogo norte-sur está llegando a un punto crucial en medio de un panorama internacional alentador, pero sumamente complejo. Las cuestiones en discusión son complicadas, sin embargo, confía en que durante 1977 se logre un primer conjunto de compromisos razonables y equitativos sobre cuestiones clave como productos básicos, endeudamiento y ciencia y tecnología.

El Sr. Iglesias concentra su atención en América Latina y después de señalar

los logros en relación al crecimiento económico, expone su preocupación por la persistencia de problemas relativos a la pobreza crítica, la distribución del ingreso, el crecimiento de la población y la absorción productiva de la fuerza de trabajo —aunque, en relación a ellos, subraya también su convicción de que el potencial productivo ya alcanzado brinda la base objetiva y material de su solución. La última parte de la contribución del Secretario Ejecutivo de la CEPAL está destinada a analizar la posición de América Latina en las relaciones económicas internacionales.

La exposición del Sr. Prebisch es una afirmación de su punto de vista personal sobre los problemas actuales de la región. Así, junto a los propiamente económicos, como el volumen y la orientación de la acumulación y el consumo, destaca los relativos a la equidad social y la democracia política, y enfatiza la necesidad de una perspectiva integrada y una postura ética ante los desafíos del desarrollo.

### Exposición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim

Este período de sesiones de la Comisión se celebra en un momento crucial en la historia de las relaciones económicas internacionales, y estoy convencido de que los debates regionales que ustedes realizarán durante los próximos días pueden aportar una contribución muy importante al diálogo en curso entre los países en desarrollo y los países desarrollados. En efecto, América Latina puede considerar estas negociaciones, y parti-

cipar en ellas, con un sentimiento de orgullo, y también con un sentido especial de responsabilidad, porque muchas de las ideas y muchos de los objetivos que constituyen hoy día el centro de las deliberaciones mundiales surgieron en esta región y han sido defendidos con convicción y determinación por los gobiernos latinoamericanos a lo largo de los años.

Existe un sentimiento generalizado de que el diálogo Norte/Sur está llegando



a un punto culminante. Sin duda, estamos atravesando el período más crítico de las negociaciones que se vienen realizando desde 1973, cuando el equilibrio de los intereses del mundo empezó a cambiar, suscitando esperanzas de un nuevo orden mundial más en armonía con una situación de interdependencia mundial.

Estimo que no debemos dejar de tener presentes los exhaustivos esfuerzos que se están desplegando actualmente, después de un prolongado período de estancamiento, e incluso declinación, en materia de cooperación económica internacional. Los informes que servirán de base a los trabajos de este período de sesiones dan fe de ello.

Lo que quizás sea menos tangible, pero en muchos aspectos más significativos, es que la relación Norte/Sur está adquiriendo prioridad por parte de aquellos gobiernos de los cuales tanto depende. Posiciones que, según se afirmaba, eran imposibles de tratar, han entrado actualmente en el campo de las deliberaciones prácticas. Los discursos son diferentes; las declaraciones doctrinarias están cediendo el paso al examen de las dificultades concretas.

Con todo, dichas dificultades son indudablemente reales, y, para permanecer alerta a las oportunidades, debemos reconocer las circunstancias especialísimas en que tienen lugar estas negociaciones:

Las cuestiones son muy complejas. El equilibrio de intereses y las consecuencias de las distintas posiciones no siempre son claramente identificables. No debe provocar sorpresa el hecho de que haya sospechas y que las negociaciones resulten difíciles.

Graves incertidumbres oscurecen las decisiones económicas y trastornan las previsiones. El comportamiento de la

economía mundial se aparta notablemente de las pautas tradicionales. Una obstinada inflación, combinada en forma desacostumbrada con una elevada tasa de desempleo, y las discontinuidades en las relaciones tradicionales de precios someten a dura prueba la capacidad de concebir políticas cíclicas apropiadas.

Sobre todo, quizás las negociaciones actuales se diferencian de esfuerzos anteriores en su objetivo declarado de tratar de lograr una transformación más rápida y fundamental del orden existente. Las políticas pasadas de transferencias de recursos y de liberalización del comercio siguen siendo indispensables, particularmente a la luz de los desequilibrios presentes. No obstante, actualmente se requiere más de lo que a menudo se llama hoy 'acción afirmativa' para promover cambios en la estructura de la economía mundial y en la organización de las relaciones internacionales.

Sin embargo, dicho todo esto, sigue siendo verdad que la intención de desarrollar formas más significativas de cooperación es más fuerte que el marco conceptual, y la estructuración de las negociaciones han sido aceptados y que el compromiso respecto de determinadas medidas concretas trasciende las meras declaraciones de principio. No obstante, la dinámica de las negociaciones requiere, a mi juicio, que se consiga este año un primer conjunto de medidas razonables y equitativas. Sobre la base de las aclaraciones ya registradas, no es difícil seleccionar las cuestiones sobre las cuales podría lograrse un acuerdo.

#### *Productos Básicos*

Ningún conjunto de medidas sería aceptable si no se ocupara del problema de los productos básicos.

Las negociaciones sobre el programa integrado para los productos básicos que se están realizando en la UNCTAD se hallan encaminados a establecer un nuevo marco internacional para la estabilización y la mejora de los mercados de productos básicos. En ellas se consideran cambios en la estructura del comercio de productos básicos que beneficiarían en diversas medidas tanto a los productores como a los consumidores.

El establecimiento de un fondo común, que proporcionaría la seguridad de financiación procedente de una fuente central, constituye el núcleo de la conferencia de Ginebra, que ha entrado en una fase crítica. Siguen existiendo cuestiones importantes que hay que aclarar para llegar a un acuerdo. No obstante, es estimulante señalar que, entre los gobiernos participantes en la Conferencia, existe un compromiso muy amplio para negociar con miras al establecimiento de tal fondo. Un resultado productivo de las negociaciones que se están realizando en la UNCTAD tendría sin duda una importancia crucial para el futuro de la cooperación económica internacional en su conjunto.

### *Endeudamiento*

La deuda externa de los países en desarrollo no es un problema nuevo. Se trata, más bien, de una característica más o menos permanente de sus dificultades. Lo nuevo es la dimensión sin precedentes del endeudamiento, y el hecho de que no sólo afecta desfavorablemente a la ya difícil situación de los países deudores, sino que, según se considera a menudo, pone en peligro el equilibrio mismo del sistema financiero internacional.

Se lograría un fácil consenso sobre la gravedad del problema, si se observaran

las cifras, algunas de las cuales gustaría citar. La *deuda pública y públicamente garantizada* de 78 países en desarrollo no exportadores de petróleo aumentó de 58 000 millones de dólares en 1970 a 96 000 millones de dólares en 1973; es decir, a un ritmo del 180/o anual. En 1974, el ritmo se aceleró al 310/o. Se estima que el volumen de esa acumulación de deudas alcanzó unos 155 000 millones de dólares en 1975. Naturalmente, las cifras son menos definitivas respecto de la *deuda comercial*, pero es probable que la cantidad sea considerablemente superior a esa cifra.

Sin embargo, frente a esas cifras asombrosas, parece haber una gran diferencia de opiniones en cuanto a la necesidad de medidas nuevas y concretas. Se encuentran a veces estimaciones optimistas, que sugieren que el endeudamiento actual no supera la capacidad del mercado financiero y de las instituciones públicas existentes, particularmente porque se considera que la recuperación económica está aligerando la situación externa de la mayoría de los deudores.

Creo que este análisis es defectuoso en dos sentidos. En primer lugar, aunque fuera convincente en sí mismo, parece considerar el problema financiero fuera de su perspectiva económica amplia.

El endeudamiento externo no se puede aislar del contexto general del proceso de desarrollo, del que sólo es un elemento.

Por ejemplo, como lo muestra uno de los informes que la Comisión tendrá ante sí en este período de sesiones, el déficit en cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de América Latina ascendió de algo más de 1 500 millones de dólares anuales en el período 1965-1970 (menos del 150/o de las exportaciones de bienes y servicios) a algo más de 4 000 millones de dólares

anuales en 1971-1973 (22% de las exportaciones), y que saltó a casi 14 000 millones de dólares anuales en 1974-1976 (45% de las exportaciones).

En segundo lugar, debemos darnos cuenta de que las dificultades actuales pueden no ser un fenómeno pasajero. Por tanto, debemos preguntarnos si los mecanismos financieros internacionales, privados y públicos, resultan apropiados pese a su más reciente diversificación y refinamiento, para enfrentarse con problemas que son, a un tiempo, nuevos y probablemente duraderos.

El problema de los países en desarrollo que han podido obtener en el mercado préstamos de cuantías muy considerables debe recibir una atención comprensiva. Para esos países es importante que no se ponga en peligro el acceso futuro a la financiación privada y que no se discuta la integridad de los compromisos.

Pero, repito, el problema no es pasajero, y no debemos contentarnos con medidas temporales. Tenemos que esforzarnos por equipar el sistema institucional internacional con instrumentos adecuados para hacer frente a una situación sin precedentes.

Es difícil creer que se pueda establecer el grado necesario de seguridad sin la intervención de instituciones gubernamentales o intergubernamentales. Por consiguiente, es lógico explorar nuevamente una idea que surgió poco después del aumento de los precios del petróleo, a saber, la creación de un *sistema multilateral de reembolso de deudas*. Tal arreglo ayudaría a evitar experiencias traumáticas en el mercado financiero, y estimularía y facilitaría el acceso continuo al mercado por parte de aquellos países que han dependido y pueden depender de nuevo de los préstamos comerciales.

Los argumentos en favor de un trato especial a los países menos desarrollados y más gravemente afectados están bien arraigados en la legislación reciente de las Naciones Unidas. Para ellos, se excluye casi por definición el recurso a los mercados privados; sus balanzas de pago deben ser sostenidas mediante una asistencia pública adecuada en condiciones favorables.

Pero es importante que se garantice que, de ser preciso, tal asistencia se mantendrá durante varios años. Por otra parte, debe existir una garantía de que estará sujeta a criterios bien definidos.

Debo señalar que se puede considerar que tal enfoque deriva del concepto de 'seguridad económica colectiva' al que el Consejo Económico y Social dedicó considerable atención hace algún tiempo. Creo que el modo mejor y más fácil de hacerlo sería canalizar a través de instituciones internacionales una proporción mayor de las transferencias de capital.

### *Ciencia y tecnología*

En los últimos tiempos, el problema de la ciencia y la tecnología no ha sido objeto de negociaciones con la misma intensidad que los productos básicos; tampoco ha suscitado las mismas preocupaciones inmediatas que el endeudamiento externo. Sin embargo, sigue teniendo muy alta prioridad en la búsqueda de un nuevo orden económico internacional.

Tal vez no exista ninguna otra esfera en la que haya habido un consenso más permanente sobre la necesidad de aplicar políticas cooperativas. Esto es comprensible. La tecnología es un fenómeno omnipresente. Condiciona todos los aspectos y todos los sistemas de desarrollo, ya estén orientados hacia el

crecimiento, la distribución, el empleo, la balanza de pagos o la satisfacción de las necesidades básicas. No obstante, es un proceso que con frecuencia parece desenvolverse según lineamientos autónomos, no directamente relacionados de manera racional con la satisfacción de las necesidades humanas.

Ciertas características del proceso tecnológico pueden explicar en alguna medida a qué se debe que, a pesar de reiterados esfuerzos, no se le haya aplicado el enfoque amplio que ha surgido en otras esferas de la cooperación: el mercado de la tecnología es singular; se plantean serios interrogantes respecto de los precios en que se transfiere; cada vez se discute más la suficiencia de los arreglos institucionales existentes; y hay graves dudas de que gran parte de la tecnología transmitida sea adecuada a las condiciones imperantes en los países en desarrollo.

En tales circunstancias, la creación de una capacidad tecnológica autónoma en los países en desarrollo no ha ido a la par del progreso de otros factores de desarrollo. Sin embargo, con programas prácticos se podría hacer mucho, y rápidamente, para remediar esta situación; dichos programas deberían concentrarse en la investigación y el desarrollo.

A pesar de lo logrado, en la asistencia técnica del sistema internacional no se ha dado suficiente importancia a este elemento. Corresponde ahora prometer recursos y organizar mecanismos para orientar, estimular y apoyar proyectos de investigación y proyectos experimentales expresamente adaptados a las necesidades de los países en desarrollo.

Estos son algunos de los asuntos que se incluirán en el programa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología, que se ha de celebrar en 1979. No hay que tratar de

anticiparse a los resultados que se esperan de ella; pero tampoco cabe permanecer en la inactividad aduciendo como excusa que se va a realizar esa Conferencia. Creo sinceramente que en el conjunto de medidas de 1977, que surgirá de las negociaciones en curso, deberían incluirse nuevas políticas y programas cooperativos sobre ciencia y tecnología por medio de los conductos y las instituciones existentes.

#### *Confianza colectiva en el esfuerzo propio*

Quiero destacar que me parece muy adecuado que la CEPAL se reúna en este lugar y en este momento cuando el concepto de confianza colectiva en el esfuerzo está adquiriendo prominencia en el tercer mundo. No hace mucho, en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo celebrada en la ciudad de México, señalé que el movimiento de solidaridad del tercer mundo estaba entrando en una etapa nueva y decisiva. También observé entonces que este movimiento nunca ha procurado aislarse del contexto mundial ni de las instituciones de cooperación a nivel mundial.

El concepto de la integración y la cooperación económicas entre los Estados sobre la base de la igualdad tiene profundas raíces en América Latina y se remonta incluso 150 años a las ideas visionarias de Simón Bolívar. Estimo muy adecuado recordar en esta oportunidad que las repúblicas centroamericanas fueron las primeras que comenzaron a poner en práctica dichos ideales al iniciar su movimiento de integración en el decenio de 1950. Y, aunque esos países han tropezado con muchos problemas en sus esfuerzos precursores, estoy cierto de que cada uno de ellos ha llegado a comprender, como han comprendido

otros que han participado en esfuerzos análogos, que la confianza colectiva en el esfuerzo propio ofrece muchas oportunidades y ventajas difíciles de conseguir si se está solo. La Comisión Económica para América Latina debe sentirse justificadamente orgullosa de la función que ha desempeñado en la creación de esta empresa cooperativa. Realmente es muy alentador que la Comisión esté fomentando esfuerzos similares en otras partes de América Latina.

Con frecuencia se hace hincapié en que el objetivo principal de las Naciones Unidas es armonizar las opiniones e intereses de los países miembros. Lo que debemos comprender es que, en la esfera de la cooperación para el desarrollo, esta armonización sólo puede lograrse plenamente dentro de un programa mundial bien estructurado. Este es uno de los significados más importantes de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional.

A medida que reconocemos más y más la insuficiencia de ciertas soluciones tradicionales y a medida que tropezamos con la dificultad de establecer un

equilibrio entre distintos objetivos, se hace necesario un marco dentro del cual podamos formular nuestras propuestas e iniciar nuestras acciones. Este marco no es ni debe ser inmutable, pero ha de ser respetado sistemáticamente a lo largo de cierto tiempo.

Me he referido hoy a algunas de las cuestiones más vitales que la comunidad mundial enfrenta en la actualidad porque tengo plena conciencia de la función que desempeñan las comisiones regionales en los procesos de ajuste y negociación inherentes a las Naciones Unidas. Esta Comisión está especialmente preparada para colaborar en la creación de enfoques más promisorios y prácticos para el logro de soluciones aceptables para todos.

Porque hoy en día lo más necesario es limar las asperezas entre naciones, no agudizarlas. Los beneficios de orden político, económico y social que pueden conseguirse con medidas adecuadas y oportunas para establecer un mejor orden mundial son bien evidentes.

Les deseo pleno éxito en sus deliberaciones.

## **Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias**

### **I. Centroamérica y la integración**

Nada más apropiado que aprovechar esta ocasión, en que la Comisión se reúne por primera vez en su historia en un país centroamericano, para iniciar mis palabras aludiendo a la integración económica, tema en que Centroamérica se ha destacado por su papel pionero y que, a la vez, ha permitido una larga y fructífera asociación de la Secretaría de

la CEPAL con los gobiernos de esta subregión.

Es por cierto muy grato para mí recordar que durante el IV período de sesiones de la Comisión, celebrado en México en junio de 1951, las delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua expresaron el interés de sus gobiernos en impulsar la

integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos, o algunos de ellos, tenían interés.

En aquella ocasión, la Secretaría Ejecutiva recibió el mandato de proporcionar a los gobiernos mencionados la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo de dichos planes, y de "estudiar las medidas o proyectos que permitan la realización gradual de tales propósitos". Asimismo, se estableció el Comité de Cooperación Económica como órgano de consulta de la CEPAL y como organismo coordinador de las actividades desarrolladas en relación con la integración económica en Centroamérica.

Dicho Comité se reunió en doce ocasiones entre 1952 y 1963, período durante el cual se efectuaron los estudios y análisis para sentar las bases sobre las que podría ir estableciéndose la integración económica en Centroamérica. Hacia finales de dicho período —precisamente en el bienio 1960-1961— los gobiernos adoptaron decisiones audaces en esta materia que, en definitiva, los colocaron a la vanguardia del proceso integrador en toda América Latina. En el breve período de cinco años, se creó una zona de libre comercio casi perfecta, se adoptó un arancel común frente a productos de terceros países, y se establecieron las instituciones y los mecanismos diseñados para impulsar acciones conjuntas dentro del marco del desarrollo económico integrado.

Sería difícil justipreciar la contribución de la integración al desarrollo económico de todos y cada uno de los países de la región, medido tanto en términos de su crecimiento como de la transformación de sus economías. Basta señalar, como un ejemplo, que el grado

de industrialización en esta subregión pasó de menos de 140/o en 1960 a casi 190/o en 1975.

Tampoco se puede negar, sin embargo, que la misma dinámica del proceso reveló debilidades y obstáculos. En ese sentido, el Mercado Común Centroamericano —por mucho el movimiento integrador más avanzado en América Latina durante los años sesenta— reflejaba las dificultades que empezaban a caracterizar también a otros procesos de integración subregional.

Así, durante ese período descubrimos que una vez iniciado un proceso integrador como el centroamericano, éste no necesariamente tiende a una progresiva ampliación y profundización. Más bien, el quizás exagerado énfasis que se puso en el pasado en la integración comercial —vale decir, la creación de zonas de libre comercio— y la relativa debilidad en la promoción conjunta de proyectos de interés regional, condujo a una concentración geográfica de los beneficios de la integración en los países relativamente más industrializados y a reducir la dinámica del proceso. De otra parte, al parecer la integración no fue capaz —ni en Centroamérica ni mucho menos en el resto de América Latina— de realizar la contribución que se esperaba para solucionar los principales problemas de desarrollo que a los países se les planteaban.

Todo esto, así como las mismas transformaciones y rápidos cambios en la economía internacional aconsejaban un replanteamiento del marco conceptual de la integración económica para que ésta coadyuve efectivamente al proceso de desarrollo que la región habrá de enfrentar durante los próximos años.

Y en esto satisface comprobar que Centroamérica continúa en la vanguardia, al haber concebido dos enfoques

múltiples y simultáneos para fortalecer su proceso de integración. El primero, de carácter global —y que se plasmaría en un nuevo tratado—, tenderá a alentar la integración a largo plazo fijando los grandes objetivos del proceso y estableciendo los organismos y los procedimientos que permitirían alcanzarlos. El segundo, de carácter más específico —y sin esperar necesariamente la entrada en vigencia del tratado— consistiría en reactivar la integración a corto plazo mediante la ejecución de proyectos concretos de interés regional.

Me complace también poder afirmar que la CEPAL ha continuado su asociación a este proceso renovador, sobre todo a través de la reunión celebrada por el Comité de Cooperación Económica en mayo de 1975 y la que dicho Comité realizará en el curso de la presente semana para evaluar la ejecu-

ción de las decisiones adoptadas en aquella ocasión.

Lo que Centroamérica decida para revitalizar su movimiento integrador tendrá profundas repercusiones en el resto de América Latina, ya que hoy, como en el pasado, ella se convierte en una región líder en las ideas y en las acciones en materia de integración.

Deseo, pues, a los países centroamericanos el mayor de los éxitos en estas nuevas etapas del proceso integrador y les reitero, una vez más, nuestros fervientes deseos de contribuir a esos esfuerzos. En forma particular, nuestra Oficina de México, hoy bajo la inspirada dirección de un ilustre centroamericano, Gert Rosenthal, continuará profundamente comprometida, al igual que en el pasado, con esta histórica tarea al servicio de los ideales integracionistas.

## II. Las grandes tareas del desarrollo latinoamericano

Dos son las grandes preocupaciones del presente económicosocial latinoamericano:

- Satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa excluida de los frutos del desarrollo de las últimas décadas.
- Encontrar un distinto y más favorable modo de inserción en la economía internacional.

En la última cita de esta Comisión (en Trinidad-Tabago, en 1975), en varios otros foros y, más recientemente, en diciembre del año pasado al anticipar los resultados globales de la evolución regional en 1976, tuve oportunidad de exponer algunas proposiciones básicas sobre esas materias.

De un lado, en lo que se relaciona con la primera cuestión, he tratado de poner de manifiesto que el sistema productivo latinoamericano ha experimentado una transformación profunda en el período de postguerra, tanto por su magnitud como desde el punto de vista cualitativo. De allí se desprende que América Latina está en situación de abordar tareas que en el pasado podían parecer demasiado ambiciosas, pero que hoy se han tornado objetivamente posibles. La principal de ellas, sin duda, es el alivio sustancial, cuando no la erradicación, de la llamada 'pobreza crítica', que afecta, con distinta intensidad y contrastes nacionales, a por lo menos un tercio de la población regional.

De otro lado, en lo que se refiere a la posición externa de América Latina, hemos querido acentuar la mayor capacidad de la región para resistir y adaptarse a las consecuencias de la turbulencia internacional de los últimos años, que todavía perdura. Esta realidad implica problemas y oportunidades que deben apreciarse con ojos abiertos hacia el cambio y la novedad, y no como si se tratara de la simple repetición de viejos escenarios. En términos generales, ello supone imaginar qué clase de nuevo orden económico internacional interesa a América Latina y en qué forma la

región debe insertarse en ese contexto.

En una aproximación superficial nuestros planteamientos sobre estos asuntos vitales podrían ser interpretados como imbuidos de un injustificado optimismo frente a los graves problemas que afrontan nuestros países.

Excúseseme, entonces, si entro a considerar los dos temas con algún detenimiento y en forma separada, aunque sea obvia la relación entre la transformación y potencialidad socioeconómica del sistema productivo y las características de su encuadramiento exterior.

### A. *El desarrollo del potencial productivo*

#### *La expansión económica: realidad y perspectivas*

No creo necesario recordar los antecedentes presentados en mi exposición de Trinidad-Tabago respecto a las transformaciones cuantitativas y cualitativas de la economía latinoamericana a partir de 1950.<sup>1</sup> Basta que reitere algunos hechos primordiales, como que el producto regional casi se cuadruplicó entre ese año y 1974 y alcanzó a una dimensión comparable a la de Europa en 1950 "cuando aquella región era ya una de las áreas más industrializadas del mundo y algunos de sus países figuraban entre las principales potencias económicas".<sup>2</sup> Desde un ángulo más concreto, y con referencia a un sector estratégico para el desarrollo vuelvo a llamar la atención sobre el hecho de que en ese

mismo lapso la producción de maquinarias y equipos se multiplicó nueve veces. Así, mientras que en 1950 alrededor de las tres quintas partes de la demanda por esos bienes se cubría con importaciones, en 1974, las proporciones habían mudado sustancialmente, y unas tres cuartas partes de esas necesidades fueron satisfechas con las producciones nacionales.

Estos hechos, con otros bien conocidos de tenor semejante, son testimonio macizo del desenvolvimiento de las fuerzas productivas en América Latina. Y con la debida prudencia puede suponerse que la expansión continuará en el próximo futuro, la que llevará a la región a niveles mucho más altos que los actuales, a lo que se sumarán modificaciones significativas de la estructura económica.

Veamos algunas perspectivas al respecto.

Si se toman, por ejemplo, como punto de referencia las tasas medias de crecimiento en un plazo tan amplio y variado como el que se extiende entre

<sup>1</sup> Véase *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial, Cuadernos de la CEPAL*, Nº 1, 1975.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 18.



1960 y 1974, y se supone que ellas se repetirán en lo que va desde ese año hasta 1990, vislumbramos algunos cambios de magnitud sustanciales. Estos, para su mejor apreciación, pueden compararse con las situaciones respectivas de la Comunidad Económica Europea en 1970 (excluida Gran Bretaña).

- El producto interno regional en 1990 alcanzará a poco más de 560 mil millones de dólares, esto es, sería superior al de la CEE en 1970, que fue de 500 mil millones, en cifras redondas.<sup>3</sup>
- El producto industrial latinoamericana llegaría a unos 165 mil millones de dólares, cifra que sólo es un 100/o inferior a la de la CEE en 1970, que fue de 184 mil millones de dólares. Así y todo, el nuevo nivel latinoamericano implicaría más que triplicar el valor de la producción manufacturera en 1974.<sup>4</sup>
- La oferta de energía eléctrica estaría en 1990 muy cerca de los 800 mil millones KWH, cantidad muy superior a la disponibilidad de la CEE en 1970, que fue de 606 mil millones de KWH.<sup>5</sup>
- El valor bruto de la producción de maquinarias y equipos alcanzaría en 1990 a unos 138 mil millones de dólares, cifra mayor que la registrada

<sup>3</sup> Dólares de 1970, como en todas las otras estimaciones. La tasa de crecimiento supuesta fue de 60/o anual, o sea, la efectivamente alcanzada entre 1960-1974 y que se presupone para el período posterior como promedio. El PBI de América Latina llegó a 222 mil millones en 1974.

<sup>4</sup> La tasa de crecimiento industrial del período 1960-1974 alcanzó a 7.30/o y es la supuesta para 1974-1990.

<sup>5</sup> La tasa respectiva de expansión fue de 8.6 para 1960-1974 y se supone la misma para 1974-1990.

en 1970 en la CEE, donde llegó a 126 mil millones de dólares.<sup>6</sup>

Me anticipo a reconocer que estas comparaciones están expuestas a toda clase de reservas. Una principal, sin duda, es que estamos cotejando a América Latina con un conjunto de países que tienen una masa de población menor y un ingreso por persona mucho mayor.<sup>7</sup>

De todos modos, esas reservas no invalidan mi intención básica, que es evidenciar el gran cambio registrado en las magnitudes y en la composición del sistema económico regional.

El poner de manifiesto estos hechos ¿significa que se pasan por alto o se subestiman las observaciones de todo orden que se han levantado frente a las modalidades del desarrollo latinoamericano y particularmente a su proceso de industrialización?

Mi respuesta es un enfático ¡no!

Más aún. Podría decir que compartimos la mayor parte de las observaciones críticas sobre el esquema regional y sus características económicas y sociales.

#### *Recapitulación crítica de la experiencia latinoamericana*

La verdad es que la CEPAL, desde antiguo, como lo demuestran numerosos documentos,<sup>8</sup> estuvo llamando la aten-

<sup>6</sup> La tasa de crecimiento del período 1960-1974 fue de 11.20/o, que también se supone para 1974-1990.

<sup>7</sup> Hacia 1974 la población de la CEE era de poco más de 200 millones; la de América Latina, de unos 315 millones. Por su lado, el ingreso por persona de la CEE se estimaba en unos 2 800 dólares y el de América Latina en 750 dólares (dólares de 1970).

<sup>8</sup> Entre los últimos, véase *Problemas de la industrialización substitutiva*, que recoge una selección de los criterios de la CEPAL sobre el asunto a través de los últimos veinticinco años. (*Cuadernos de la CEPAL*, N° 14)

ción sobre los peligros, fallas y vacíos del proceso de cambios que se inicia o activa después de la gran depresión y, especialmente, después de la segunda guerra mundial en América Latina. Lo que no fue óbice para que la institución se comprometiera con ese proceso y apoyara su sentido fundamental.

Fue aquí, en las reuniones de esta Comisión, donde primero se acentuaron las limitaciones y encrucijadas de la industrialización sustitutiva y se insistió en la necesidad de rebasar los 'compartimientos estancos' de los mercados nacionales para proyectar su transformación en el ámbito regional y en el mundial.

Asimismo fue en ellas donde se recogieron los empeños por ampliar y diversificar la base de exportación, asumiendo el liderazgo de la acción del Tercer Mundo en pos del tratamiento equitativo y del acceso franco de las producciones exportables a las economías centrales.

Aquí también se enfatizó la necesidad de la cooperación y el financiamiento exterior para obtener una corriente adecuada de recursos extranjeros y acrecentar la inversión y la captación tecnológica, haciendo presente a la vez los riesgos del endeudamiento excesivo o estéril y los del control foráneo de los activos y las decisiones nacionales.

Tampoco los latinoamericanos fuimos indiferentes a las pruebas evidentes de la ineficiencia y el desperdicio que puede implicar una industrialización desordenada, parroquial y sobreprotegida. Frente a esta situación no planteamos la mítica reconstitución de un mercado perfectamente competitivo como supremo rector de la asignación de los recursos, sino que patrocinamos la disciplina y orientación de las fuerzas del mercado por las vías de una planificación racional. Permítaseme recordar que esta

alternativa ha pasado a constituir uno de los temas recurrentes en la discusión actual sobre políticas económicas en los países capitalistas industrializados, aparte de que en varios de ellos ya constituye una práctica de muchos años.

Por último —y ciertamente lo primordial— tampoco hemos olvidado que el desarrollo, en definitiva, sólo puede evaluarse por el grado y forma en que se satisfacen las necesidades esenciales de la población; y que si es importante apreciar con realismo los grupos sociales que se incorporan y participan del crecimiento, jamás puede dejarse de lado a los que se excluyen, los cuales, por desgracia, son tan numerosos. A ello han apuntado los trabajos que la CEPAL estuvo realizando en materia de investigación, diagnóstico y proposiciones sobre la distribución del ingreso.

En resumen, frente a la interrogación que propuse poco antes se justifica mi respuesta negativa. El reconocimiento objetivo del potencial productivo acumulado en estas décadas por el desarrollo regional no se contradice ni pretende esconder las grandes manchas y frustraciones que lo han acompañado o fueron heredadas del pasado.

Muy por el contrario. Nuestra intención al destacar la magnitud y naturaleza de ese potencial, lejos de ser apologetica, es crítica y positiva.

Por una parte, porque el reconocimiento de esa realidad tiene meridiana importancia en relación con una polémica que ha recrudecido durante los últimos tiempos y que gira en torno a la industrialización latinoamericana. Sin abundar al respecto, es oportuno recordar que algunas opiniones fueron mucho más allá del análisis y verificación de los rasgos negativos del proceso para, en definitiva, cuestionar su propia razón de ser. En este sentido, no faltaron quienes

lamentasen el abandono del patrón abierto y liberal de la economía primario-exportadora de antaño, o quienes censurasen que América Latina haya seguido este camino en vez de haber optado por modalidades que se han dado en otras regiones.

Estas corrientes de opinión parecen descuidar la ubicación histórica y espacial del asunto.

Por otra parte, a pesar de frustraciones y desencantos, y de proteccionismos a veces excesivos, la industrialización de América Latina es hoy una realidad. Y es una realidad sobre la cual se asienta un progreso que ha llegado a múltiples sectores sociales.

*La erradicación de la pobreza crítica: tarea ahora posible y prioritaria*

Pero nuestra intención crítica y positiva apunta, sobre todo, en otra y más decisiva dirección, que se desprende naturalmente de aquella verificación del potencial productivo construido con el esfuerzo regional.

Si hemos insistido en esa realidad, repito, no es por afán apologético o por una inclinación al optimismo. Lo hemos hecho porque ella me permite reafirmar una tesis que ya acentué en mi exposición de Trinidad-Tabago.

*Según dicha tesis ese potencial productivo es la condición que permite y exige el cumplimiento de propósitos que pudieron ser difíciles o imposibles en el pasado pero que hoy ya no lo son. Esto es, son objetiva y materialmente alcanzables.*

A la cabeza de todos ellos figura, como ya señalé, el alivio sustancial o la eliminación en un plazo razonable, de la pobreza crítica en que vive todavía una parte considerable de la población latinoamericana.

La nueva realidad económica regional, la 'masa crítica' acumulada, permiten, como pasará a fundamentar, emprender esa batalla. Y ella misma lo exige por razones meridianas de justicia: sobre las espaldas de los postergados ha caído gran parte del sacrificado esfuerzo colectivo para establecer aquel potencial productivo.

La preocupación por el problema, por otro lado, constituye hoy el trasfondo ético o moral de un diálogo conflictivo mucho más amplio: el que tiene lugar entre el Norte desarrollado y el Sur en desarrollo. Lo que se discute en ese ámbito, y en el regional, es el *si* y *cómo* es posible elevar las condiciones de vida de la humanidad marginada de los progresos y frutos de la revolución del progreso técnico.

Conviene tener a la vista algunas magnitudes del asunto a nivel mundial para apreciar mejor la situación particular de América Latina en este primordial asunto.

El Banco Mundial se ha venido ocupando insistentemente de esta materia, sumando así su labor a los esfuerzos por desentrañar y abordar concretamente las situaciones de pobreza crítica de la humanidad.

Se han dado a conocer algunas estimaciones no oficiales sobre la inversión que podría ser necesaria para mejorar sensiblemente, y en el plazo de una década, la situación de los 750 millones de habitantes (650 millones, rurales; el resto, urbanos) que hoy tendrían un ingreso por persona inferior a 200 dólares al año.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Véase, Nahbub Ul Haq, *The Third World and the International Economic Order* (Conferencias pronunciadas en Georgetown, Guyana, noviembre, 1975), Georgetown, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como es fácil anticipar, son inmensas las inversiones que se requieren para ofrecer un mínimo aceptable a esa gran masa en materia de alimentación, agua potable, educación, salud pública y viviendas urbanas.

Ellas se calculan entre 110 y 125 mil millones de dólares, o sea entre 11 y 13 mil millones de dólares anuales en el curso de un decenio.

Nótese bien que se trata del objetivo limitado y parcial —aunque no por eso poco ambicioso— de crear una infraestructura material y humana (como en el caso del personal para la educación), para asentar y poner en movimiento un programa. No considera, pues, los apreciables gastos de operación y mantenimiento que derivan de esas inversiones.

Sin embargo, esas sumas ingentes se evalúan con otra perspectiva cuando se tiene en cuenta, por ejemplo, que el gasto mundial en armamentos, *solamente en un año*, 1975, llegó a unos 300 mil millones de dólares. Se pueden ensayar muchas otras relaciones: con el producto total de los países desarrollados, con el monto actual de las inversiones o de determinados consumos masivos, pero no esenciales, etc. En todos los casos se llega a la conclusión de que aquellas exigencias, aunque considerables, están dentro del reino de la realidad y no de la utopía. Esto, claro está, desde el ángulo estricto de la posibilidad económica y sin considerar obstáculos políticos que, sin duda, pueden constituir una limitación primordial. Pero ello, insisto, no contradice la importancia histórica de la verificación: *desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad humana, en su conjunto y más allá de las compuertas entre naciones y entre clases, parece haber traspuesto potencialmente el umbral del que se ha llamado reino de la necesidad.*

Ese presupuesto global tiene un fundamento mucho mayor en una región del Tercer Mundo como América Latina, cuyo potencial productivo e ingresos por persona son considerablemente más altos que en Asia o Africa.

### *Redistribución del ingreso y estilo de desarrollo*

Para cimentar esa tesis vale la pena recordar las conclusiones de un trabajo reciente.<sup>10</sup>

Si se mantuviese la tasa histórica de crecimiento —alrededor del 6% anual— la mitad más pobre de la población regional podría llegar a satisfacer sus necesidades elementales de alimentación y vestuario en el plazo de un decenio si a través del aumento de ingresos y/o prestaciones sociales su participación en la renta total subiera de aproximadamente el 14% a un 20%.

*¿Cuál sería el requisito primordial para alcanzar ese objetivo, modesto pero trascendental?*

Que la cuota correspondiente al 10% de ingresos más altos se redujera de un 44% del total a un 41%; y la de los estratos intermedios del 42 al 39%. Ello, téngase en cuenta, no impediría que las rentas *absolutas* de esos grupos se elevaran durante ese lapso.

Estas y otras estimaciones del mismo tenor ¿No padecen de cierta ingenuidad? ¿No dan acaso una impresión engañosa de la magnitud y complejidad de la empresa?

Existen, sin duda, esas posibilidades y peligros. Por eso debemos combinar la apreciación realista sobre lo que el presente torna objetiva o materialmente

<sup>10</sup> Véase, Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, p. 124.

alcanzable, y la conciencia más clara y fría respecto a los grandes escollos que se oponen al cumplimiento de los objetivos considerados viables. Pero este ejercicio no puede realizarse si no lo acompaña un apasionado compromiso con la tarea propuesta.

Cavilando sobre estos temas, encontré unas reflexiones oportunas de una autoridad en cuestiones del desarrollo internacional, el señor Maurice Williams, director del Comité de Cooperación para el Desarrollo de la OECD, quien en un artículo reciente decía:

“Después de haber trabajado durante años en problemas de desarrollo, he llegado a la conclusión de que se necesita un optimismo cauteloso y una enorme impaciencia. El optimismo, en cuanto creencia en las posibilidades de progreso humano y social, es parte esencial del desarrollo. Sin embargo, tanto está mal y son tan grandes las necesidades de los pueblos, que los avances dependen de un esfuerzo constante. En consecuencia, frente a la lentitud con que se hacen realidad las expectativas de progreso, para trabajar en favor del desarrollo se necesita también una creciente impaciencia.”<sup>11</sup>

*Cauteloso optimismo. Creciente impaciencia.* He ahí dos ingredientes para enfrentar el asunto que estamos examinando.

Deseo reiterar, pues, que seríamos los últimos en subestimar las enormes dificultades, y de muy variada naturaleza, que se interponen entre la posibilidad objetiva de reducir o eliminar la pobreza crítica en la región y una política que traduzca ese hecho potencial en una realidad efectiva.

No queremos incurrir en ingenuidades.

No podríamos hacerlo, porque además de las incógnitas de naturaleza política que inciden en el asunto —y que no me corresponde analizar— comprendemos que la empresa implica mucho más que una operación redistributivista de viejo cuño, al estilo del llamado populismo.

Como lo señalaba ya hace tiempo el recordado Jorge Ahumada, no se trata meramente de construir algunas viviendas más, algunas escuelas más, algunos hospitales más, o de traspasar por medios asistenciales una parte de los ingresos a quienes tienen necesidades vitales insatisfechas.

Todo lo que se haga por esas vías es respetable y útil; pero aun en el mejor de los casos resulta insuficiente, sobre todo para una visión a largo plazo y que se proponga efectos *duraderos, irreversibles y acumulativos*.

Esos empeños tienen que ir acompañados de otros no menores y más complejos para transformar la modalidad de desarrollo prevaleciente, de manera que el sistema productivo se oriente en mayor proporción a resolver las carencias básicas de la gran mayoría. La opción alternativa —ciertamente indeseable— sería que dicho sistema productivo continúe atendiendo, con abrumadora prioridad, los reclamos cada vez más variados de una minoría que pugna por reproducir los patrones de consumo de las economías de elevado ingreso medio.

Pecaría de miopía quien negara que en la última década, en no pocos países, se ha elevado el número y la proporción de quienes se han incorporado a ese proceso. Pero tampoco puede olvidarse que ello se ha realizado recurriendo a la exclusión de una parte mayoritaria de la población. Y que aún en el caso de

<sup>11</sup> Véase Maurice Williams, “The emerging new realism in North-South cooperation”, *OECD Observer*, Nº 84, nov.-dic. de 1976.

algunos grupos aparentemente favorecidos, ello se realizó al precio del deterioro de consumos y servicios esenciales, públicos y privados.

Se precisa, pues, un cambio sustancial en el modo y en la forma de utilización del excedente económico, ya considerable en la región, como lo demuestran las tasas de inversión alcanzadas y como lo sugiere la representación del consumo conspicuo y del desperdicio consumista.

Esa reasignación de recursos implica ante todo la mudanza radical de las condiciones de trabajo y productividad de la población que vegeta en actividades donde el progreso técnico no se difundió o lo hizo en escala reducida. En muchos casos el proceso implicará el desplazamiento de la fuerza de trabajo desde áreas donde no se justificaba su retención a otras donde tendrán que abrirse oportunidades de empleo mejor remuneradas y ciertamente más productivas.

Por otro lado, sería bien difícil que ese proceso ocurriera y se asentara, si paralelamente no es apoyado y reforzado por transformaciones progresivas en la estructura de la distribución del ingreso. Sobre todo en una economía de mercado —pero no solamente en ella— este cambio constituye una condición *sine qua non* para obtener la nueva asignación de recursos que se propugna.

#### *La responsabilidad del Estado y el papel de la planificación*

La dimensión y complejidad de estas tareas —que sólo esbozo del modo más sumario— despejan de cualquier cariz ideológico la deducción elemental de que ellas no pueden abordarse sin una decisiva y esclarecida participación, y hasta liderazgo de la política pública, esto es, del Estado. Más aún, de que esta

presencia tiene necesariamente que ejercerse recurriendo a alguna modalidad de programación global.

No son pruritos doctrinarios los que fundamentan esa conclusión sino la naturaleza misma de los problemas de la sociedad moderna; más aún, cuando ellos tienen el carácter de los que encara nuestra región. Esta afirmación, claro está, no contradice y, antes bien, refuerza la preocupación que se manifiesta en muchas partes en torno a la definición de las responsabilidades del Estado, de las relaciones con la empresa privada nacional y extranjera, de las modalidades adecuadas de planificación y otros temas afines.

No cabe duda de que falta mucho para dilucidarlos adecuadamente. Y en la medida que los propósitos son más comprensivos y exigentes, tanto mayor importancia revista todo esfuerzo en ese sentido.

Para dar término a esta parte de mi exposición —y al margen de reservas y excepciones legítimas a mis apreciaciones sobre la materia analizada—, quisiera reiterar mi tesis inicial de que la expansión del potencial productivo de la región torna posible e imperativa la acción destinada a reducir drásticamente esa realidad de la pobreza crítica que ofende la conciencia moral de América Latina.

Asimismo, puede resultar oportuno en este momento recordar un pensamiento de Alexis de Tocqueville, escrito a propósito de la Revolución Francesa, y que resume brillantemente lo que muchos pensamos sobre la cuestión en debate:

“Soportado con paciencia mientras parece inevitable, un sufrimiento comienza a resultar intolerable una vez que atraviesa por la mente de los hombres la posibilidad de eliminarlo.”

En efecto, ya ha penetrado, con justa razón, en la mente de los postergados, que su condición no sólo debe sino que *puede* ser cambiada; no es justo soslayar

ese hecho; y tampoco es prudente desestimar la fuerza implícita en esa comprensión.

### B. Problemas que plantea el crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo

No solamente son razones éticas las que inducen a patrocinar una política de desarrollo que tenga como eje central las necesidades básicas de la gran mayoría, y por ende sus condiciones de empleo y remuneración.

Los hechos y las previsiones nos están diciendo con toda claridad que si no procedemos de esa manera nos enfrentaremos con problemas cada vez más graves y conflictivos. Ello resulta evidente al considerar un tema que está estrechamente ligado al que acabamos de considerar, cual es el de los desajustes y problemas derivados del crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo.

#### *Población y fuerza de trabajo: algunas previsiones*

Algunos estudios recientes de la institución, que tienen su origen en el programa sobre estilos de desarrollo, han estimado las tendencias probables en materia de población y de fuerza de trabajo en las próximas décadas.

Se trata, como todos saben, de una cuestión con carga polémica que, además, difiere sensiblemente según las condiciones particulares de los países.

No entraremos a examinar los puntos de vista controvertidos en la materia, pero sí queremos partir de una realidad objetiva ajena a los mismos y de vital importancia para el asunto que nos interesa.

Ella es muy simple: *cualesquiera sean las políticas que se adopten en el futuro*

*sobre el crecimiento poblacional en América Latina, la masa de habitantes de la región continuará aumentando con rapidez hasta fines de siglo y más allá de ese plazo.*

Aun si se supone una caída drástica en la tasa de crecimiento de la población —a saber, que entre 1970 y fines de siglo ésta disminuye a la mitad (de 2.90/o a 1.40/o)— de todos modos el número de la latinoamericana excederá de 500 millones hacia el año 2000. Dicho sea de paso, si se mantuviese la cadencia de aumento de 1970 —lo que no es probable, dada la inclinación al descenso moderado de la tasa de crecimiento demográfico— la población total alcanzaría alrededor de 720 millones el año 2000.

Cualquiera sea la situación definitiva —y esto dependerá de una serie de factores que no es posible examinar ahora— lo cierto es que la evolución cuestionará en alguna medida el concepto corriente de América Latina como una región subpoblada y de abundantes recursos *vis-à-vis* la población, aunque seguirá teniendo una posición relativamente favorable si se le compara con áreas de gran densidad, como la India, Japón o la propia Europa occidental.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La densidad por kilómetro cuadrado en 1970 llegaba a unos 30 habitantes en América Latina, frente a 180 en India, 290 en Japón, 155 en Europa occidental, 22 en Estados Unidos y 11 en la Unión Soviética.

Por otro lado, también es cierto que un volumen poblacional como el señalado importaría un mercado potencial que, en su conjunto, podría servir de base amplia incluso para las industrias modernas con grandes economías de escala.

Las perspectivas son aún más llamativas en lo relacionado con la fuerza de trabajo. Debido a varios elementos —como las altas tasas de crecimiento en las décadas pasadas y la estructura por edades de la población—, las personas en busca de empleo aumentarán a una tasa anual de 30/o, o poco más elevada, a lo largo de varias décadas. En este sentido, nótese bien, las diferencias entre países son menores que en el caso de toda la población. Tomada gran parte de la región (20 países), las estimaciones realizadas señalan que los habitantes económicamente activos deberán pasar de unos 97 millones en 1975 a unos 252 millones en el año 2000.<sup>13</sup>

Para tener una idea comparativa, puede recordarse que la expansión de la fuerza de trabajo en los países europeos, entre 1950 y 1970, fue muy inferior al 10/o anual, y que aquella llegó incluso a reducirse en términos absolutos en algunos casos. En Japón y Estados Unidos se registraron crecimientos más altos (2 y 1.60/o, respectivamente) pero bastante inferiores a los de América Latina.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase, CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, E/CEPAL/1027, marzo, 1977.

<sup>14</sup> En el período señalado, los países que se mencionan tuvieron los siguientes incrementos anuales de su fuerza de trabajo: Austria, -0.40/o; República Federal de Alemania, 0.90/o; Noruega, 0.50/o; Francia, 0.40/o; Reino Unido, 0.50/o; España, 0.50/o; Italia, -0.20/o. Fuente: *Anuarios de la OIT*, datos censales.

### *El reto del empleo productivo*

Las magnitudes expuestas demuestran, más allá de cualquier duda, que en el futuro previsible nuestra región no sólo tendrá que acrecentar su producto significativa y persistentemente para satisfacer las necesidades de una población creciente, sino que también deberá crear oportunidades de trabajo para una masa que aumenta con aún mayor rapidez. Lo segundo —cabe subrayarlo— será una de las condiciones esenciales para satisfacer la primera exigencia.

Parece innecesario destacar la magnitud del desafío. Si hemos mencionado algunos antecedentes relativos al aumento de la fuerza de trabajo en algunos grandes países industrializados es, precisamente, para que se aprecie la diferencia en las situaciones históricas en esta materia y, por lo tanto, cuánto más difícil se plantea el problema de la absorción productiva de los incrementos de la población en nuestros países. Como se ha dicho más de una vez, los problemas de la creación de empleo —de suyo difíciles en las economías industrializadas— habrían sido sustancialmente mayores si hubieran tenido que encarar tasas de expansión de la fuerza de trabajo como las de América Latina, varias veces mayores.

Esta realidad explica en buena parte la denominada insuficiencia del sistema regional para generar las necesarias oportunidades de empleo y no puede dejar de tenerse en cuenta en cualquier análisis del asunto.

Frente a ella, como sabemos, se perfilan dos requisitos primordiales y asociados, cuales son la aceleración del ritmo de crecimiento y la elevación de las cuotas de inversión.

En ambos respectos no ha sido insatisfactorio el desempeño regional



sobre todo entre fines del decenio de los años 60 y comienzos del actualmente en curso. Tasas sostenidas de crecimiento económico sobre el 60/o anual y coeficientes de inversión que llegaron por encima del 200/o lo demuestran plenamente.<sup>15</sup> Mantener, y, en lo posible, intensificar esa evolución resulta imprescindible.

Sin embargo, ¡no todo es problema de ritmos y tasas! Los medios, por legítimos y necesarios que sean, no pueden confundirse con los fines.

Esa es la crítica medular al 'desarrollismo espúreo'. Y son pocos hoy día los que no la comparten, sea en los países centrales, sea, y con mayor razón, en los de la periferia.

La primera objeción tiene que ver con una cuestión ya examinada y que hemos reiterado con porfía: no basta crecer, por indispensable que ello sea; tanto o más decisivo es determinar *para quiénes se crece*.

No insistiremos sobre este aspecto, pero sí les recordaremos que el mismo está indisolublemente asociado con otro de la misma entidad: el de *cómo se crece*, ésto es, la modalidad de desarrollo que se adopta.

Si tomamos como referencia aquel difícil reto del aumento de la fuerza de trabajo, fácil es convenir que su solución no sólo depende del logro de tasas satisfactorias de crecimiento y niveles adecuados de capitalización. Se requiere, también, que esos esfuerzos lleven a una asignación de recursos que implique el acceso y el mejoramiento de las condiciones de ingreso y productividad de *toda* la población activa —sin perjuicio, claro está, de las diferenciaciones a que

obligue la naturaleza del progreso técnico o la estrategia global de desarrollo.

Por el contrario, si el proceso no se orienta de ese modo, apoyado por las políticas de redistribución del ingreso, la tendencia espontánea irá en el sentido de una triple concentración ya conocida: al nivel del sector moderno, esto es, de las grandes empresas (privadas nacionales y extranjeras, y públicas); al nivel de los grupos sociales afiliados a ese estrato; y al nivel de las regiones y ciudades que son asiento de ese poderoso impulso centrípeto.

Reiteramos que esta modalidad de crecimiento ha significado cambios profundos y avances significativos en muchos casos, sobre todo en el sentido de establecer un potencial productivo nada despreciable. Pero parece también claro que difícilmente podrá llenar en un plazo razonable las exigencias en cuanto a necesidades básicas de la mayoría, y en lo que se refiere a la absorción productiva de la fuerza de trabajo.

#### *Dónde y cómo absorber la fuerza de trabajo*

Todas las previsiones llevan a suponer que continuarán en el futuro las tendencias al desplazamiento de la población activa hacia las actividades industriales —en el sentido más amplio—, y hacia los servicios. La experiencia latinoamericana al respecto no contradice la evolución que se registra en escala universal, cualquiera sea el sistema institucional adoptado.

Pero nuestra experiencia del pasado como otras ajenas —positivas o frustradas—, nos señalan con claridad los peligros que se enfrentan y las condiciones que deben llenarse.

El primer aspecto a tener en cuenta es que la disminución relativa o absoluta

<sup>15</sup> Véase, CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, op. cit.

de la fuerza de trabajo radicada en el sector primario debe ir de la mano con una intensa difusión del progreso técnico en esas actividades, y particularmente de aquellas modalidades dirigidas a acrecentar la productividad de la tierra. De otro modo, se mantiene o agudiza la pobreza del campo, aumentan las carencias de la oferta agropecuaria y puede acelerarse en demasía el éxodo o expulsión de campesinos hacia la urbe. Las transformaciones progresivas de la estructura de la propiedad parecen constituir el complemento indispensable de esa política en la mayoría de los países.

En la medida que se cumplan los objetivos señalados, las tendencias hacia la transferencia de fuerza de trabajo a otros sectores será moderada, aunque no restringida. Esa retención relativa significará también incrementos de la productividad y la oferta agrícolas, y elevación de los ingresos de quienes trabajan en esa actividad y en la agro-industria.

El segundo elemento se relaciona con la estrategia de la industrialización, teniendo presente que corresponderá a las actividades ligadas a ella el papel primordial en la creación de oportunidades de trabajo.

En este campo, los objetivos principales parecen ser el desarrollo preferente —en cantidad y productividad— de aquellas ramas vinculadas a la satisfacción de las necesidades esenciales; la ampliación de la plataforma de sustentación que representan las industrias básicas, de bienes de capital e insumos; y la proyección de esas actividades hacia el ámbito regional y mundial. Naturalmente, estos objetivos se presentan y combinan de modo particular en cada país.

### *Metropolización y desarrollo regional*

Por otra parte —y para señalar solamente lo que creemos principal—

está el gran reto de la urbanización, del crecimiento de las ciudades; adónde irá o seguirá radicada una parte creciente de la población, querámoslo o no.

Sin pretender abarcar un campo tan amplio y complejo como el de esta materia, me limitaré a destacar dos temas que preocupan especialmente a nuestros países.

Uno de ellos es lo que podríamos llamar el espectro de la metropolización o de la megalópolis. En distinto grado y con diferentes características, buen número de países encaran esta realidad, con todas sus graves y conocidas consecuencias.

Si bien es probable que las tendencias hacia la sobreconcentración urbana se moderen en el futuro, como ocurrió con otras megalópolis de la sociedad industrial —llámense Nueva York, Londres o París—, ello en modo alguno puede significar un consuelo o una justificación de pasividad frente al fenómeno.

La primera razón y la más general es que ya son demasiado agudas y negativas las consecuencias del proceso en términos de contaminación, congestión y deterioro urbanos en múltiples dimensiones, las que por sabidas no parece preciso recordar.

La segunda es que el desarrollo de la metropolización representa un verdadero tonel sin fondo por la absorción de recursos cada vez más cuantiosos, cuyo crecimiento exponencial, en vez de resolver los problemas avizorados, los reproduce en escala cada vez mayor. No cabe duda de que el costo de oportunidad social de esas inversiones es inmenso. Esas demandas acumulativas reducen sustancialmente el margen de recursos que podría aplicarse con elevada productividad social y económica en otros destinos.

No cabe aquí pasar revista a las políticas encaminadas a lidiar directamente con el gigantismo urbano. Ellas forman parte y van dando cuerpo a disciplinas específicas sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos, que ya practican numerosos países y se han incorporado al quehacer de las Naciones Unidas.

En cambio, quisiera llamar la atención sobre la importancia fundamental que tiene en la materia una aproximación, indirecta si se quiere pero de enorme eficacia a mediano y a largo plazo, cual es la prosecución enérgica y perseverante de las políticas de desarrollo o reequilibrio regionales.

La experiencia ajena y la latinoamericana son elocuentes. En aquellos países nuestros donde la formación histórica y/o políticas deliberadas significaron la multiplicación de centros urbanos dinámicos, ha sido más viable contrarrestar los impulsos hacia un exagerado monocentrismo. Simultáneamente, ello ha permitido absorber de un modo más balanceado y con costos menores las demandas de ocupación.

También en este aspecto me atrevo a recordar que tanto la CEPAL como el ILPES han contribuido en medida importante al conocimiento de las materias relacionadas con la diversificación regional.

#### *Las oportunidades en el sector servicios*

Por último, quisiera referirme a otro tema debatido y de evidente significación para la cuestión del empleo, como es el papel del sector servicios.

Por diversas y variadas causas, ya muy analizadas, las actividades respectivas han tenido, como se señaló hace tiempo en trabajos de la CEPAL, una expansión considerable y prematura. A

la inversa de lo ocurrido en las economías industrializadas, el fenómeno no surgió como consecuencia natural de la difusión e intensidad del progreso técnico en los sectores productores de bienes sino que, por el contrario, debido a la insuficiencia de ese mismo proceso. Como se dijo alguna vez, más que síntoma del desarrollo aparece entre nosotros como indicador del subdesarrollo.

Sea como sea, se trata de una formación histórica, difícil de modificar radicalmente aunque un crecimiento más vigoroso y mejor orientado puede alterar en el futuro la distribución de la fuerza de trabajo.

Aun con esas restricciones, no cabe duda de que existe un ancho campo de acción para transformar internamente la ocupación en el área de servicios, en el sentido de acrecentar los más calificados o de significación social en desmedro de los que sólo representan modalidades de desempleo disfrazado.

El propio desarrollo urbano, como bien se sabe, exige una multiplicación de funciones, tanto en el área pública como en la privada, que pueden ser satisfechas con esa transformación cualitativa de la estructura de servicios. De este modo, lo que hoy puede aparecer como un lastre, mañana puede constituir un acervo de indudable importancia.

Partiendo de la base de que las inversiones por persona ocupada son mucho menores que en otros sectores, aquel proceso depende en medida primordial de un esfuerzo sistemático y masivo de educación y capacitación.

Conviene advertir una vez más que esta perspectiva nada tiene de utópica. En la práctica corresponde a lo realmente ocurrido, tanto en los países desarrollados como en algunos en desarrollo. Entre estos últimos hay ejemplos llamativos de lo que puede lograrse —tan-

to para los grandes objetivos de la comunidad como para el específico de la absorción ocupacional— con la expansión sostenida y preferente de los servicios educacionales, sanitarios, de recreación, de deporte y cultura, de conservación y seguridad, y muchos otros de pareja utilidad.

En resumen, si bien es enorme el reto del problema del empleo, parece haber posibilidades ciertas de encararlo si el mismo se sitúa en el escenario de un estilo de desarrollo que tenga como meta la satisfacción preferente de las necesidades cardinales de la sociedad.

### C. *Las relaciones económicas externas de América Latina*

Señalé antes que una segunda gran cuestión que plantea la realidad económica latinoamericana estriba en la naturaleza de sus vínculos y de su inserción en la economía internacional. Deseo, pues, analizar sumariamente los problemas que se enfrentan en el presente, y los objetivos y tareas en relación al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Mundial.

#### *La mayor capacidad de defensa de la economía latinoamericana*

Quiero referirme, en primer lugar, a la afirmación que inicialmente hice cuando expresé que América Latina ha mostrado en años recientes mayor capacidad que en el pasado para enfrentar una crisis externa de la intensidad y duración de la que aún perdura, amortiguada pero todavía incierta.

Son hechos indudables y registrados que en 1974 América Latina continuó creciendo vigorosamente, en tanto que las economías centrales se deslizaban hacia la recesión más profunda y prolongada desde la Gran Depresión de los años 30; que en 1975 el producto total de la región volvió a aumentar —aunque a un ritmo bastante más bajo—, mientras que en los países industrializados el producto disminuyó ese año en

términos absolutos; y que en 1976, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, la actividad económica se expandió una vez más en forma intensa.

Esto no significa, por cierto, que la evolución económica de nuestros países se haya desligado de la de las economías centrales, cuya contracción en la reciente coyuntura recesiva se debió en parte a una decisión deliberada de política económica tendiente a restablecer el equilibrio externo y a reducir el ritmo de sus procesos inflacionarios.

Pero tampoco cabe duda que el comportamiento reciente de las economías de la región contrastó marcadamente con la evolución mucho más desfavorable que ellas tuvieron en el pasado con ocasión de otras crisis de la economía mundial bastante menos intensas y prolongadas que la de 1974-1976.

Quiero, con todo, insistir sobre el carácter limitado de mi proposición. Ella, por un lado, descansa en una comparación irrefutable entre la crítica vulnerabilidad del pasado y la claramente diferente del presente. Por otro, se refiere a una experiencia limitada y concreta: lo ocurrido entre 1974 y 1976, y en relación a un determinado trastorno exterior. Ella no implica, por consiguiente, ninguna previsión o anticipo de lo que podría ocurrir en otro momento y circunstancia.

Esta puntualización no disminuye, empero, la importancia del hecho destacado, que es, a nuestro juicio, considerable.

¿A qué elementos podemos atribuir esa mayor capacidad de adaptación y defensa frente a los retos del exterior?

En mi conferencia de prensa de diciembre último mencioné los que me parecían principales y pido vuestra benevolencia para resumirlos. Ellos son:

- La mayor solidez estructural de las economías del área, debida básicamente a la diversificación de sus aparatos productivos por obra y gracia de la industrialización;
- la composición más diversificada de las exportaciones y, en especial, el incremento de las manufactureras;
- la potencialidad interna para producir bienes intermedios y de capital que antes sólo podían obtenerse a través de importaciones;
- el mayor acceso al financiamiento internacional, sobre todo privado, inclusive en momentos de agudo desequilibrio del balance de pagos en algunos países;
- la transformación limitada, pero significativa, de la agricultura y particularmente de un sector modernizado de apreciable dinamismo.

Por otra parte, está la circunstancia —de tanta significación como los aspectos destacados— de que las políticas económicas latinoamericanas se esforzaron, en la mayoría de los casos, por conciliar el reajuste de las cuentas externas con los objetivos de defensa del ritmo de crecimiento, mantenimiento del nivel del empleo, y control de la inflación. Naturalmente, no siempre se alcanzaron todas estas metas en forma simultánea, o en la medida deseada, pero rara vez hubo desbordes que comprometeran el esquema general de política. No

cabe duda de que ello representa una comprobación de la mayor madurez alcanzada por los grupos dirigentes y técnicos en la concepción global de la tarea que implica la política económica y en el manejo de sus distintos instrumentos.

¿Implica lo señalado que América Latina ha superado sus principales problemas relativos al sector exterior?

¡De ninguna manera! Esa realidad indiscutible no se contradice con la circunstancia de que sobreviven viejas debilidades, han aparecido otras nuevas y se abren interrogantes muy serios respecto a la inserción regional en el escenario externo que va emergiendo.

Para examinar estas cuestiones parece útil tomar en cuenta algunos aspectos generales de indudable trascendencia.

Uno de ellos se vincula con lo que se ha llamado 'internacionalización' de la economía latinoamericana.

Intentaré, pues, presentar, en primer lugar y en forma sucinta, algunos antecedentes principales que deben tenerse en cuenta en el análisis de ese proceso para examinar luego, también con brevedad, los problemas y tareas que de él se derivan.

#### *La internacionalización de la economía latinoamericana*

A raíz de la rápida expansión de las transacciones comerciales y financieras a partir de los últimos años del decenio anterior, se ha identificado ese fenómeno con una creciente apertura de nuestras economías; esto es, con un desarrollo de la división internacional del trabajo en las relaciones entre América Latina y el resto del mundo, tal como ha ocurrido en otras áreas y, especialmente, en la evolución de las economías centrales y de las socialistas.

Si bien es efectiva aquella ampliación comercial y financiera del pasado reciente, no es menos cierto que ella pierde relieve y adquiere contornos distintos si se adopta una perspectiva a más largo plazo, y si se examina la internacionalización desde el ángulo del comercio exterior, primero; del financiamiento externo, luego; y del papel de las empresas transnacionales, por último.

*La internacionalización desde el ángulo del comercio exterior*

Tomemos como punto de partida una realidad: América Latina efectuó en años recientes una encomiable apertura externa que determinó que haya abordado, finalmente, el camino de las exportaciones industriales, vía a través de la cual, en algunos casos, ha obtenido un éxito notorio.

Sin embargo, al tomar en consideración los coeficientes de exportación e importación respecto al aproductado total de la región existentes al comienzo del decenio de 1950, o sea, hace más de 25 años, se llega a la conclusión de que ellos eran entonces más elevados que en 1972-1974, es decir la fase reciente de máxima expansión importadora-exportadora. El coeficiente conjunto de esas transacciones alcanzó a 13.30/o del producto regional en 1950-1952, y sólo a 10.3 en 1972-1974. Sin embargo, esta mengua del coeficiente de apertura externa no acarrió una disminución persistente entre los dos períodos considerados sino que refleja el efecto de dos fases claramente diferenciadas. En la primera de ellas —que duró hasta alrededor de 1967-1968—, la participación del intercambio externo en el producto se redujo de manera más o menos continua. Con posterioridad, se invirtió esta tendencia declinante, pero

esta recuperación no fue suficiente para volver a los niveles de los primeros años del decenio de 1950.

Dicho sea de paso, dicha tendencia se repitió en la mayoría de los países grandes y medianos, con mayor o menor fuerza, pero abarca tanto a Brasil —de dinámica apertura al exterior en lo que corre de esta década—, como a Argentina y México; a Colombia como al Perú. En cambio, quedaron al margen de ella, aparte de algunas pocas economías sudamericanas, los países centroamericanos en su conjunto, donde los coeficientes de exportación o importación en los años setenta fueron más elevados que al comienzo de los años cincuenta.

En suma, la denominada 'internacionalización' de la economía latinoamericana no se manifiesta desde el ángulo de las transacciones comerciales en toda la región.

Ese fenómeno puede atribuirse a varias causas:

La primera y más visible: que las exportaciones latinoamericanas no acompañaron al crecimiento de la demanda mundial por materias primas y alimentos. Mientras ésta se acrecentó en poco más de 40/o anual entre comienzos de los años cincuenta y mediados de los años setenta, el volumen de las exportaciones latinoamericanas de productos básicos lo hizo a una tasa de 3.8 por año. Contribuyeron a este resultado la mayor absorción de dichos productos por la demanda interna, el retorno al mercado internacional después de la segunda guerra mundial de antiguos proveedores, y la aparición en el mismo de oferentes nuevos y, por último, aunque no lo menos importante, el escaso énfasis otorgado, en general, por las políticas económicas en los años cincuenta y parte de los sesenta a la ampliación de las

exportaciones de materias primas y alimentos.

Por otro lado, está el hecho obvio de que hasta más o menos 1965 el producto interno de la región creció con más rapidez que el volumen del intercambio. Si bien, como ya se mencionó, éste acrecentó su ritmo de expansión con posterioridad, también se elevó, aunque en menor medida, la tasa de crecimiento del producto.

Con todo, la evolución descrita tuvo su origen primordial en el profundo cambio de estructura del comercio mundial. En efecto, la participación de las manufacturas aumentó de 44% del total en 1950, a más de 63% en 1973 (esto es, antes del alza sustancial del precio del petróleo), en tanto que la parte de las exportaciones mundiales correspondientes a los alimentos y materias primas bajó de 46 a 24% entre los mismos años.<sup>16</sup>

Se trata, sin duda, de modificaciones radicales que, al mismo tiempo que explican el aumento de la representación de los países industrializados en el intercambio mundial, constituyen la causa fundamental de la rebaja de la participación de las regiones y países que, por distintas razones, no pudieron acompañar ese proceso en la misma medida.

En lo que respecta a América Latina, el incremento de las exportaciones industriales (que llevó su participación sobre el total exportado de alrededor de un 30% a comienzos de los años 50 a un 150% en los últimos años), no fue suficiente para evitar su reducción proporcional en el comercio internacional.

<sup>16</sup> Véase CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024.

### *La otra y más problemática internacionalización*

Si bien el desarrollo de las transacciones comerciales no confirma algunas difundidas suposiciones sobre la internacionalización de la economía latinoamericana, no es menos cierto que el término puede aplicarse con justeza en otros aspectos. Y al hacerlo encontramos un campo más arduo y conflictivo.

En efecto, no cabe duda que América Latina se ha 'internacionalizado' en lo que respecta a sus nexos financieros, y a la presencia extranjera en la propiedad y en la gestión de una parte importante y de las más dinámicas de sus activos económicos.

Un signo claro del primer fenómeno son las variaciones considerables en los déficit de cuenta corriente y en los montos de la deuda exterior que corresponden a los países no exportadores de petróleo. En la práctica, el déficit medio de la balanza de pagos en cuenta corriente de estos países subió de poco más de 1 500 millones de dólares anuales en el período 1965-1970 a poco más de 4 000 millones de dólares anuales en el período 1971-1973 y saltó luego a casi 14 000 millones en 1974-1976.

Para los mismos países, la deuda externa con garantía pública (y que no incluye los compromisos con el Fondo Monetario ni los créditos a menos de un año plazo), se elevó desde 8 700 millones de dólares en 1965 a 42 000 millones en 1975. Por su parte, los créditos otorgados por la banca privada internacional crecieron desde unos 2 500 millones de dólares en 1965 a unos 25 000 millones en 1975, y continuaron elevándose rápidamente en 1976 hasta sobrepasar los 30 000 millones de dólares a mediados del año.

En resumen, sumados unos y otros, hacia 1976 el monto total de deuda externa de la región estaría por encima de los 70 000 millones de dólares. Vale la pena tener en cuenta que hacia 1969-1970 la cifra respectiva era poco superior a los 23 000 millones.<sup>17</sup>

Las magnitudes y los cambios que significan estas cifras con respecto a situaciones no muy distantes son por demás elocuentes; y es con razón que han suscitado inquietudes en el ámbito latinoamericano y en el extranjero.

Sin embargo, una evaluación apropiada requiere ponderar varias circunstancias importantes.

Una de ellas, es la diferente situación particular de los países, sobre todo en lo que se refiere a la de los países exportadores de petróleo, por una parte; y a los que no lo son, por otra. Entre estos últimos también hay diferencias sustanciales de modo que los promedios que resumen su situación conjunta tienen una validez muy relativa. Así y todo, es útil recordar que ni la relación entre el monto de la deuda externa y el producto total, ni el coeficiente que relaciona los pagos de intereses y amortizaciones con el valor de las exportaciones se han elevado desmesuradamente en los últimos años.<sup>18</sup>

Un segundo elemento a considerar es que en varios países, y sobre todo en algunos de gran peso en el área, donde el endeudamiento se acrecentó con mayor rapidez, la evolución se debió en gran

<sup>17</sup> Véase CEPAL, *El desarrollo económico y social...*, op. cit.

<sup>18</sup> El primero de esos coeficientes fue de alrededor de 180/o en 1974-1975, como a comienzos de este decenio; en tanto que el segundo subió de aproximadamente 230/o en el período 1965-1973 a 280/o en 1975. Véase CEPAL, *El desarrollo económico y social...*, op. cit., cuadros 19 y 20.

parte al empeño por sostener los niveles de importación, e incluso acumular stocks durante la turbulente coyuntura de los años 1973-1975. Por lo general, ello se tradujo en incrementos de la tasa de inversión y de la cuota de ahorro externo, y sin duda contribuyó a limitar los efectos de la caída de la demanda externa sobre las tasas de crecimiento. En otras palabras, el mayor endeudamiento fue un camino alternativo a la prescripción ortodoxa de buscar el equilibrio exterior por la restricción del desarrollo interno.

En relación a este mismo punto, tampoco puede subestimarse el hecho de que ese mayor flujo de créditos significó, por un lado, una instancia del 'reciclaje' de excedentes petroleros hacia la región; y, por otro, un estímulo significativo para las exportaciones de las economías industrializadas y para el reequilibrio de sus balances de pagos.

#### *La internacionalización y las empresas transnacionales*

Otra de las manifestaciones inequívocas de la internacionalización en América Latina es la presencia y crecimiento de las empresas transnacionales. Entre otras cosas, ese fenómeno significa una ampliación sustancial del área de propiedad extranjera en los sistemas nacionales y la vinculación dependiente de una parte importante de la actividad productiva, comercial y financiera de los países a una matriz de grandes corporaciones con una estrategia mundial de comportamiento.

Bastan unos pocos antecedentes para obtener una visión aproximada de su representación actual en la economía regional.

Según un estudio reciente, el valor total de las ventas en América Latina por



parte de filiales norteamericanas llegó en 1975 a 57 000 millones de dólares.<sup>19</sup> Si se tienen en cuenta las de filiales europeas y japonesas —cuya participación se ha elevado apreciablemente en los últimos años— es posible que el total haya alcanzado a unos 80 000 millones de dólares en ese año. Esta suma casi duplica el valor de las exportaciones latinoamericanas en 1975.

#### *Incógnitas y tareas de las nuevas relaciones externas de América Latina*

Teniendo en cuenta estas realidades del llamado proceso de internacionalización, cabe preguntarse sobre qué podemos y debemos hacer frente a ellas. Este examen está, por otra parte, íntimamente relacionado con las posiciones que América Latina ha de adoptar con respecto a las características del emergente Nuevo Orden Económico Internacional.

Analicemos, pues, en primer lugar, algunos aspectos vinculados con las políticas de comercio exterior y veamos, luego, otros que tienen relación con ciertas interrogantes que suscitan el financiamiento externo, por una parte, y las empresas transnacionales, por otra.

#### *Problemas y objetivos de las políticas de comercio exterior*

Como ya señalé, a pesar del auge del comercio exterior de América Latina, que se inició en la segunda mitad de la década pasada y culminó en el período 1972-1974, la participación del intercambio externo en el producto global de la región fue durante ese último lapso

menor que a comienzos de los años cincuenta.

Esta relativa estabilidad del coeficiente de apertura hacia el exterior en un plazo tan largo transparenta una de las asimetrías o contradicciones sobresalientes del desarrollo regional. Ella se desprende del contraste que presentan los cambios en la *estructura global de la producción* y los relativos a la *estructura del comercio exterior* y particularmente de las exportaciones. Mientras en el primer caso esas transformaciones han sido profundas y acusan una modificación sustancial de la 'división interna' del trabajo social por obra de la industrialización, en la segunda todavía se mantienen en lo principal los perfiles de la economía primario-exportadora, o sea, de lo que el Dr. Prebisch llamara en otro tiempo el 'esquema pretérito' de la división internacional del trabajo.

Desde un ángulo general, esa asimetría involucra que la economía latinoamericana aún no aprovecha todas las ventajas inherentes al progreso y mudanzas de esa división internacional, como lo han hecho las economías dinámicas de la esfera capitalista y de la socialista.

Desde otro punto de vista, más concreto e incidente en la marcha corriente, ella se reproduce en otra bien conocida, que es la asimetría entre la dinámica de las exportaciones y la de las importaciones, aspecto destacado por la CEPAL desde sus primeros estudios.

En efecto, sobre la primera influyen una serie de factores que van desde la menor elasticidad-ingreso de la demanda por buena parte de los productos básicos hasta las limitaciones que entraban su acceso a las economías centrales. La demanda de importaciones, en cambio, es acicateada por otros elementos, entre ellos la propia naturaleza del desarrollo latinoamericano y la mayor elasticidad-

<sup>19</sup> Véase, *Survey of Current Business*, febrero 1977.

ingreso de la demanda por bienes que incorporan las tecnologías de punta o están asociados a los gastos de los grupos de mayor ingreso.

En la práctica, este desajuste —que tiene como trasfondo aquella asimetría estructural a la que nos referimos antes— se manifiesta en la tendencia histórica persistente a que la demanda por importaciones —en condiciones normales y no autoestranguladas de desarrollo— aventaje a la correspondiente a las exportaciones. Así se afectan negativamente las balanzas comerciales y, por derivación conocida, aparecen o se agravan los desequilibrios en cuenta corriente y los problemas de endeudamiento.

Estos aspectos evidencian las serias deficiencias que en su dinámica y estructura afligen el esquema de intercambio latinoamericano. Pero ellas sugieren también las tareas centrales que debe cumplir la política de comercio exterior en nuestros países.

Naturalmente, en esta oportunidad sólo me es posible formular algunas ideas básicas al respecto. Sin embargo, antes de plantear esas proposiciones sobre política comercial, deseo subrayar que el éxito que puedan lograr los países latinoamericanos en superar las limitaciones que afectan a su intercambio externo dependerá no sólo de la racionalidad y coherencia de su política económica sino que estará condicionado decisivamente también por la velocidad con que se avance hacia la constitución de un nuevo orden económico internacional y por las modalidades concretas que éste adopte.

Dejando de lado por un instante estos aspectos —a los que me referiré en la parte final de mi exposición—, quiero considerar, en primer término, algunas cuestiones principales ligadas al desarrollo de las exportaciones.

Desde luego parece meridiano que las posibilidades efectivas de una verdadera 'internacionalización' de las transacciones comerciales —en el sentido de un mayor aprovechamiento de los beneficios de la división internacional del trabajo— dependerán, en medida cada vez mayor, del dinamismo que pueda imprimirse a las exportaciones industriales. En efecto, todo hace suponer que el comercio de esos productos continuará creciendo con más rapidez que el del conjunto de los bienes primarios. Desarrollar la 'apertura al exterior' y mantener o elevar la participación de América Latina en el comercio mundial es, pues, hasta cierto punto, sinónimo y consecuencia de lo que se logre por ese camino.

En este campo, América Latina ha avanzado de manera firme y sostenida durante la última década y, como resultado de ello, en la mayoría de los países se han multiplicado y diversificado notablemente las exportaciones de manufacturas.

Con todo, este notable incremento de las exportaciones de bienes industriales de los últimos años no puede hacernos olvidar que las ventas de productos primarios representan aún alrededor de un 85% del total de nuestras exportaciones latinoamericanas. Además, la gama de productos primarios que hoy exportan los países de la región es mucho más amplia y diversificada que en el pasado.

Estas son circunstancias fundamentales y decisivas. En efecto, es indiscutible que, a causa de esta alta ponderación en el conjunto, la trayectoria de las exportaciones totales de América Latina seguirá dependiendo por un tiempo bastante prolongado de la evolución de las ventas de materias primas y alimentos. La mantención de políticas internas

que no discriminen contra la producción y/o exportación de bienes primarios y que, por el contrario, promuevan su aumento y diversificación es, en consecuencia, una condición fundamental para el éxito de un programa orientado a superar las restricciones externas en la gran mayoría de nuestras economías.

Pero junto con estos requisitos de orden interno, hay otros igualmente importantes y que sólo se pueden cumplir en la medida en que los países de América Latina actúen coordinadamente y exista un decidido ánimo de cooperación en la comunidad económica internacional.

Este último es, por ejemplo, indispensable para lograr acuerdos que moderen la notoria y persistente inestabilidad de las cotizaciones internacionales de los productos primarios.

A su vez, la acción mancomunada de los países latinoamericanos es esencial para asegurar que sus exportaciones de materias primas y alimentos no sean objeto de tratamientos discriminatorios en los grandes mercados de los países centrales.

Debo confesar, sin embargo, que en esto último no podemos hablar con toda soltura. Reclamamos de los centros la eliminación de trabas, pero, salvo excepciones, no hemos sabido hacerlo con amplitud y decisión en el intercambio recíproco de nuestros países. El crecimiento extraordinario de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas a los centros durante los años finales del dilatado período de prosperidad de que éstos han gozado, en la postguerra, ha dado acaso la ilusión de que allí se encontraba la única y verdadera solución a las restricciones externas de nuestras economías.

Nada estaría más lejos de mi intención que subestimar la importancia

decisiva que ha tenido ese aumento de las ventas latinoamericanas de productos industriales a los países centrales. Pero, al evaluar sus perspectivas, es preciso recordar que hay grandes interrogantes con respecto al crecimiento de éstos en los próximos años y también en un futuro más distante.

Este es uno de los motivos por los cuales no deberíamos seguir descuidando el gran potencial del comercio intrarregional, que tanta importancia tendría para resolver el problema siempre latente del estrangulamiento externo. Ese potencial es sobre todo importante en aquellas industrias dinámicas que son indispensables para conseguir un desarrollo vigoroso y más autónomo. Por otra parte, la acentuación del comercio recíproco, lejos de ir en desmedro de una mayor apertura hacia el mercado mundial, tendería a facilitarla al cabo de un tiempo. En efecto, él proporcionaría inicialmente un mercado más amplio que el nacional, permitiendo así el establecimiento o la ampliación de industrias que requieren escalas más amplias de producción para ser competitivas internacionalmente.

Por otra parte, no cabe duda que otro objetivo prioritario es la diversificación de nuestros mercados. Ello sería un elemento adicional que contribuiría a reducir la vulnerabilidad externa de las economías de la región. En este sentido, es necesario reforzar los tradicionales e importantes vínculos comerciales, financieros y de inversión con Estados Unidos y los países de la Comunidad Europea. También es necesario que la región prosiga su política de ampliar e intensificar relaciones con el área socialista. Y hacia ello apuntan programas en marcha de la Secretaría con los organismos de cooperación del área socialista. Hemos venido insistiendo, asimismo, en la

necesidad de incrementar nuestras vinculaciones con Japón. Por último, debemos profundizar y extender los lazos entre América Latina y Canadá. Este país, forma parte de nuestra comunidad regional y ha venido desarrollando, con decisión y visión histórica ejemplares, ambiciosos programas de intercambio y cooperación regionales.

#### *Resguardos frente a la apertura externa*

Deseo formular, por último, dos consideraciones adicionales sobre la política de exportaciones. La primera se relaciona con la necesidad de evaluar adecuadamente los costos y beneficios de la expansión de las exportaciones a fin de asegurar que ella sea eficiente. Sería deseable que en este campo no se repitieran excesos similares a los que antaño ocurrieron en el proceso de sustitución de importaciones. Como se sabe, una de las críticas legítimas a éste es que él se llevó a cabo en ciertos sectores y períodos bajo el amparo de una protección exagerada, la cual condujo en algunos casos a una asignación ineficiente de los recursos. La aceptación de esta justificada reserva a ese aspecto de la industrialización sustitutiva no debe, sin embargo, conducirnos a pasar pendularmente de la sustitución de importaciones a cualquier costo a la promoción de exportaciones a cualquier costo. Dicho en otros términos, el argumento relativo al efecto distorsionador de una estructura de tarifas exageradamente altas y heterogéneas es aplicable simétricamente a un sistema de subsidios a la exportación excesivos.

Mi segunda consideración se relaciona con otro aspecto del crecimiento de las exportaciones y, más generalmente, de la mayor apertura de la economía. En efecto, es evidente que en

la medida que aquéllas se expandan con rapidez y que se eleve el coeficiente de exportación, también tenderán a incrementarse las importaciones de bienes y servicios y el coeficiente de importación.

Sin embargo, tanto para el ritmo de crecimiento económico como, sobre todo, para el estilo o modalidad de desarrollo, es decisiva la *estructura* o composición de las nuevas importaciones. Planteado en términos extremos, la mayor capacidad para importar se puede utilizar en adquirir maquinaria y equipos necesarios para ampliar la base productiva y el nivel de empleo de la economía o en importaciones de bienes de consumo conspicuo que sólo están al alcance de grupos muy reducidos de la población.

Naturalmente, la significación económica, y especialmente ética y social, de estas dos opciones es muy distinta. Y ciertamente también se dan en la práctica situaciones intermedias. Sin embargo, parece legítimo y necesario que nos preguntemos si en algunos de nuestros países donde se ha tenido éxito en incrementar marcadamente las exportaciones se han aprovechado suficientemente las posibilidades que ello abría para reforzar y diversificar la capacidad productiva de la economía y para satisfacer las necesidades de los sectores mayoritarios.

Me temo que en no pocas de estas experiencias éste no haya sido el caso y que, por el contrario, el avance en la apertura hacia el exterior haya ido vinculado en la realidad —y en la conciencia de grupos importantes— a la acentuación de las diferencias ya muy notorias existentes en las formas de consumo y estilos de vida de los estratos de ingresos altos y de los sectores más postergados de la población.

Es cierto que ha habido excepciones y, lo que es más importante, que ésta no

es, de modo alguno, una consecuencia inevitable de un proceso de creciente apertura hacia el exterior. Como es bien sabido, que la mayor capacidad para importar se utilice en favor del desarrollo y la equidad o para consumos prescindibles que benefician a muy pocos depende, en último término, de la mayor o menor capacidad de ahorro interno y de la distribución más o menos igualitaria del ingreso. De allí que para que las oportunidades que brinda el crecimiento de las exportaciones sean plenamente aprovechadas para el desarrollo económico y social sea imprescindible incrementar también el nivel del ahorro interno y hacer menos desigual el reparto del ingreso.

Entiéndaseme bien. Estas observaciones sobre algunas consecuencias desfavorables que a veces puede tener la expansión de las exportaciones no constituyen razones para desviarse de esa senda. Muy por el contrario. Estoy firmemente convencido que a menos que América Latina logre incrementar sostenida e intensamente sus exportaciones le será difícil alcanzar un crecimiento económico rápido y persistente. Y también tengo la convicción que este último es un requisito indispensable —aunque, por cierto, no único ni suficiente— para aumentar significativamente el bienestar de los grupos que hasta ahora no han participado equitativamente de los frutos del desarrollo.

Mi propósito al plantear estos juicios es llamar la atención, una vez más, sobre el *cómo* se crece y, sobre todo, *para quién* se crece, dos aspectos que como ya señalé están íntima e indisolublemente unidos al estilo o modalidad del desarrollo y que deben ser permanentemente tenidos en cuenta si se desea que el crecimiento económico vaya acompañado de una mayor justicia social.

### *Financiamiento externo y empresas transnacionales: interrogantes y sugerencias*

Expusimos antes la naturaleza y magnitud de la realidad establecida por las nuevas formas de financiamiento exterior y por la presencia de las empresas transnacionales, que constituyen la forma más patente de la 'internacionalización' de nuestras economías. Aunque ambos fenómenos están estrechamente relacionados, los consideraré por separado para el mejor orden de la exposición.

Respecto a la primera cuestión, es evidente que la evolución futura dependerá principalmente del grado y forma en que se modifiquen la estructura y la dinámica de las corrientes de exportación e importación dentro de las líneas que acabamos de esbozar.

Los problemas del financiamiento y de la deuda exterior no pueden ser considerados estáticamente, sino en un contexto dinámico junto con la evolución futura del comercio exterior de los países de la región. Si las exportaciones crecen dinámicamente y se aplican políticas prudentes en cuanto al crecimiento de las importaciones, el significado de una deuda externa relativamente alta y las necesidades de cooperación internacional en el campo del financiamiento serán distintos que en el caso de que los países latinoamericanos tropiecen con dificultades para lograr un comportamiento favorable de su comercio. En cualquier caso, sin embargo, la cooperación internacional en el campo financiero es indispensable.

Cabe por otra parte hacer algunas reflexiones sobre aspectos específicos importantes de la experiencia reciente.

Desde luego, si bien no debe subestimarse el papel cumplido por el crédito privado internacional para supe-

rar las penurias de los balances de pago en el último tiempo, no es menos cierto que sus características y elevada participación actual plantean interrogantes que merecen reflexión.

La principal tiene que ver con la congruencia entre las prácticas corrientemente admitidas por la banca privada y las necesidades que debe satisfacer el financiamiento externo desde el punto de vista de las políticas de desarrollo. Se trata de un tema amplio y complejo, que no podemos tratar adecuadamente en esta exposición. Cabe preguntar, sin embargo, si no es necesario y posible lograr una adecuada armonización entre estas dos perspectivas.

Parece abrirse, pues, un campo muy delicado, y potencialmente conflictivo, si no se encara con oportunidad la búsqueda de fórmulas adecuadas de compromiso que acojan y concilien los intereses legítimos de las partes afectadas.

Más allá de esta cuestión se perfila el aspecto general —sobre el cual venimos llamando la atención desde hace tiempo— de la marginación relativa de los países o áreas que se consideran como de 'ingreso medio' respecto a las fuentes de crédito multilateral, y que se torna casi absoluta en lo que se refiere a los tratamientos 'concesionales'.

Me referiré más adelante a esta materia, pero desde ya deseo formular dos consideraciones. La primera, que es éste uno de los puntos que interesan vitalmente a América Latina en la reorganización de instituciones y prácticas que debe implicar el Nuevo Orden Económico Internacional. La segunda, insistir en que América Latina tiene la necesidad de seguir contando con financiamientos de fuentes oficiales, nacionales e internacionales.

Esto desde luego, no implica desconocer el principio de justicia que subyace

en la nueva orientación de las instituciones financieras oficiales tendiente a asignar una mayor proporción de sus recursos a otras naciones del Tercer Mundo que tienen un nivel de desarrollo menor que el de América Latina. Y tampoco significa esto desconocer la contribución que han realizado y que deben seguir aportando el crédito y la inversión privadas.

Pero es indudable que la región no puede pasar a depender, para su financiamiento externo, exclusivamente de estas fuentes. Ello se torna aún más evidente en el caso de los países latinoamericanos más pequeños y de desarrollo económico más incipiente, para los cuales el acceso a las fuentes oficiales de financiamiento y a los créditos de carácter 'concesional' continúa constituyendo un elemento que condiciona decisivamente sus posibilidades de lograr un ritmo de crecimiento más elevado y sostenido.

Quiero, finalmente, reiterar un aspecto relacionado con el tema del endeudamiento externo que estimo fundamental; es el que se refiere al equilibrio que debe guardar el monto y el crecimiento de la deuda externa con el valor y ritmo de expansión de las exportaciones.

Como ya tuve oportunidad de mencionar, la magnitud global de la deuda externa en América Latina estuvo subiendo últimamente con rapidez. Aunque este incremento ha reflejado en medida apreciable el efecto de la inflación mundial de los últimos años, es evidente que ha alcanzado un ritmo que difícilmente podría mantenerse y que probablemente sería prudente tratar de reducir.

Es evidente, sin embargo, que la urgencia y prioridad de esta tarea están íntimamente vinculadas a la intensidad con que se aumenten las exportaciones y

la eficiencia con que se sustituyan las importaciones. Estos serán factores de los cuales dependerá, en definitiva, la posibilidad de cubrir, regular y oportunamente, el servicio de la deuda sin que para ello sea necesario restringir en forma deliberada el ritmo de crecimiento. Esta es, por ende, una otra y muy principal razón de la alta prioridad que, a mi juicio, los países de la región deben asignar en el futuro inmediato a una estrategia orientada, por una parte, a aumentar y diversificar sistemáticamente las exportaciones, y, por otra, a reemplazar importaciones en forma eficiente.

#### *La necesidad de un código de conducta*

En lo que respecta a las empresas transnacionales, bien se sabe que su propio dinamismo e influencia considerable en el funcionamiento y estructura de los sistemas productivos han tornado imprescindible el esclarecimiento de las relaciones entre ellas y los países huéspedes.

Con el tiempo se ha ido perfilando un consenso general sobre la materia, en el que también participan autoridades oficiales de los países-sede, dada la repercusión manifiesta que tienen las actividades de aquellas empresas sobre variables tan principales como los balances de pago, las corrientes monetarias externas, la situación del empleo y otras de la misma entidad.

Este asunto se aborda hoy con una gran ventaja, como es lo que significa el indudable progreso que se ha registrado en muchos países latinoamericanos en lo que se refiere a su capacidad de negociación con las empresas transnacionales. La mayor integración de éstas en las economías nacionales —dado que el grueso de sus operaciones se realiza con vistas al mercado nacional— coloca a la mayoría de ellas en una posición bastante distinta a las grandes empresas de exportación primaria que dominaban el escenario en el pasado.

De todos modos, pocos discuten la necesidad de ir más allá, hacia la definición a nivel nacional, regional y mundial, de códigos de conducta operativos, que guíen y armonicen los intereses legítimos de los gobiernos y los de las empresas transnacionales.

Aquí aflora naturalmente, una vez más, otro tema y objetivo propio de la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional. En efecto, es indudable que en la medida que se tenga éxito en el propósito enunciado, disminuirán las desventajas y riesgos de esta contemporánea modalidad de 'internacionalización', y se desarrollará el potencial positivo que las empresas transnacionales pueden tener.

Pasemos, pues, a ocuparnos por unos momentos de los problemas del Nuevo Orden Económico Internacional, y del especial interés de la región en sus objetivos y modalidades.

### **III. El nuevo orden económico internacional**

Los años setenta nos dieron una clara demostración de que el sistema económico internacional construido sobre los pilares de Bretton Woods, luego de la

segunda guerra mundial, había hecho crisis. Del orden entre unos pocos, pasamos progresivamente al desorden de muchos. No es el caso de entrar aquí a

considerar los factores de naturaleza tanto política como económica que explican el fenómeno, ni volver a reiterar cómo aquel orden, que dio marco a una de las etapas más dinámicas del desarrollo económico de los países industriales, condujo también al acentuamiento de las disparidades entre los países del mundo, y a que, lejos de reducirse, se ensanchara la brecha existente entre las naciones ricas y pobres.

Importa, en cambio, poner de manifiesto cómo el colapso del sistema económico internacional suscitó reacciones y actividades hasta entonces desconocidas.

Por una parte, el recuerdo de los días penosos de la crisis mundial del año treinta, así como una mayor sensibilidad respecto de los problemas sociales, llevaron a los grandes centros a la adopción de medidas económicas tendientes a minimizar los costos sociales y evitar depresiones agudas, cuyas incontenibles repercusiones de carácter económico y político habrían afectado a buena parte del mundo. Por otra, la comunidad internacional tomó conciencia de las nuevas formas de interdependencia entre las naciones. Como consecuencia, se inició un proceso lento aun, pero promisorio, hacia la construcción de un nuevo orden económico internacional. Las Asambleas Extraordinarias de las Naciones Unidas, el Diálogo de París, la IV UNCTAD y muchos otros foros mundiales que se realizaron durante este último quinquenio, y donde se analizaron los grandes temas que preocupan a la humanidad, confirman esa mayor conciencia crítica y una sensibilidad más receptiva de la urgencia existente por establecer un sistema de relaciones internacionales basado en nuevos principios, instituciones y prácticas.

No somos de aquellos que creen que todos los males del subdesarrollo provienen del esquema de relaciones internacionales entre países ricos y pobres. Quien así pensara desconocería las profundas injusticias que aún persisten en nuestras naciones y cuyas raíces se asientan en nuestro propio medio. Pero tampoco debería ignorarse que las relaciones internacionales se desarrollaron habitualmente en función de los intereses de los países más poderosos y en beneficio de sus propios nacionales.

La conciencia crítica del momento histórico que vive la comunidad internacional tiene su origen precisamente en esa realidad y de ella deriva el creciente reclamo en favor del establecimiento de principios que conformen otro sistema de relaciones internacionales más conducente a una mayor igualdad de oportunidades entre todas las naciones.

Dos hechos nos hacen mirar ese movimiento hacia un nuevo orden económico internacional con mejores expectativas:

Está, en primer lugar, la reiterada unidad del mundo en desarrollo en torno a planteamientos integrales y responsables. A pesar de muchas diferencias de todo tipo, de la forma dispar como la coyuntura económica internacional afectó a los países en desarrollo y de sus distintos grados de evolución económica, las naciones del Tercer Mundo mantuvieron una necesaria y encomiable unidad.

Esta circunstancia fundamental no debe pasar desapercibida ni tampoco ser subestimada. En efecto, sin esa unidad, las negociaciones internacionales entre países de tan desigual poder económico y político estarían condenadas al fracaso y a la frustración de las legítimas expectativas de los más débiles.

Pero hay también otro factor que alienta nuevas esperanzas y al cual es



justo referirse. Son las nuevas actitudes que comienzan a gestarse, y aun a predominar, en ciertos países industrializados, en algunos de sus grupos de opinión, y en sus gobiernos. Ellos procuran, en efecto, comprender los problemas de los países en desarrollo y adoptan posturas más comprensivas y, por tanto, más conducentes a un mejor entendimiento. Estas actitudes son lo que ha dado en llamarse en las naciones industrializadas 'un nuevo realismo'.

¿Son acaso estas actitudes producto de una mayor conciencia sobre la más estrecha interdependencia que hoy existe entre las naciones, y que emergió con patente claridad durante la última crisis económica? ¿O se trata quizás de la comprensión esclarecida de que en el mundo no habrá una paz duradera si persisten las enormes diferencias de oportunidades que hoy caracterizan las relaciones económicas internacionales?

Cualesquiera sean las razones que explican esta nueva disposición hacia el diálogo internacional, ella debe ser bienvenida. Como un anticipo de esa actitud deben valorarse las medidas adoptadas por la comunidad internacional —limitadas pero útiles— para paliar con recursos y acciones internacionales la situación de los países más afectados por la reciente crisis económica mundial.

#### *Objetivos prioritarios del Nuevo Orden Económico Internacional.*

¿Qué esperan las naciones del Nuevo Orden Económico Internacional?

No voy a profundizar aquí un tema expuesto ya en forma tan clara y brillante por el Secretario General de las Naciones Unidas en esta misma reunión. Básteme decir que en la búsqueda de un nuevo orden hay varios planos y más de una etapa.

La Séptima Asamblea General de las Naciones Unidas nos dio el marco en ambos sentidos. Ese nuevo orden requiere una serie de acciones y acuerdos de la comunidad mundial que permitan realizar cambios estructurales en las relaciones económicas internacionales, y lograr una mayor justicia distributiva y una mayor igualdad de oportunidades de todos los países del mundo.

En la etapa final de este proceso deberán cristalizar cambios radicales: desde una mejor distribución de las ganancias del comercio, del crédito y de la liquidez internacional y la disciplina del poder de las empresas transnacionales hasta el control internacional de los bienes comunes de la humanidad. Estos últimos forman el patrimonio colectivo de la civilización y el acceso a los mismos representan una esperanza legítima de los más necesitados.

Un proceso continuado de negociaciones que se vayan traduciendo en avances concretos y efectivos constituye una condición esencial para lograr ese nuevo sistema de relaciones internacionales.

La actitud de los países desarrollados es fundamental para el buen éxito de esa marcha. Pero también es imprescindible la participación plena de los países en desarrollo; y esto requiere a su vez la democratización de los mecanismos de negociación para lo cual las Naciones Unidas, como máximo foro político del mundo, debe cumplir un rol esencial.

En los próximos meses tendrán lugar instancias decisivas para hacer del movimiento hacia un nuevo orden económico una realidad cierta. Las negociaciones de París y las registradas en el seno de la UNCTAD deben alcanzar puntos de acuerdo sustantivos.

Si esos foros tienen éxito, como todos lo deseamos, se ensancharán las

puertas para el proceso negociador en el seno de las Naciones Unidas y otros encuentros internacionales. Y a la inversa, si se desaprovechasen estas oportunidades, podría cundir la frustración e inaugurarse un período de confrontaciones estériles que nadie desea y a nadie favorece.

Parece innecesario decir que las posibilidades de progreso en esta materia dependen primordialmente de una voluntad política, de decisiones políticas. Estas deben tener, además, un carácter general; ellas no pueden ser parciales sino que, por el contrario, deben abarcar todos los temas básicos de la agenda de negociación.

Dichas decisiones no deberían supereditarse ni postergarse hasta la completa recuperación económica del mundo industrializado. Esta última es un objetivo necesario y principal, pero no es menos cierto que los progresos que se obtuvieron en el avance hacia un orden económico internacional más justo y dinámico contribuirían a promover y asentar sobre bases más sólidas el crecimiento de las economías industrializadas.

#### *El interés de América Latina en un nuevo orden económico internacional*

Ya tuve ocasión de referirme a la íntima relación entre el desarrollo económico de América Latina y sus relaciones externas; de todas maneras, quiero insistir en un punto estrechamente vinculado con los problemas que suscita el Nuevo Orden Económico Internacional. Me refiero a la proposición de que América Latina, por encontrarse en una etapa más avanzada de desarrollo industrial y de diversificación de su aparato productivo que otras áreas del Tercer Mundo, pasó a ser

calificada como un grupo intermedio o como la clase media de la comunidad internacional.

¿Significa esto que la región está en condiciones de prescindir de la cooperación internacional? Por otra parte, ese progreso relativo alcanzado por la región en algunos de sus objetivos de desarrollo ¿implica que ella no participa de las reivindicaciones comunes del Tercer Mundo frente a los países centrales?

Permítaseme ser bien claro al respecto y formular algunas consideraciones principales sobre el tema.

La primera, es que la condición de región intermedia o de clase media del mundo constituye una gruesa abstracción. Es cierto que, como señalé al comienzo, América Latina ha logrado avances significativos en el proceso de desarrollo económico y, particularmente, industrial. Sin embargo, no es menos cierto que tanto como países o como grandes grupos sociales, aún se encuentran realidades similares a las que caracterizan a otras naciones del Tercer Mundo. Debido a ello, cualquier generalización puede incurrir en graves errores.

La segunda, es que si bien en razón del grado de desarrollo alcanzado, América Latina presenta algunos aspectos particulares en sus relaciones externas, el abordaje cabal de sus problemas sólo podrá fructificar a través de planteos de tipo global en los que participen y se asocien todas las regiones del Tercer Mundo.

Un ejemplo claro y significativo de esta comunidad de intereses se presenta en el campo de las materias primas. Como ya lo señaláramos, a pesar de los avances realizados en el campo de las ventas industriales, el 85% de nuestras exportaciones está constituido por productos básicos. De este modo, existen claros vínculos de solidaridad con las

demás naciones del Tercer Mundo en la defensa del comercio y de los precios de los productos primarios. Por esta razón es que América Latina debe continuar prestando un decidido apoyo a las labores de la UNCTAD y, en particular, a su Programa Integrado de Productos Básicos.

¿Cuáles son aquellos otros aspectos que hoy concitan la atención particular de la región cuando se discuten los grandes problemas del Nuevo Orden Económico Internacional?

Como lo hemos reiterado, América Latina tiene un interés vital en asegurarse mercados crecientes para su exportación de manufacturas; esto supone persistir tenazmente en los esfuerzos —a veces decepcionantes— orientados a lograr la eliminación o reducción de las barreras arancelarias y, sobre todo, de las no arancelarias. Hay sectores en el mundo desarrollado que son conscientes de la importancia que el avance en estos campos posee para los países del Tercer Mundo y, en especial, para los latinoamericanos. Pero no podemos ver sino con desencanto el resurgimiento —sistemático algunas veces, esporádico otras— de tendencias proteccionistas. A medida que se consoliden y aumenten las exportaciones industriales de la región y ésta tenga un peso creciente en el comercio mundial de estos productos, esas tendencias podrían reaparecer. Por ello, es imperativo que los países de América Latina apelen a las instancias políticas de más alto nivel para asegurar un progreso continuo hacia la mayor apertura de los mercados y hacia la sanción de un código de conducta que regule la fijación de barreras no arancelarias.

Hemos mencionado antes la necesidad de recursos externos de la región. Y como ya señalé también, América

Latina, sin desconocer las necesidades de otras áreas económicamente más deprimidas, debe continuar recibiendo un volumen de recursos públicos en condiciones de plazo y de intereses que sólo esas fuentes pueden asegurar. El cumplimiento de las metas de asistencia externa oficial es fundamental; y asimismo es vital que se garantice que una proporción adecuada de la misma fluya hacia la región y, en particular, hacia los países latinoamericanos menos desarrollados. Es por este motivo que otorgamos una alta prioridad al fortalecimiento de instituciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, así como al mantenimiento de la acción del Banco Mundial en la región. Tenemos que ser enfáticos sobre este punto: América Latina necesita del capital público y seguirá necesitando del mismo. La acción de estas instituciones y de las que cumplen funciones de carácter subregional debe merecer todo el apoyo de nuestros países y la comunidad internacional.

También recordé ya que el papel del crédito privado fue creciendo en la región y reconocí la importancia de esos recursos. Sin embargo, es necesario diseñar y establecer mecanismos de seguridad que permitan a nuestros países hacer frente a las crisis de balance de pagos sin tener que depender sólo, o predominantemente, de las fuentes privadas de capital. Es por ello que en otras ocasiones, y en especial en la reunión de Trinidad y Tabago, mencioné la conveniencia que revestiría la creación de mecanismos de seguridad financiera que permitan enfrentar en mejor forma las presiones sobre los balances de pago que derivan de los bruscos cambios de la coyuntura económica internacional. Esos mecanismos deberían ser estimulados por los bancos centrales de la región y

contar con el apoyo de recursos provenientes desde fuera de la región. En igual sentido nos parece importante que América Latina apoye los arbitrios a nivel internacional tendientes a crear nuevas ventanillas financieras que tomen especialmente en cuenta la situación especial de los países de desarrollo intermedio, que en la actualidad dependen tan estrechamente de los mercados privados de capital.

La incorporación de nuevas tecnologías ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo del potencial productivo de la región y este proceso tendrá en el futuro una importancia cada vez mayor. Por ello, los países latinoamericanos deberían promover todas las formas de cooperación internacional que faciliten la transferencia e incorporación de tecnologías apropiadas.

Por último, otra de las tareas esenciales de la región es apoyar la sanción de códigos de conducta que regulen las actividades de las empresas transnacionales para asegurar que su función sea compatible con los legítimos intereses de los países y con el respeto por sus políticas internas.

Mencionar estos puntos no quiere significar, por supuesto, que hemos restado importancia a otras acciones primordiales del movimiento hacia el Nuevo Orden Económico Internacional, como es el caso de los acuerdos tendientes a fijar las bases de un nuevo Sistema Monetario Internacional; pero si los hemos subrayado es porque ellos son los que suscitan mayor interés en la región.

En la medida en que los países desarrollados incorporen en su política de cooperación internacional los elementos generales que más directamente favorecen a los intereses del Tercer Mundo, las aspiraciones latinoamericanas

serán satisfechas en una gran proporción, sin necesidad de recurrir a enfoques verticales o geográficos que podrían ir en detrimento de las relaciones generales de la región tanto con los demás países en desarrollo como con el conjunto del mundo industrializado. Esto último podría generar, además, complejos problemas políticos con toda suerte de implicaciones.

#### *Cooperación regional y con el Tercer Mundo*

La cooperación regional y la cooperación internacional son imperativos ineludibles para América Latina. Deben practicarse simultáneamente, y con el mismo afán, porque ninguna de ellas, por separado, podrían satisfacer las aspiraciones que animan a nuestros países.

En materia de cooperación regional, es evidente que existen en la actualidad posibilidades amplias y variadas para aprovechar el nuevo y considerable potencial productivo, tecnológico, y, sobre todo, organizativo del que ahora dispone América Latina. En este sentido es útil y aleccionador recordar que últimamente se ha repetido el caso de firmas latinoamericanas que hayan obtenido en varios países de la región licitaciones de proyectos de gran envergadura y complejidad en abierta competencia con empresas internacionales.

En esta materia no debe menospreciarse que en muchos países latinoamericanos se ha acumulado una valiosa experiencia en actividades básicas para el desarrollo, tales como la explotación petrolera, la minería, la siderurgia, la pesca, algunas ramas de la agricultura y de las obras públicas.

Estas circunstancias posibilitan nuevas formas de cooperación regional a través de proyectos y acciones especí-

ficas, en cuyo terreno el SELA tiene un gran papel que cumplir.

Es indispensable también que, paralelamente con el progreso en ese campo, se avance en los procesos de integración mediante iniciativas multilaterales que brinden un marco donde se inserten aquellas acciones y proyectos específicos. Todo ello permitirá también progresar hacia las metas de integración y cooperación latinoamericana que los países de la región necesitan.

Por otro lado, quiero reiterar que atribuimos una enorme importancia a las múltiples formas de cooperación con los restantes países en desarrollo. Existe aquí, a nuestro juicio, otro potencial que apenas se ha vislumbrado. De ello dan una prueba objetiva los contactos y relaciones establecidas por algunos países latinoamericanos con otros de Africa, y el ánimo recíproco de ampliar sustancialmente esas vinculaciones.

## Conclusiones

He querido traer una vez más a este plenario el fruto de mis reflexiones personales y las ideas básicas que nuestra Secretaría viene elaborando a partir de las invaluable experiencias que surgen del contacto con todos y cada uno de nuestros países.

No ha sido nuestro propósito emitir juicios individuales sobre situaciones concretas ni excedernos de lo que debe ser nuestra obligación al servicio de claras competencias secretariales. Vean ustedes en este esfuerzo el cumplimiento de lo que entendemos es nuestra responsabilidad intelectual, en un esfuerzo de reflexión orientado a llamar la atención sobre lo que honestamente consideramos constituyen los grandes problemas de la región.

Corresponde a los gobiernos, en ejercicio de su soberanía irrestricta, acogerlas o no, y definir las soluciones para lo que consideran son sus problemas prioritarios, en el contexto de los patrones culturales y los valores históricos que caracterizan sus particulares sistemas económicos, sociales y políticos.

Hemos expuesto ante ustedes cinco reflexiones que consideramos fundamentales.

La primera, un llamado a la construcción de un nuevo orden económico y social interno, que desde la partida tenga debidamente en cuenta que la capacidad productiva actual y potencial de la región permite proponerse hoy objetivos mucho más ambiciosos en materia social que en el pasado.

Esas metas debieran acelerar el proceso que permita resolver en plazos mucho más breves los ingentes problemas sociales de grandes sectores postergados de la población latinoamericana. Para ello es imprescindible revisar nuestros estilos de desarrollo y hacer de la política social el eje central de nuestras preocupaciones. Ella debe, en particular, orientarse hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población. No basta con ser eficiente en lo económico; importa, también, saber para qué y para quién se es eficiente.

La segunda, es un llamado a renovar una vez más el compromiso de la región con la construcción de un nuevo orden económico internacional, basado en principios de justicia distributiva y de igualdad de oportunidades a nivel mundial. Como en el pasado, América Latina tiene una gran tarea por cumplir en el diálogo Norte-Sur. Ella debe asumir

asimismo, con gran coraje, la tarea de colaborar intensamente en todas las formas de cooperación posible con las demás áreas en vías de desarrollo. Este compromiso es un imperativo de orden moral, tanto por nuestro avance relativo en los caminos del desarrollo como por el interés que reviste para el Tercer Mundo el fortalecimiento de los esfuerzos conducentes a la autosuficiencia colectiva.

En esta tarea, la Organización de las Naciones Unidas deberá centralizar, en definitiva, los grandes esfuerzos del diálogo y el compromiso. Se necesita contar con una acendrada voluntad política a todos los niveles, y muy particularmente de los países que tienen una mayor responsabilidad para el éxito del proceso. Se necesita apelar a la conciencia moral de la humanidad y a la visión esclarecida de los dirigentes y los gobiernos para avanzar en las negociaciones de un nuevo orden económico, como lo ha señalado en esta reunión el Secretario General de las Naciones Unidas, y evitar caer en un período de estériles y desgastantes confrontaciones.

Una tercera reflexión se desprende de las anteriores.

Para llevar a cabo estas grandes tareas es imprescindible modernizar el Estado para prepararlo para las grandes responsabilidades tanto en lo interno como en lo externo, y dentro de las funciones que cada país y cada sistema económico le asignen.

Para afrontar estos y otros problemas del nuevo orden económico internacional, y también los de un nuevo orden interno en lo económico y en lo social, debe analizarse objetivamente el pasado para aprender sus enseñanzas y proyectar el futuro. Esto último es imperioso. Me inclino a juzgar que la creencia inveterada en el juego regulador

del mercado, tanto internamente como en el plano internacional, ha contribuido a sofocar el sentido de previsión y desconocer la necesidad de discurrir hacia dónde vamos, de fijar objetivos accesibles, de escoger los medios más racionales para lograrlos. El mercado tiene gran importancia y significación; pero no se espere de él lo que él no puede dar; carece de horizonte social y también de horizonte temporal. Estas carencias sólo pueden resolverse por una acción deliberada y bien concertada, de medidas convergentes, de conjugación de esfuerzos nacionales e internacionales. Y esta es otra de las grandes tareas que tiene por delante el Estado latinoamericano.

Un cuarto pensamiento debe volverse hacia la región como fuente de apoyo de la construcción de nuestro futuro. Es fundamental vigorizar la voluntad coooperadora regional con un nuevo sentido que parta de una premisa primordial arrojando conjuntamente nuestros problemas; al final del proceso todos estaremos mejor que a su comienzo. Nos une una historia común, una geografía común, y un conjunto de intereses que, por ser complementarios, también son comunes. Hay que reforzar las nuevas formas de cooperación que ha puesto recientemente en marcha América Latina conjugando esfuerzos bilaterales, multilaterales o por grupos de países. También deben repensarse con objetividad y desapasionamiento nuestros esquemas de integración para fortalecerlos recogiendo las lecciones de la historia pasada. En este campo es preciso superar los desencantos pasajeros, y tener convicción y visión política en la formulación de nuevas soluciones.

Por último, para alcanzar objetivos en lo interno, en lo regional y en lo internacional, es fundamental apelar a la

unidad latinoamericana. América Latina ha sido pionera en el campo mundial tomando iniciativas en el plano del desarrollo y de la cooperación que hoy nos son reconocidos en los foros mundiales. Igualmente pioneros fueron los esfuerzos de la América Latina por innovar y avanzar en el campo de la cooperación regional. En todo ello hubo un común denominador sin el cual todo propósito se torna más difícil: la unidad de la región.

Tenemos la impresión que en ciertos momentos esa voluntad se debilita, al influjo de crisis pasajeras o por la forma desigual con que nos golpea la coyuntura mundial. Pero es bueno recordar, una vez

más que la tentación de la soledad no es buena consejera de ningún país, grande o pequeño. Esa es la lección que nos brinda día a día la creciente interdependencia de las naciones.

La diversidad de los problemas y la complejidad que encierran, no es incompatible con la acción conjunta de los países en desarrollo, así en el plano regional como en el plano mundial.

En estas grandes tareas de la región, la CEPAL, hoy como ayer desea estar al lado de sus gobiernos miembros para cumplir nuestro papel, comprometida lealmente, como siempre, con América Latina y con los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

## Exposición de Raúl Prebisch

Puesto que se tuvo la benevolencia de invitarme a participar en esta reunión —lo cual mucho agradezco, así como las estimuladoras palabras que se me han prodigado estos días con tanta generosidad—, quisiera aportar algunas reflexiones sobre ciertos problemas que están preocupando notoriamente en nuestros países. Sin duda, el más importante es que, a pesar del vigor que ha alcanzado el desarrollo, grandes masas quedan excluidas de sus resultados. Subsiste y se agrava relativamente lo que ahora ha dado en llamarse la pobreza crítica.

Problema es éste que se estuvo exponiendo en la CEPAL de mucho tiempo atrás, pero sin lograr que se le atribuyera una significación dominante, tal vez por la creencia muy difundida, según la cual la misma dinámica del desarrollo implicaría, espontáneamente, su definitiva solución.

Pero no es así; ni será así. Pues la persistencia de este gran mal obedece a

factores profundos en el sistema que no podrán corregirse con simples paliativos. Factores profundos que tampoco podrían atacarse solamente con nuevas fórmulas como la de establecer objetivos mínimos de consumo y bienestar para los estratos desfavorecidos de la sociedad. Que es imperioso alcanzar y aun superar esos objetivos, no cabe la menor duda. ¿Pero cómo conseguirlo? No podríamos eludir esta cuestión fundamental, alucinados por la manifiesta equidad de ésta y otras proposiciones semejantes.

Este es el primer punto sobre el que quisiera discurrir ahora. Tan pronto como se menciona la pobreza y la desocupación, surge la imagen de la tecnología que nos viene de los centros. Acaso fueron los economistas de la CEPAL los primeros en plantear este asunto hace un cuarto de siglo. Imaginábamos entonces una tecnología adecuada a la periferia e inspirada en el diseño de

aumentar la productividad del capital antes que la eliminación de fuerza de trabajo. ¿Pero dónde está esa tecnología? No sería admisible desde luego retroceder al pasado, si bien cabría la posibilidad de lograr esa tecnología tras dilatados esfuerzos. ¿Qué hacer mientras tanto? Diría, primero, lo que no hay que hacer: preocuparse de crear trabajo por crear trabajo. Paul Hoffman, aquel hombre eminente que fue el primer Administrador del UNDP, solía recordar que ante la insistencia de crear trabajo en los Estados Unidos durante la gran depresión removiendo la tierra con palas y picos, un gobernador estadual se preguntaba: ¿porqué no hacerlo más eficazmente con cucharas de sopa?

Pues bien, creo que mucho se puede hacer adaptando inteligentemente la técnica de los centros, y hay una serie de casos concretos, muy alentadores, que demuestran la capacidad de innovación de nuestros técnicos. Sin embargo, cuando más pienso en este problema más me persuado que hay que fijar la atención en otros elementos de fondo.

En efecto, el mal profundo no está en la técnica en sí misma, sino en la estructura social en que penetra. Una estructura que permite captar muy desigualmente el fruto de la creciente productividad que esa técnica trae consigo. Este fruto del adelanto técnico representa un potencial de acumulación de capital cada vez más grande. Y estoy persuadido que si se consiguiese emplear este potencial en la mayor medida posible en inversiones de capital económico y social nos encaminaríamos progresivamente hacia la eliminación de la pobreza crítica y otros males. Sería en realidad el punto de partida de una transformación del sistema con hondo sentido social.

Fijar objetivos mínimos de bienestar sin utilizar plenamente ese potencial de

acumulación que nos ofrece el adelanto técnico es extraviarse en el aire liviano de piadosas ilusiones.

No nos engañemos. Se necesita ineludiblemente una acumulación de capital mucho mayor, y de composición más racional que ahora, para absorber con creciente productividad las grandes masas que vegetan en los estratos inferiores de ingresos de la sociedad.

Esfuerzo ingente y muy difícil. Pues hay obstáculos considerables, y uno de ellos está dado por la sociedad de consumo, esto es, la imitación vehemente de las formas de consumo de los centros, que de los estratos superiores de ingresos de nuestros países tiende a propagarse con celeridad a los estratos intermedios. La irradiación del consumo de los centros se hace en claro detrimento de la acumulación de capital. Lo digo y afirmo sin reticencias: la sociedad de consumo es incompatible con la erradicación de la sociedad de infraconsumo.

Suele atribuirse a las corporaciones transnacionales la responsabilidad de todo esto. Pero no carguemos a los otros con las culpas nuestras. Si penetra cada vez más la sociedad de consumo, es fundamentalmente por la distribución tan desigual del ingreso que surge de la estructura social predominante. Las transnacionales exaltan la sociedad de consumo y se articulan estrechamente a ella, pero la estructura social depende fundamentalmente de nosotros mismos.

Son corporaciones ambivalentes. Son admirables sus innovaciones, su capacidad de organización, su aptitud para atraer cerebros bien dotados en la técnica y en la economía, y, en algunos casos, proclives a torpes interferencias políticas. No se puede desconocer su contribución positiva al desarrollo. Pero en esa ambivalencia hay materias de



fuerte y muy sostenida preocupación; pues en todas partes y, en especial en los centros, comparten grandemente la responsabilidad del deterioro ecológico y la destrucción de recursos naturales agotables. Y en lo que concierne a la periferia su interés inmediato no coincide necesariamente con el interés colectivo.

Recuerdo a un joven economista soviético en una reunión sobre las transnacionales realizada en las Naciones Unidas decir algo así como esto: he oído mencionar en esta discusión las ventajas y desventajas de las transnacionales; la Unión Soviética ha iniciado relaciones con ellas y continuará haciéndolo, pues tiene el poder de aprovechar sus ventajas y evitar sus desventajas.

Correcta posición. Es cierto que no disponemos del mismo poder en esta parte del mundo, pero es posible ir adquiriéndolo mediante una mayor cohesión entre nuestros países. Cohesión que sólo podrá basarse en la comunidad de intereses, en la unidad de propósitos y en la acción combinada de los países periféricos en diferentes ámbitos de negociación colectiva. Ello se ha vuelto muy importante, sobre todo en estos momentos en que el Presidente Carter acaba de manifestar gran receptividad a las posiciones constructivas que pudiera asumir la América Latina en materia de inversiones extranjeras. Preséntase pues una oportunidad extraordinaria para enfrentar sin vacilaciones la expansión periférica de las transnacionales.

Se impone en todo esto superar ciertas actitudes prevalecientes. Me inclino a creer que en algunos países se trata de atraer las transnacionales para que hagan lo que nosotros mismos debiéramos hacer, si asimilamos y adaptamos su tecnología y su capacidad de organización. Y también si acrecentamos la acumulación de capital mediante la

movilización eficaz de nuestro potencial. Pero temo que en muchos casos buscamos el capital de las transnacionales para eludir ese esfuerzo de movilización interna, dedicando a la imitación del consumo de los centros una parte desmesurada de ese potencial, lo cual, tarde o temprano, resulta contraproducente, para decir lo menos, pues, entre otras razones, si bien es considerable el aumento de productividad que aportan las transnacionales, no lo es menos que transfieren al exterior una parte considerable del ingreso resultante.

No; las transnacionales no tendrían que substituir nuestro propio esfuerzo en materia de acumulación y adelanto técnico sino ayudarnos a desplegarlo. Pero no sucede así cabalmente, y nos están sustituyendo también en otros campos, como el de la exportación de manufacturas. Hay que reconocer que están abriendo nuevos caminos con gran empuje y muy positivos resultados. Los técnicos y empresarios latinoamericanos están cumpliendo también un notable esfuerzo. Sin embargo, podríamos hacer mucho más, si a la luz de la experiencia cumplida se diera impulso decisivo a los mecanismos de comercio recíproco.

Confieso mi desconcierto, más bien dicho mi desilusión. ALALC está volando a ras de suelo en Montevideo, no mira hacia arriba y tropieza por ello mismo con grandes obstáculos que sólo podrían eliminarse con una gran visión de largo alcance. Entre las posibilidades de imprimir gran impulso al comercio recíproco entre nuestros países, sobre todo en bienes intermedios y de capital, donde los países industrializados más avanzados se están encontrando con serios atolladeros, acaso la formación de multinacionales latinoamericanas sea la posibilidad más promisoría. El ideal sería

combinar tecnología y organización de las transnacionales, cuando ello fuere indispensable, con capital, iniciativa y mercados de los latinoamericanos, y atraer recursos internacionales en un marco de autonomía política. Teníamos la esperanza de contar para esto con el concurso de los excedentes financieros de los países petroleros; pero estas esperanzas están languideciendo. Quiero exceptuar a Venezuela por la visión y el dinamismo de su Presidente, y muy particularmente por las palabras alentadoras que nos dijo anteayer su eminente Ministro de Hacienda. No se está invirtiendo significativamente en la periferia, pues los países desarrollados siguen atrayendo las inversiones de aquéllos, en tanto que los países en desarrollo continúan esperándolas sin demostrar, hay que decirlo, una capacidad impresionante de iniciativa para conseguir tales inversiones.

Mientras tanto las transnacionales hacen lo que más les conviene en el comercio de manufacturas y ello no siempre coincide con las conveniencias del desarrollo. Explotan inteligentemente su tecnología y sus innovaciones incesantes en nuestros mercados nacionales y en las exportaciones a otros países en desarrollo, pero sólo aprovechan escasamente el amplio mercado de los centros industriales. ¿Porqué no lo hacen? ¿Es que a esto podría llamarse internacionalización de la producción? Desde luego que no: se está internacionalizando la sociedad de consumo pero la internacionalización de la producción encuentra obstáculos considerables.

Preséntase así una situación más que singular, paradójica, en las relaciones de la periferia latinoamericana con los centros. Los bienes que producen las transnacionales han sido generalmente favorecidos por rebajas arancelarias con-

certadas entre los centros desarrollados, las cuales han contribuido a aumentar notablemente el intercambio mundial. Sin embargo, las transnacionales parecen renuentes a exportar esos bienes a aquellos centros cuando los producen en la periferia, a pesar de las grandes oportunidades que tales rebajas ofrecen. Y en aquellas manufacturas en que los países latinoamericanos han adquirido capacidad técnica y aptitud competitiva, como por ejemplo en los productos elaborados y semielaborados, la escalada tarifaria de los centros pone trabas a veces insalvables a las exportaciones latinoamericanas.

Hay en esto una flagrante irracionalidad. Proclámase en los centros el papel dinámico de las transnacionales en el desarrollo y se les estimula a penetrar en la periferia. Pero al mismo tiempo los centros se desentienden de la necesidad de responder positivamente a los esfuerzos exportadores de la periferia, sin los cuales las remesas financieras de estas corporaciones contribuyen a agravar la tendencia al desequilibrio exterior, creando así nuevos factores de insuficiencia dinámica del desarrollo periférico.

Se manifiesta nuevamente este fenómeno de desequilibrio, de estrangulamiento exterior que algunos creían superado en el período de bonanza internacional que termina en 1973. Lo cual reviste indudable seriedad pues esa tendencia al estrangulamiento constituye un freno considerable al desarrollo, conjuntamente con la insuficiente acumulación de capital.

Quisiera subrayar aquí mi honda preocupación por lo que estos hechos significan. Necesitamos alcanzar y mantener altos ritmos de desarrollo para resolver nuestros problemas sociales, altos ritmos con redistribución progre-

siva del ingreso y distinta composición del producto social. Ya hemos demostrado nuestra aptitud para crecer vigorosamente más allá de lo que se creía hace un cuarto de siglo. Pero se necesita hacerlo en forma mucho más intensa si se ha de absorber con creciente productividad no sólo el aumento de la fuerza de trabajo, sino también la incorporación productiva al sistema de los estratos inferiores que vegetan en la sociedad de infraconsumo. No será fácil hacerlo si se tiene en cuenta que en este cuarto de siglo final la fuerza de trabajo crecerá más que la población, y llegará a duplicarse hacia el año 2000.

Se impondrá pues un esfuerzo mayor que en el pasado para hacer frente a esta realidad por ahora incontestable. Ritmo acelerado de inversiones económicas y sociales y ritmo acelerado de exportaciones a fin de lograr objetivos irrenunciables del desarrollo.

Este problema de absorción de la población en edad activa es sumamente serio desde el punto de vista social y político, y no cumpliría con mi deber intelectual si no subrayara este hecho con toda energía, que es el deber de un hombre que ha procurado siempre examinar con objetividad, no exenta de pasión humana, el desarrollo de los acontecimientos latinoamericanos. Lo hago y seguiré haciéndolo sin escepticismo crepuscular.

No se trata solamente de absorber a los de abajo, sino también a quienes, principalmente en los estratos intermedios de la sociedad, han tenido el privilegio del que aquellos no han gozado, de educación y formarse profesionalmente. Nuevas generaciones que frente a la insuficiencia dinámica del sistema encuentran seriamente limitado su horizonte vital.

Compréndese pues su inconformismo, su frustración y su rebeldía que los

llevan a cuestionar todo el sistema, y no sólo su incapacidad para absorber productivamente la población en edad activa, a cuestionar la obstinada realidad de los estratos inferiores excluidos socialmente del sistema. Y los llevan también a cuestionar la pugna distributiva entre los que están dentro del sistema, pugna que se sustrae a principios éticos reguladores y se aleja cada vez más del equilibrio social, a medida que avanzan las fuerzas productivas para satisfacer primordialmente la sociedad de consumo. Tiende entonces la pugna distributiva a generar una disparidad creciente entre el proceso económico y el proceso democrático con muy graves consecuencias, disparidad que no podría corregirse recortando o suprimiendo el proceso democrático sino transformando a fondo el proceso económico, para que la iniciativa personal y las fuerzas del mercado adquieran la eficacia social de que hoy carecen.

Esto plantea un problema primordial de nuestro tiempo: la pérdida de confianza en los valores inherentes a la democracia, una de las más grandes ideas-fuerza de la civilización occidental, tanto por los pocos que ven amenazados sus privilegios como por los muchos abrumados por su miseria cotidiana, por la degradación de su condición humana.

Al referirme al inconformismo de las nuevas generaciones, no quisiera simplificar un fenómeno psicosocial muy complejo. Pero me inclino a creer que si en estas tierras, que antes creíamos de promisión humana, prenden y arraigan ciertas semillas ideológicas es porque las grandes contradicciones internas y externas del desarrollo ofrecen condiciones propicias a su fructificación. Frutos amargos de violencia que generan contra-violencia en trágica espiral.

Frente a estos acontecimientos aciagos: ¿cómo no habría de apelarse

patéticamente a los derechos humanos? Para mí es reconfortante encontrar en todas partes, y muy significativamente en el hemisferio norte, una preocupación sincera y penosa por los derechos humanos, de la que son pruebas elocuentes las palabras pronunciadas ayer con tanta fuerza de convicción y acento de sinceridad por el Embajador Andrew Young. Noble irradiación de solidaridad humana, que no cabría confundir con ciertas intenciones de hegemonía punitiva, como aquel propósito de imponer a las instituciones de crédito internacional el papel inadmisiblemente de aplicar sanciones discriminatorias; como si ya no tuviéramos poderosas razones para lamentar ciertas formas de gravitación política de grandes intereses internacionales en asuntos que debieran ser privativos de los gobiernos y pueblos de nuestros países.

Tengo la ferviente esperanza de que esa demostración de solidaridad humana de los centros pudiera significar un nuevo giro trascendental en sus relaciones con los países periféricos. Sin embargo, si ha de ser así, no basta preocuparse de los síntomas, de las manifestaciones exteriores. Hay que ir al fondo, a los factores responsables de los acontecimientos que nos preocupan.

Dos siglos de creencia en las virtudes del juego irrestricto de las fuerzas económicas internacionales han sofocado el sentido de responsabilidad ética de

quienes han avanzado primero en el desarrollo hacia los que han quedado atrás. Responsabilidad en el intercambio, en el financiamiento, en la tecnología y en las transnacionales.

La misma creencia en el juego espontáneo de las fuerzas económicas internas en nuestros países también nos ha hecho perder de vista principios humanos de primordial importancia. La ética es indivisible. Frente a los grandes males del desarrollo hay que reafirmar su fondo ético insoslayable. No debemos olvidarlo cuando hemos llegado al borde de un momento planetario en que la humanidad enfrenta una crisis inédita por su naturaleza y sus dimensiones, cuando nos encontramos ante la posibilidad de una utopía antes inconcebible: la de utilizar inteligentemente y con sentido social las grandes aportaciones de la ciencia y la tecnología para conseguir el bienestar perdurable de nuestros pueblos. De una utopía que si nos proponemos será realidad. Se necesita un gran impulso ético en los centros y en la periferia para conseguirlo. Ética y también racionalidad, no sólo para construir un nuevo orden internacional, sino también un nuevo orden interno y un nuevo orden regional, sin el cual las medidas de cooperación internacional, por esclarecidas que fueren, no conducirán a las grandes transformaciones que exige la periferia en este recodo extraordinario de su historia.

# Algunas publicaciones de la CEPAL

**El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina.** E/CEPAL/1024, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 313 páginas.

(Versión en inglés: *The economic and social development and external relations of Latin America*)

Cada dos años los representantes gubernamentales de América Latina se reúnen con el fin de evaluar el progreso que sus países han realizado hacia los objetivos establecidos en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Con el propósito de facilitar su tarea, y de acuerdo con resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Secretaría de la CEPAL prepara documentos informativos sobre los principales aspectos del desarrollo económico y social de la región. Este es el principal de esos documentos y está dividido en dos partes; la primera de ellas dedicada al análisis del desarrollo económico y social desde diversas perspectivas temporales y niveles de generalidad. Desde el punto de vista temporal, el análisis se plantea en dos perspectivas; una más global que considera el proceso de los últimos veinticinco años y otra más restringida que se concentra en lo sucedido en la década de 1970. Además, después de brindar una imagen general en el campo económico, la evaluación se subdivide en sectores (agropecuario, industrial y energético) y temas prioritarios (el crecimiento, la inflación, la tecnología y el sector externo). La segunda parte también está subdividida en diferentes capítulos que tratan la nueva inserción de América Latina en la economía mundial; sus relaciones económicas con Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón y los países socialistas; la integración económica latinoamericana y, finalmente, las conclusiones e ideas para la acción en este campo.

No es posible resumir las muchas e importantes conclusiones que presenta este documento sobre el desarrollo de América Latina. Sin embargo, cabe subrayar su mayor virtud, que es la de presentar con la mayor objetividad posible los aspectos positivos y negativos del mismo. Desde un punto de vista general, el

documento se esfuerza por mostrar la a menudo contradictoria relación entre crecimiento económico y bienestar, para luego rastrear esta relación en ámbitos y sectores económicos y sociales particulares. Así, trata de la transformación productiva, el crecimiento económico, la acumulación y el ahorro, la industrialización, junto a la distribución de la riqueza y el ingreso, la ocupación, la evolución de los sectores sociales, y otros. A su vez, la segunda parte del documento constituye un esfuerzo sistemático por mostrar los avances y problemas que se perciben en las relaciones con las principales áreas desarrolladas, sobre todo Estados Unidos y la CEE, como así también por revisar la cooperación económica regional y plantear un conjunto de ideas prácticas que puedan servir para enfrentar esta compleja situación.

**Estudio Económico de América Latina, 1976.** E/CEPAL/1024, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 877 páginas.<sup>1</sup>

Como todos los años, la CEPAL preparó un *Estudio* donde presenta los hechos económicos más salientes del año anterior. El referido a 1976, en su versión preliminar mimeografiada, está dividido en dos partes y tres volúmenes. La primera está destinada a analizar, en general, la evolución de la economía de América Latina en tres aspectos fundamentales —el crecimiento, el sector externo y la inflación— mientras que la segunda presenta el análisis por países. Las conclusiones del trabajo permiten afirmar que el año 1976 se caracterizó, en la mayoría de los países, por una marcada recuperación de su dinamismo económico. En efecto, si bien el ritmo de crecimiento del producto interno bruto del conjunto de la región se incrementó sólo moderadamente, si se excluyen Argentina y México donde gravitaron trastornos particulares, la tasa de expansión en el resto de la región fue comparable a las muy altas registradas durante los primeros años de esta década. Uno de los factores explicativos de esa evolución fue, sin duda, el mayor vigor del proceso productivo en los países centrales y la consiguiente reactivación del comercio internacional. Además, América Latina redujo sustancialmente los déficit del balance comercial y de la cuenta corriente del balance de pagos, gracias, en buena medida, a la situación ventajosa de algunas exportaciones primarias, como las de café y productos mineros.

Pero en la recuperación de 1976 obraron también elementos internos de tanta o mayor

<sup>1</sup> La edición impresa está en prensa.

importancia, según los casos nacionales. En este sentido, un rasgo primordial que merece destacarse es la mayor solidez estructural de la economía de América Latina, la cual deriva, en esencia, de la diversificación del sistema productivo y, principalmente, del desarrollo de las actividades industriales. Este le ha dado a la región nuevas y más amplias bases de sustentación interna. Dicho en otros términos: si en el pasado las vicisitudes externas conmovían hasta sus cimientos las economías latinoamericanas, en el presente estos efectos son amortiguados y compensados en distintos grados por el complejo industrial —en un sentido amplio— que se expandió y diversificó desde los años treinta y, particularmente, después de la guerra.

Esta dinámica industrial tiene estrechas vinculaciones con lo sucedido en el sector externo. Por una parte, ha propiciado la diversificación de las exportaciones a través del impulso dado a las de naturaleza industrial; por otra, ha aumentado la potencialidad interna para sustituir importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital, y, finalmente, la participación a veces predominante de empresas transnacionales ha significado, a pesar de otros aspectos negativos, una ampliación de las fuentes de financiamiento externo.

En cambio, el balance de 1976 fue negativo en lo que se refiere a la inflación, ya que el aumento medio de los precios fue superior al de los de años anteriores. Esta alza ocurrió a pesar de que en 1976 las influencias externas sobre el fenómeno inflacionario fueron menores que en el pasado reciente, al menos si se tiene en cuenta el encarecimiento de las importaciones, cuyos precios medios aumentaron a una tasa equivalente a la mitad de la de 1975.

Asimismo, el *Estudio* subraya la situación desfavorable en que han quedado los asalariados frente a los fenómenos inflacionarios de la región. Las aceleraciones de la inflación han disminuido sus ingresos reales y las políticas convencionales de estabilización no han remediado la situación y, por momentos, parecen haberla agravado. Es evidente que éste es uno de los campos de la política económica donde menores progresos se alcanzaron, a pesar de la singular importancia de la cuestión.

**Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina.** E/CEPAL/1027, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1977, 150 páginas.  
(Versión en inglés: *Long-term Trends and Projections of Latin American Economic Development*)

En este documento se presentan algunos resultados de un proyecto de investigación sobre el desarrollo a largo plazo de América Latina donde se intentan vincular sus aspectos retrospectivos y prospectivos. El capítulo I sintetiza los principales rasgos del desarrollo económico y social latinoamericano en los últimos 25 años apoyándose en un conjunto de estudios globales y sectoriales.

El capítulo II describe el contenido de los planes de desarrollo elaborados por los países latinoamericanos en los años setenta. Se examinan allí los principales objetivos, metas y orientaciones de la política económica contenidos en ellos y se incluyen elementos de juicio que permiten esclarecer los objetivos y las orientaciones que se han propuesto imprimir a sus políticas de desarrollo los gobiernos latinoamericanos, al menos a corto y a mediano plazo.

No obstante el carácter necesariamente preliminar de las proyecciones, el capítulo III anticipa algunas conclusiones de naturaleza global. Así, se presentan proyecciones demográficas con cierto detalle, y proyecciones macroeconómicas globales para los países no exportadores de petróleo. Finalmente, se agregan algunos comentarios sobre ocupación y ritmo del crecimiento económico.

El análisis prospectivo, que el documento presenta en sus primeros esbozos, intenta diseñar escenarios que ilustren los principales problemas que confronta el desarrollo económico y social latinoamericano. Sobre la base de los escenarios se articularán proyecciones sobre aspectos tan importantes como la evolución demográfica, la creciente urbanización, el crecimiento económico y sus consecuencias sociales, el comercio y el financiamiento externo, la transformación productiva y su presión sobre los recursos, la ocupación y la desocupación, la cooperación económica y la expansión del comercio entre los países latinoamericanos y con otras áreas no tradicionales.

**Canada and the foreign firm**, por David Pollock. Serie Cuadernos de la CEPAL, 1976, 43 páginas (en inglés solamente).

Este estudio, elaborado por el director de la Oficina de la CEPAL en Washington, plantea tres interrogantes sobre el papel de las empresas extranjeras en Canadá: ¿Cuáles fueron los principales problemas que ellas han planteado? ; ¿Cuáles las soluciones aplicadas por el gobierno del Canadá para enfrentarlos? y ¿Son aplicables esas mismas soluciones a América Latina?

Las inversiones extranjeras directas, en especial las estadounidenses, han jugado un papel fundamental en el crecimiento económico del Canadá durante la postguerra, pero en los últimos años se ha difundido una creciente preocupación acerca de sus consecuencias desfavorables. Entre éstas se destaca la dependencia cada vez mayor del Canadá respecto al comercio con Estados Unidos, y al ingreso de capitales de este país con sus perniciosas consecuencias sobre su balance de pagos, la influencia de las grandes firmas extranjeras en el proceso de toma de decisiones 'interno', y el creciente control extranjero sobre la formación de las pautas culturales y modos de vida predominantes en el Canadá.

Para enfrentar estos complejos problemas, el gobierno del Canadá actuó en dos planos distintos. Por un lado, trató de establecer claras políticas de industrialización y exportación para estimular el crecimiento, distribuir sus beneficios más equitativamente y reducir la dependencia y vulnerabilidad externas. Por otro, está aplicando nuevos mecanismos institucionales, como la Canada Development Corporation, que busca la manera de sustituir el capital y las tecnologías extranjeras por canadienses, y la Foreign Investment Review Agency cuyo objeto es examinar las nuevas inversiones extranjeras y promover su adecuación a los intereses canadienses.

Después de analizar con bastante detalle el funcionamiento de estas instituciones, el autor afirma que reflejan una experiencia que debería ser tomada en cuenta por aquellos países latinoamericanos que, por su parte, también están tratando de fomentar el espíritu de empresa interno y controlar a las empresas extranjeras.

**Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola**, por Germánico Salgado Peñaherrera. Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 11, 1976, 52 páginas.

Constituye poco menos que un lugar común hablar de las dificultades con que chocan los intentos de incorporar las actividades agrícolas a los esfuerzos de integración entre países en desarrollo. En rigor lo mismo se dijo y se dice acerca de este tema en relación con la Comunidad Económica Europea donde ya se cuenta con una experiencia real de las mismas. Existen, por supuesto, dificultades propias del sector, y en especial cuando se trata de economías en desarrollo, mas parece necesario subrayar que lo sucedido en la agricultura no es la única excepción. En realidad, todo esfuerzo de integración entre nuestros países es realmente difícil y conflictivo, y en gran parte estos problemas obedecen a la sencilla razón de que la integración económica entre países en desarrollo es un fenómeno social nuevo, no asimilado todavía plenamente por las motivaciones políticas de los pueblos, con instituciones apenas en proceso de consolidación.

La necesidad de la integración es evidente, pero esa racionalidad no es suficiente para transformarla en uno de los factores condicionantes de la acción social. Ahora bien, esas dificultades se ven aumentadas en el caso de la integración agrícola. Para empezar, constituye una larga tradición de los países latinoamericanos, y de casi todos los países en desarrollo, atribuir mayor importancia a otros sectores en las políticas nacionales. En seguida, las fórmulas de integración se diseñaron para actuar en un contexto económico distinto del que caracteriza la agricultura. Por último, incorporar realmente la agricultura a la integración económica puede desencadenar cambios de trascendencia en la estructura económica y las políticas nacionales, y es evidente que ese paso sólo se dará en forma decisiva cuando la integración sea uno de los determinantes fundamentales de la acción política. Teniendo en cuenta todos estos elementos, el estudio afirma la tesis de que el reconocimiento de esta peculiar falta de capacidad de la integración para atender los problemas y necesidades de la agricultura debe tomarse en cuenta cuando se seleccionen las posibles vías de la cooperación agrícola entre nuestros países, estén o no vinculados dentro de esquemas de integración. No se trata de esperar las condiciones políticas propicias para actuar, ya que ellas

pueden presentarse en un futuro remoto, sino que es forzoso marchar hacia la cooperación en materia agrícola, pero al hacerlo debe tomarse en consideración este elemento político limitante que restringe el alcance y la profundidad de la posible acción inicial.

La afirmación de esas dificultades conduce al autor a sostener que el camino de la integración no podrá alcanzarse a través de cambios en los mecanismos arancelarios ni mediante la adopción de un sistema global de planificación agrícola en la zona integrada. A su juicio, los instrumentos más aptos para iniciar una integración de los sectores agrícolas de nuestros países serían los esfuerzos más limitados de cooperación que puedan centrarse alrededor de determinados productos, el desarrollo de ciertas regiones y la realización de tareas que, de manera conjunta, puedan hacerse en forma más eficaz. América Latina ya muestra muchos ejemplos de estos acuerdos limitados de cooperación —tanto en los campos poco conflictivos de la investigación agrícola y la adaptación de tecnologías, como en los que promueven una mayor vinculación en la producción y el comercio de nuestros países— y en ellos, sostiene el autor, está el sendero más fructífero para la integración agrícola latinoamericana.

**Temas del nuevo orden económico internacional** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 12, Santiago de Chile, 1976, 82 páginas.

La primera parte de este Cuaderno presenta la exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el cuarto período de sesiones de la UNCTAD realizado en Kenya, en mayo de 1976. En ella describe a grandes rasgos la evolución económica de América Latina en los últimos años y sus principales problemas, para culminar en una síntesis de los resultados concretos que la región podría esperar de esa reunión. Entre éstos, reitera la necesidad de dar una solución integral al problema de las materias primas —que siguen constituyendo la principal fuente de recursos externos de la región—, y promover una mayor apertura de los mercados de los países desarrollados a las exportaciones de manufacturas de América Latina. Asimismo, subraya que es imperioso avanzar en el campo de la transferencia de tecnología y lograr un mayor apoyo para los problemas de financia-

miento y de balance de pagos que tanto han afectado a América Latina en los últimos años. Finalmente, insiste en que deben impulsarse cambios en los mecanismos institucionales que permitan la participación activa de América Latina en la cooperación económica y técnica con el resto de los países del Tercer Mundo.

Recoge la segunda parte un estudio que realizó la Secretaría de la CEPAL para ser presentado a la misma reunión de UNCTAD, el cual, de hecho, abunda y profundiza los mismos temas ya planteados en la exposición del Secretario Ejecutivo; el mismo está dividido en cuatro capítulos que versan sobre la cooperación internacional en el campo de los productos básicos, el sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos, la deuda externa de América Latina y las modificaciones al convenio constitutivo del FMI y los acuerdos de la reunión de Jamaica. Todos estos temas siguen despertando gran interés y conservan actualidad pues ellos forman parte de las discusiones y negociaciones internacionales que continuarán en foros como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Conferencia de Cooperación Económica Internacional, donde se están definiendo las bases de un nuevo orden económico internacional.

**En torno a las ideas de la CEPAL. Desarrollo, industrialización y comercio exterior.** Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 13, 1977, 51 páginas.

Las nuevas circunstancias que viven América Latina y la economía internacional han reanimado antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y, en particular, acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior. En ellas suelen hacerse referencias a las concepciones y planteamientos de la CEPAL sobre la materia, las que no siempre reflejan el verdadero tenor de las ideas expuestas por ésta en sus documentos.

A tal efecto, se han reunido en este Cuaderno un conjunto de exposiciones recientes que las abordan. Ellas se tomaron de textos de la División de Desarrollo Económico de la institución aparecidos en diversos números del *Estudio Económico* anual o sirvieron de base para pronunciamientos de la Secretaría Ejecutiva.

La primera de esas exposiciones intenta una reconstitución de los problemas y objetivos



del desarrollo latinoamericano alrededor de 1950 a fin de compararlos con los existentes veinticinco años más tarde, en torno a 1974. La segunda analiza la relación entre crecimiento hacia adentro (a través de la industrialización sustitutiva) y crecimiento vía exportaciones, y reafirma la antigua tesis de la CEPAL de que no deben considerarse alternativas excluyentes sino, antes bien, procesos que se complementan y refuerzan mutuamente. La tercera abunda sobre este mismo tema, prestando especial atención a lo sucedido en el Brasil en los últimos años, mientras que la cuarta se refiere al papel de los mercados interno, regional e internacional en la dinámica económica reciente de América Latina.

**En torno a las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en América Latina.**  
Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 14, 1977, 46 páginas.

Como se señala en la reseña correspondiente, el Cuaderno Nº 13 incluye algunos trabajos recientes de la CEPAL sobre la relación entre industrialización y comercio exterior con el objeto de ilustrar su posición en este controvertido tema. El Cuaderno Nº 14 prosigue con ese criterio presentando diversos pasajes de documentos oficiales preparados en lo fundamental por Raúl Prebisch entre los años 1949 y 1963.

El lector no deberá extrañarse si encuentra en estas páginas una defensa de dos tesis centrales del pensamiento de la CEPAL: que la industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo y que ella sólo puede llevarse a cabo amparada por un grado razonable de protección. Sin embargo, la generalizada aceptación de estas tesis hace unos años oscurecía otras, igualmente importantes, formuladas también desde los primeros escritos de la CEPAL.

Los extractos presentados en este Cuaderno tienen por objeto resaltar estas últimas, mostrando, de ese modo, que la CEPAL nunca propició una estrategia de crecimiento basada en la industrialización sustitutiva a ultranza. Muestran, por el contrario, que la defensa de la producción y exportación de productos primarios, la necesidad de promover las exportaciones industriales, los problemas generados por un proteccionismo exagerado y las fallas e insuficiencias de la industrialización sustitutiva, entre otros, fueron temas que preocuparon a la CEPAL desde sus inicios. La reimpresión de

estos escritos ayudará a evitar interpretaciones apresuradas y propiciará una comprensión más cabal del patrón de desarrollo propuesto por la CEPAL en aquellos años.

**Desarrollo y cambio social en América Latina.**  
Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 16, 1977, 59 páginas.

Dentro del conjunto de estudios realizados como contribuciones a la tercera *Evaluación* se han reunido en este Cuaderno los orientados a indagar el ámbito social. En primer lugar, presenta algunas consideraciones sobre lo sucedido en este campo desde un punto de vista general, a partir de las postrimerías de los años cuarenta, junto a un análisis somero de los enfoques que caracterizaron la política social en esos años. El núcleo del trabajo está destinado a evaluar algunos temas sociales particulares tales como la urbanización, el cambio social en el medio rural, la educación y el empleo, y finaliza presentando las contradicciones más importantes de los cambios sociales recientes y el problema del desarrollo integrado.

El análisis de las últimas décadas y sus hipótesis prospectivas deberían inducir a una profunda reflexión ya que sugieren la presencia de "una serie de tendencias cuya extrapolación hacia el futuro o bien sugiere contradicciones inmanejables, o prevé que el control de ellas se hará a costa del bienestar humano y de la libertad, hasta el punto de aniquilar todas las esperanzas puestas en el desarrollo". Es cierto que se ha asignado una proporción cada vez mayor de los recursos del sector público y del ingreso nacional a los servicios sociales, en especial la educación, pero estas asignaciones han tendido a favorecer a los estratos medios urbanos, y normalmente no han contribuido a contrarrestar la desigualdad predominante en la distribución del ingreso. Persiste esta desigualdad entre la ciudad y el campo, y en este último la mayoría de la población sigue en estado de extrema pobreza; continúa la expansión de los estratos medios y con ella la presión en favor de una ampliación de la instrucción media y superior, del mercado de trabajo y los niveles de consumo que los caracterizan, en desmedro de los estratos de ingresos más bajos; el crecimiento del ingreso se ha repartido de manera muy desigual y los cambios en la distribución del poder tampoco han producido un incremento significativo de la participación popular en la toma de decisiones.

Por esos motivos el Cuaderno concluye que los próximos años presentarán desafíos considerables, acentuados por la crisis económica reciente que ha puesto en evidencia las contradicciones del estilo de desarrollo predominante. Por un lado, se necesitarán cambios profundos en las modalidades de consumo y en el grado de control público de ciertos recursos debido a la combinación del aumento de población, la concentración urbana, el deterioro del medio ambiente, el desperdicio de recursos naturales y los altos precios de ciertos insumos importados, especialmente el petróleo. Por otro, deberá enfrentarse el reto que significa la pobreza crítica, la mala distribución del ingreso, el subempleo, la baja productividad de una alta proporción de la fuerza de trabajo y la escasa participación de gran parte de la población en los procesos políticos nacionales.

**Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe Regional.** Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 15, 1977, 58 páginas.  
(Versión en inglés: *The water resources of Latin America, Regional Report.*)

La CEPAL preparó este documento para que sirviera de orientación a los debates de la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. En él se refleja tanto la experiencia acumulada por la CEPAL como el apoyo que brindaron los informes nacionales especialmente preparados.

La primera parte del documento se destina al análisis de la disponibilidad y uso de los recursos hídricos, con especial referencia a las áreas críticas en la relación uso-oferta; la segunda se refiere al potencial y limitaciones de la tecnología en este campo, mientras que la tercera presenta las distintas opciones de política.

Los problemas de los recursos hidráulicos en América Latina son ya muy complejos y es probable que se agraven si no se los encara con energía. El rápido crecimiento demográfico y económico de los últimos años provocó un aumento explosivo de las necesidades de agua lo que condujo a costos crecientes para satisfacerlas. Si bien es cierto que América Latina es la región más rica en recursos hídricos, ellos no están equilibradamente distribuidos, pues existen zonas áridas junto a otras extremadamente lluviosas, e incluso algunas que pasan sucesiva-

mente por períodos de inundación y sequía. Además los proyectos hidroeléctricos y de riego tienden a encarecerse o a complicarse en su ejecución puesto que es necesario recurrir a lugares cada vez más alejados de los grandes centros de consumo.

Como es natural, es distinta la forma en que se combinan en cada país las demandas y recursos hídricos, y ello obliga al informe a ser cauteloso en las generalizaciones técnico-económicas. Sin embargo, destaca algunos obstáculos institucionales comunes que perturban el desarrollo del sector: la complejidad e inoperancia de muchas leyes, la dispersión institucional, la planificación débil, la insuficiencia de recursos financieros, la irregular dotación de personal, y la todavía escasa preocupación gubernamental por los problemas ambientales.

**El medio ambiente en América Latina. E/CEPAL/1018,** edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1976, 166 páginas.

Como es notorio el tema del medio ambiente se ha convertido en una preocupación creciente en los países desarrollados y, aunque con menor intensidad, esa preocupación se ha trasladado a América Latina. Este informe expresa esa inquietud pues procura presentar, a través de sus diversos capítulos, tanto un diagnóstico de la situación ambiental de la región como un análisis de su capacidad de respuesta y los lineamientos que deberían fundamentar la acción internacional en la materia.

En su diagnóstico, el estudio sostiene que la mayoría de los países latinoamericanos tiene tasas muy elevadas de crecimiento de la población, lo que contribuye significativamente a aumentar las presiones sobre el medio ambiente y simultáneamente con el aumento de la población varía su distribución, y, junto con el avance del proceso de desarrollo, se intensifica la concentración urbana y la aparición de grandes metrópolis. Asimismo, en muchas zonas rurales, la densidad de la población prosigue aumentando y ella por sí sola continúa ejerciendo bastante presión sobre algunas regiones de recursos limitados, cuya calidad sufre el consiguiente deterioro. En consecuencia, muchos de los casos más serios de deterioro ambiental son propios de las grandes aglomeraciones urbanas y repiten situaciones conocidas en todo el mundo; en ellas aparece comprometido un

vasto campo que va desde el uso de tierras y aguas, hasta la contaminación del aire o la congestión del transporte urbano.

Fuera de los centros metropolitanos, los problemas relativos a la calidad del medio ambiente tienden a asociarse con actividades individuales concretas en minas, fábricas aisladas, bosques, pesca, etc., o en un plano más general, con la supervivencia de formas de explotación agrícola no adaptadas a las nuevas exigencias de la sociedad moderna. Subraya, además, que el deterioro del medio ambiente en los últimos años, se ha visto acentuado por las altas tasas de crecimiento demográfico y económico cuyo ritmo ha superado en muchos casos la capacidad de respuesta de la administración pública ante las consecuencias ambientales que del mismo derivan.

Pero también es claramente perceptible en toda la región una creciente preocupación por el tema, con un amplio respaldo de la propia opinión pública y un avance de instituciones y regulaciones que tienden a actuar frente a estos problemas. El estudio afirma que ellos no se resolverán adoptando sólo medidas de tipo correctivo y asignando recursos para mejorar la calidad del medio ambiente, sino que deberán también aplicarse medidas de tipo preventivo que tiendan a disminuir los costos relativos del deterioro ambiental en su relación con los propios beneficios del proceso de desarrollo económico. Estas medidas deben orientarse con preferencia a regular la expansión de las regiones metropolitanas y su secuela de contaminación del aire, agua y tierra, y la alteración de los sistemas naturales a través de la construcción de presas, del dragado de canales y del rellenamiento de tierra pantanosa; deben, además, promover el enfoque integral de los programas de explotación directa de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables.

**Evaluación de la Asistencia Técnica recibida por las empresas ferroviarias de América Latina (en colaboración con la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles), E/CEPAL/1019, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1976, 66 páginas.**

Desde hace algunos años, diversos ferrocarriles latinoamericanos reciben asistencia técnica, especialmente de origen extracontinental, situación que trajo aparejado un proceso de transferencia tecnológica de gran importancia. A

través de los programas de asistencia técnica realizados, se fue acumulando, tanto en los ferrocarriles como en los organismos internacionales que financian o supervisan las actividades de asesoramiento, suficiente experiencia sobre la estrategia de preparación y ejecución de los programas y sobre las dificultades que suscita la transferencia tecnológica.

La Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), considerando que la asistencia técnica representa, en la actual etapa de rehabilitación de muchas redes ferroviarias latinoamericanas, un valioso aporte para alcanzar las metas de superación planteadas, organizó un Seminario de Evaluación de la Asistencia Técnica recibida por los Ferrocarriles Latinoamericanos con miras a mejorar su eficacia. El seminario se realizó en Montevideo, en octubre de 1975, simultáneamente con la XI Asamblea General Ordinaria de la Asociación, y las discusiones estuvieron orientadas por un documento preparado por la ALAF conjuntamente con la CEPAL.

A instancias del Seminario, la Asamblea General Ordinaria de la ALAF resolvió, "pedir que la Secretaría General en colaboración con la CEPAL elabore un documento que recoja el intercambio de ideas y experiencias llevado a cabo en el Seminario y que tenga en cuenta la contribución recibida a través de los documentos presentados por entidades y personas interesadas en la materia".

Atendiendo a esa solicitud, en este documento se analiza el papel de la asistencia técnica en la rehabilitación de los ferrocarriles latinoamericanos; se examinan los problemas más frecuentes que han afectado la generación y ejecución de los proyectos de asistencia técnica sobre la base de las respuestas dadas a un cuestionario —preparado por la ALAF y la CEPAL— por las empresas ferroviarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile y México, teniendo en cuenta además el intercambio de ideas realizado en el Seminario y las contribuciones presentadas. Finalmente, en el capítulo III, se exponen algunas recomendaciones que pueden servir de base para encarar futuros proyectos de asistencia técnica para la rehabilitación de los ferrocarriles latinoamericanos.

**Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina**, E/CEPAL/1021, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1976, 200 páginas.

En este documento se actualiza —prácticamente hasta 1975—, la información estadística en materia económica y social que ya se había presentado, bajo el mismo título, en el N° 2 de la Serie de Cuadernos Estadísticos de la CEPAL. Se intenta, de este modo, ofrecer una visión cuantitativa para examinar e interpretar el proceso de desarrollo en lo relativo al crecimiento económico, el desarrollo humano y social, el esfuerzo interno y la evolución de las relaciones externas, en especial en lo que se vincula con el comercio y el financiamiento.

Como en la publicación anterior precede a los cuadros correspondientes un análisis de los criterios que se aplicaron para seleccionar los indicadores, su significado, como así también los conceptos analíticos que los caracterizan y las fuentes de información utilizadas, además de un examen del valor estadístico de los datos pertinentes.

**Inventario bibliográfico sobre familia** (*con especial referencia a América Latina y el Caribe*), realizado en colaboración con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), E/CEPAL/L.130, edición mimeografiada, Santiago de Chile, 1976, 169 páginas.

Este documento presenta una lista bibliográfica sobre el tema de la familia compilada sobre la base de las publicaciones existentes en las bibliotecas especializadas de Santiago de Chile, el material enviado por instituciones e investigadores interesados en el tema y otras bibliografías.

El material recopilado incluye aproximadamente 1 400 títulos —en especial artículos extraídos de más de 300 revistas consultadas— ordenados de acuerdo a una guía temática. Los temas fundamentales de esta guía son: aspectos conceptuales y metodológicos, familia y sociedad, tipos de familia, matrimonio y parentesco, hogar, situación socioeconómica de la familia, situación de la mujer, fecundidad, menores y políticas de familia.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在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 pídalas o solicite información a:

**PUBLICACIONES DE LA CEPAL**  
Casilla 179-D, Santiago de Chile