INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Curso Planificación Salud, 1963

Indice de documentos

18.- Esquema de las clases sobre Presupuesto por Programas
19.- Estructura de un programa presupuestario
20.- Práctica de terreno
21.- (a y b) Seminarios sobre planificación de la salud
22.- Acuerdo para la creación de una unidad de planificación y evaluación en salud. El Salvador 1963
23.- Disposiciones gubernamentales para la creación del sistema de planificación en el Perú
24.- Evaluación (formulario)
25.- Informe final.

GENERAL
INST/21 (Cap/8)
Santiago, Chile
Agosto de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PROSPECTO DEL CURSO DE CAPACITACION EN PLANIFICACION DE LA SALUD, 1963

Curso organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y por la Organización Panamericana de la Salud.

I.- OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS

1. ANTECEDENTES

El reconocimiento de que la salud no sólo es un bien en sí, sino también un factor indispensable del desarrollo, ha dado origen en los últimos años a diversas iniciativas tendientes a planificar la salud como parte inseparable de los planes globales de desarrollo económico y social en los países de América Latina.

Esto exige personal con conocimiento de los principios y métodos en que se basa la programación de la salud y de los aspectos sobresalientes de la planeación integral del desarrollo.

A estos efectos el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Organización Panamericana de la Salud concertaron un acuerdo para desarrollar cursos de capacitación, para funcionarios gubernamentales de alto nivel. El primer curso se inició en octubre de 1962 con asistencia de 20 participantes y tuvo una duración total de 11 semanas. El segundo curso se iniciará el 2 de septiembre de 1963 y tendrá una duración total de 14 semanas.

2. OBJETIVOS

Este curso está destinado a funcionarios responsables en el más alto nivel, de la planificación de la salud como parte de la programación del desarrollo en cada país latinoamericano. Sus objetivos son:

a) La enseñanza intensiva sobre los principios y métodos de la planificación de la salud.

b) Familiarizar a los participantes con los conceptos, métodos y contenido de la programación económica y social.

c) Propiciar el intercambio de experiencias y propósitos.

/3. SEDE Y DURACION

3. SEDE Y DURACION

El curso tendrá lugar en la sede del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en Santiago de Chile, calle José M. Infante Nº 9, del 2 de septiembre al 6 de diciembre de 1963.

4. DIRECCION

El curso está organizado y dirigido conjuntamente por la Organización Panamericana de la Salud y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Actuarán como codirectores los señores Hernán Durán y Ricardo Cibotti, respectivamente.

5. ORGANISMOS COLABORADORES

El Servicio Nacional de Salud de Chile colaborará facilitando una de sus Zonas de Salud para llevar a cabo la práctica de terreno del curso.

La Escuala de Salubridad de la Universidad de Chile colaborará con profesores y elementos de enseñanza.

6. PROFESORADO

El cuerpo de profesores estará constituído entre otros por los siguientes especialistas:

- del Instituto, en materias de desarrollo económico, planeación económica, técnicas presupuestarias y planeación social: R. Cibotti, O. Sunkel, G.Martner, L. Ratinoff, E. Faletto, S. Romero Lozano.
- de la Organización Panamericana de la Salud, en materias de salud pública y en metodología de la planificación de la salud: H. Durán, E. Sarué.
- de CEPAL, en materias de desarrollo social: O. Cabello.
- de CELADE, en demografía: J. Somoza.
- de la Escuela de Salubridad de la Universidad de Chile, sobre indicadores del nivel de vida y del nivel de salud: H. Behm.

/7. PARTICIPANTES

7. PARTICIPANTES

El curso está destinado a funcionarios de alto nivel de los servicios de salud de los países de América Latina, con adiestramiento y experiencia en salud pública y vinculados estrechamente con las actividades de formulación y ejecución de planes nacionales de salud.

La Organización Panamericana de la Salud concede becas a los participantes propuestos por los gobiernos respectivos y aprobados de común acuerdo entre la OPS y el Instituto.

El curso contará con alrededor de 25 participantes.

II.- PLAN DE ESTUDIOS

De las catorce semanas de duración, las primeras cuatro se destinan a revisar el panorama general de la salud y el desarrollo social y económico de América Latina. Se imparte senseñanza sobre análisis y programación del desarrollo económico y se discuten problemas demográficos en relación con estas materias.

En las dos semanas siguientes se estudia el proceso de programación de la salud y su metodología.

De la sexta a la duodécima semana se desarrollará la práctica de terreno de la metodología de la programación de la salud en una región determinada.

Durante las últimas semanas se discutirán los siguientes temas: presupuesto-programa, organización y adeministración para la planificación, ejecución y evaluación de planes.

/La última semana

La última semana se destinará a un seminario sobre los problemas de la puesta en marcha de la planificación de la salud en los países de América Latina. Este plan de estudios se desarrollará a través de clases expositivas, seminarios, trabajos de laboratorio y práctica de terreno, en jornadas de 6 horas, 5 días a la semana.

Las clases expositivas comprenden sesiones de 50 minutos cada una, durante las cuales se promoverá la participación activa de los alumnos.

Los seminarios se desarrollarán en sesiones de dos a tres horas de duración y en ellos los alumnos discutirán sus experiencias.

Habrá tres tipos principales de seminarios. Uno, durante la primera parte del curso, destinados a presentar y discutir aspectos de la realidad económico-social y de la salud de los países de América Latina. Otros, a lo largo del curso, que complementarán los temas desarrollados en las clases expositivas. Al final, se llevará a cabo el seminario ya mencionado, sobre la puesta en marcha de la planificación de la salud en los países de América Latina.

Los trabajos de laboratorio se desarrollarán fundamentalmente durante el período de enseñanza de la metodología de la planificación de la salud. Estarán destinados a ejercitar los procedimientos para la formulación del diagnóstico de la situación.

La práctica de terreno se desarrollará en una región seleccionada y tendrá como objeto la aplicación de los conocimientos adquiridos a una realidad concreta. Esta parte del curso se considera de fundamental importancia para el perfeccionamiento del aprendizaje.

A continuación se presenta el calendario de este plan de estudios:

/CALENDARIO DEL CURSO

CALENDARIO DEL CURSO DE CAPACITACION EN PLANIFICACION DE LA SALUD. 1963

SEMANA	MAÑANAS			TARDES
	1a hora	2a hora	3a hora	
1	Introducción e Indicadores (15)	Análisis y Programación del Desarrollo Económico (30).		Seminarios sobre: -Situación de salud de los países de A.L. -Desarrollo social de A.L. -Desarrollo económico -Indicadores -Demografía (40)
2				
3				
4	Demografía (5)			
5	Programación de la Salud (208)			
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12	Presupuesto programa (10)			
13		Organización(5)	Ejecución y Evaluación (5)	Seminarios sobre;Presupuesto,Organización y Ejecución y Evaluación (12)
14	Seminario Final (22)			

Nota: Los números entre paréntesis indican las horas destinadas a las materias.

III.- MATERIAS

A continuación se exponen los objetivos y el contenido de las materias que componen el curso.

a) Introducción a la planificación de la salud

Objetivo

Destacar la necesidad de planificar la salud dentro del contexto de la planificación integral del desarrollo, mediante el análisis de las relaciones entre salud y desarrollo y atendiendo a la realidad socio-económica de los países latinoamericanos.

Contenido

1. El problema de la salud en América Latina.
2. Problemas sociológicos que plantea el proceso de modernización e industrialización de América Latina: urbanización, estancamiento rural, etc.
3. Los problemas de la vivienda y de la educación en América Latina.
4. La realidad económica de América Latina.
5. Análisis de las relaciones entre salud y desarrollo.

b) Análisis y programación del desarrollo económico

Objetivo

1. Familiarizar a los alumnos con los problemas del desarrollo económico de América Latina.
2. Definir la problemática y el proceso de la programación económica.
3. Analizar los principales aspectos de la programación económica.

Contenido

1. Conceptos básicos e interpretación del funcionamiento de la economía.
2. Los mecanismos de asignación de recursos.

/3. El sector público

3. El sector público y su función económica y social.
4. La dinámica del desarrollo económico.
5. Breve diagnóstico comparado de la naturaleza y problemas del crecimiento económico de América Latina y del resto del mundo.
6. El concepto y naturaleza de la programación.
7. Política y programación económica. La programación global.
8. Los problemas sociales en la programación global.
9. Los programas sectoriales.
10. Programación del sector público como núcleo del plan.
11. Programas y proyectos específicos.
12. Organización y administración para la programación.

c) Indicadores del nivel de vida y del nivel de salud

Objetivo

Discutir los conceptos de nivel de vida y de salud y analizar los indicadores que los miden, desde el punto de vista de su utilidad teórica y práctica para la programación de la salud.

Contenido

1. Concepto de nivel de vida y de salud.
2. Concepto y enumeración de indicadores.
3. La validez de los indicadores de acuerdo con la información estadística disponible en América Latina.
4. La utilidad de los indicadores en la programación de la salud.

d) Demografía

Objetivo

Impartir nociones generales sobre demografía, problemas de población en América Latina y sus relaciones con la planificación de la salud.

/Contenido

Contenido

1. Conceptos fundamentales de demografía.
2. Situación y tendencias demográficas en América Latina.
3. Análisis del efecto recíproco de los cambios demográficos y los problemas de salud.
4. Nociones sobre estimaciones y proyecciones.

e) La programación de la salud

Objetivo

Impartir enseñanza sobre los principios, los métodos y el proceso de la planificación de la salud.

Contenido

1. Principios fundamentales y proceso de la planificación de la salud. Las etapas del método.
2. El diagnóstico. Metodología para la descripción, explicación y evaluación de la situación de salud.
3. La formulación de los planes de salud. La determinación de las prioridades, la selección de técnicas y la fijación de metas. Planes alternativos. La asignación de recursos y presupuestos. Planes locales, regionales y centrales.
4. El plan nacional de salud. Programas de prestación de servicios, de adiestramiento, de investigación y de inversiones. El presupuesto público de salud.

f) Presupuesto y financiamiento

Objetivos

1. Familiarizar a los participantes con la técnica del presupuesto-programa.
2. Discutir los principios básicos de las finanzas públicas y sus implicaciones para la programación de la salud.

/Contenido

Contenido

1. El presupuesto-programa: sus objetivos y principios básicos.
2. Técnicas de elaboración de presupuestos-programa.
3. Relación entre plan y presupuesto-programa.
4. La naturaleza del problema del financiamiento: nacional, público y privado.
5. El financiamiento y la composición de los gastos.

g) Organización y administración

Objetivo

Analizar y discutir la organización y administración que requiere el proceso de planificación en los países latinoamericanos.

Contenido

1. Los requisitos que impone a las estructuras administrativas de salud el proceso de formulación, ejecución y evaluación de planes.
2. Las unidades de planificación de la salud. Funciones, organización, disposiciones legales.
3. Los problemas de coordinación para la formulación, ejecución y evaluación de planes.

h) Ejecución y evaluación

Objetivos

1. Discutir los problemas que impone a la administración de los servicios de salud, la ejecución de los programas.
2. Discutir los problemas conceptuales y prácticos de la evaluación del plan y de los programas.

Contenido

1. El calendario de actividades.
2. Normas técnicas y procedimientos para la ejecución y supervisión.
3. El concepto dinámico de la evaluación.
4. Procedimientos de evaluación del plan y de los programas.

/IV.- NORMAS

IV.- NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

Las presentes normas tienen por objeto promover un eficiente desarrollo de las actividades del Curso y deberán ser observadas rigurosamente por todos los participantes.

a) Los participantes deben dedicar todas sus horas regulares de trabajo a las labores del Curso de conformidad con el horario que señalará la Dirección del mismo. No podrán participar en actividades que sean ajenas al Curso.

b) La asistencia a clases, seminarios, conferencias, trabajos prácticos, etc. será obligatoria para todos los participantes en el Curso.

   Para obtener el Certificado se exigirá la asistencia mínima al 90 por ciento de las clases, seminarios, etc. Tres atrasos se considerarán como una inasistencia.

c) Los participantes deberán realizar los trabajos prácticos y monografías que la Dirección determine.

d) Con el fin de evaluar la eficacia del Curso y el aprovechamiento del mismo por los participantes, se realizarán exámenes sobre el contenido fundamental de cada materia. La Dirección fijará la oportunidad y modalidades de dichos exámenes.

e) Los participantes que cumplan con los requisitos de asistencia y aprovechamiento tendrán derecho a obtener un certificado de capacitación.

f) Los participantes podrán exponer libremente sus ideas en las clases, seminarios y demás actividades del Curso y podrán discutir aspectos técnicos con los profesores en las horas que estos fijen para dicho fin.

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD. 1963

Se ruega llenar esta hoja y devolverla a la Secretaría, dando cuenta durante el Curso, de cualquier cambio que se produzca.

Nombre . . . . . .

Nacionalidad . . . . . .

Residencia actual: País . . . . . .

Domicilio . . . . . Teléfono . . . . .

Dirección en Santiago . . . . . .

Teléfono . . . . . .

Cargo que ocupa actualmente . . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Institución donde ejerce su cargo actual . . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Curso Planificación Salud. 1963

LISTA DE PARTICIPANTES

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO
Tizoc Aguilar Lara	México	Director, Centro de Salud "J.M. Urueña" y Jefe de la Estación de Adiestramiento en Morelia	Morelia, Michoacan, México, Centro de Salud "J.M.Urueña"	8-32
Julio Norberto Bello	Argentina	Director del Distrito de Salud N° 5 en el Plan de Salud de la Perá del Chaco.	Santa Fé 2460, Las Breñas Buenos Aires	83-6576
Federico Bresani Silva	Perú	Profesional de la Oficina de Planificación de la Dirección General de Salud	Pasaje Tello 132, Miraflores Lima	56486
José Luis Brizuela	El Salvador	Director Regional de Salud Pública I	4a. A.S. N° 25, Santa Ana San Salvador	703
Raúl Cantuarias Bernal	Chile	OPS.Consultor Proyecto México 15.	Havre 30 4°Piso, México 6, D.F.	256771
Antonio Delgado Cuitiño	Chile	Director I Zona de Salud	Galleguillos Lorca 1468 Antofagasta	21773
Carlos Díaz del Pinal	El Salvador	Director, Campaña Nacional Antipalúdica	Calle Gabriela Mistral 318 San Salvador	
Everardo González	Panamá	Director de la Sección Técnica de Adiestramiento de Personal (Nivel Nacional)	Calle H N° 7-27 (altos) Panamá	2-4442

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO
Carlos Alberto Pineda Muñoz	Honduras	Sub-Director de Servicios Locales de Salud Pública	6a. Ave.N°1006 Colonia Alameda - Tegucigalpa DC.	39-98
John Arthur Leneau	Belice	Jefe, Sección de Salud del Depto.de Servicios Médicos Belice. Director Campaña Erradicación de Malaria	N° 5 New Town Barracks Belice	296
Juan Eduardo Sainsbury Lemus	Venezuela	Médico Sub-Director de la División de Oncología	Av.Licenciado Sanz N°22 Caracas	545330
J.Rafael Salazar Dominguez	Venezuela	Médico Jefe Unidad Sanitaria Cumaná	Av.Bermudez 160, Cumaná Edo. Sucre	11503
Otto Siebert	Canadá	OPS. Jefe Proyecto Brazil-3	Caixa Postal 289 - Recife	
Manuel Sirvent-Ramos	México	OPS. Consultor Proyecto Argentina-35	7a.Ave. 8-92 Zona 9 - Guatemala	24004
Jorge Tavera Gaitskell	Colombia	Médico de Salud de la Of. de Coordinación Ejecutiva del Ministerio de Salud	Carrera 25 N° 50-55 Apt.202 - Bogotá	372507
José Manuel Ugarte Avendaño	Chile	Profesor Titular de Bioestadística Facultad de Medicina U. de Chile	Los Misioneros 1977 (P.de Valdivia Norte) Santiago	452223
Raúl Vargas	Perú	OPS.Consultor Estadístico, Zona VI	Esmeralda 1075 Dept.40 Buenos Aires	32-6436
Martín Vázquez Vigo	Argentina	OPS. Consultor Proyecto Costa-Rica 14	Av. 2a.N° 3875 San José, Costa Rica	J.6162

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO
Carlos Imaz	Uruguay	Director del Programa de Salud Pública Rural	Canelones 1417 Apto. 3 Montevideo	92144
Alberto Lari	Perú	OPS. Representante Adjunto Zona VI	Córdoba 2829, Olivos Buenos Aires	795-9842
Miguel López Berríos	Nicaragua	Jefe de la División de Bioestadística	Bolivar 525 - Managua	5986
Carlyle Guerra de Macèdo	Brasil	Técnico da Divisão de Saúde do Departamento de Recursos Humanos (DRH)	R. 7 de Setembro 197 Apto.96 - Recife	
Domingo A. Masi	Paraguay	OPS. Consultor Jefe en Nicaragua	Apartado 1309 - Managua	
Gregorio Mendizábal Lozano	Bolivia	Director Regional de Salud Pública	20 de Octubre 2072 La Paz	2987
Antonio Menna	Paraguay	OPS. Consultor Jefe en Ecuador	Los Ríos 822 - Guayaquil	15830
Salvador Ortiz Pérez	México	Jefe Departamento Programas Especiales de la Dirección Gral. de Salud Pública en Estados y Territorios	5 de Febrero N° 438 México D.F.	191182
Aurelio Pabón	Colombia	Médico de Salud Pública Of.de Planeamiento, Coordinación y Evaluación, Jefe Sección de Bioestadística	Calle 85 N°11-96 Int.2 - Bogotá	49.45.11
Raúl Paredes López	Guatemala	Director División Servicios Locales	2a. Av. 3-79 Zona I Guatemala	27001

NOMBRE Y APELLIDO	PAIS DE ORIGEN	CARGO	DIRECCION	TELEFONO
Antonio Velasco	Argentina	Director Hospital Rivadavia	Virrey Cevallos 174 6° P-K - Buenos Aires	45-7623
Manuel M. Villa C.	Perú	OPS. Consultor Jefe en Bolivia	Rosendo Gutiérrez 418 La Paz, Bolivia	4584
Carlos Vinha	Brasil	Assistente del Director General do Departamento Nacional de Endemias Rurais-Ministerio da Saúde	Av. Princesa Isabel N°166 Apto.404 -Copacabana, Río de Janeiro	57-5665
Ricardo Zacarías Espinola	Paraguay	Director del Depto. de Educación Sanitaria	Simón Bolivar 945 Asunción	3365

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 1 del 2 al 6 Setiembre

Hora	Lunes 2	Martes 3	Miércoles 4	Jueves 5	Viernes 6
9 10 11	Inscripción y asuntos Administrativos.	El problema de la salud de A.L. Desarrollo Social de A.L.	Análisis y Programación del desarrollo Desarrollo social de A. L.		
3 4 5	Libre Inauguración	Libre	Problemática del planeamiento educativo en A.L. Exposición y discusión.	Problema de la vivienda en A.L. Exposición y discusión.	Seminario sobre Desarrollo Social en A.L.

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 2 del 9 al 13 Setiembre 1963

Hora	Lunes 9	Martes 10	Miércoles 11	Jueves 12	Viernes 13
9 10	Análisis y programación del desarrollo (R. Cibotti)				
11	Indicadores de salud (H. Behm)				
3 4 5	Presentación y discusión sobre problemas de la salud Tema 3 Tema 4 Tema 5				Seminarios sobre indicadores de salud

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 3 del 16 al 20 de Setiembre

Hora	Lunes 16	Martes 17	Miércoles 18	Jueves 19	Viernes 20
9 10 11	Análisis y Programación del desarrollo (R. Cibotti)		L I B R E		
3 4 5	Presentación y discusión sobre problemas de la salud Tema 2	Tema 1			

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 4 del 23 al 27 Setiembre 1963.

Hora	Lunes 23	Martes 24	Miércoles 25	Jueves 26	Viernes 27
9 10	ANALISIS Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO (R.CIBOTTI)				
11	DEMOGRAFIA (J.SOMOZA)				
3 4 5	Seminarios sobre Análisis y Programación del desarrollo.		LIBRE		Seminarios sobre demografía.

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 5 del 30 Setiembre al 4 Octubre 1963.

Hora	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2	Jueves 3	Viernes 4
9 10 11	Análisis general del proceso y del método de programación de la salud	-Diagnóstico -Descripción de la situación -Sujeto de programación. -Medición del nivel de salud.	Ejercicio N° 1 (Instrumentación)	b) Asignación de recursos a daños.	c) Análisis y técnica de medición de la eficiencia.
3 4 5		-Identificación y medición de los factores condicionantes de la situación -Política de salud a) Instrumentos	L i b r e	Ejercicio N° 2 (Asignación de recursos)	Ejercicio N°3 (Cálculo del costo/efecto)

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 6 del 7 al 11 de Octubre de 1963.

Hora	Lunes 7	Martes 8	Miércoles 9	Jueves 10	Viernes 11
9 10 11	-Explicación de la situación. -Pronóstico	-Evaluación de la situación -Formulación de planes locales.	-Elección de técnicas. -Plan mínimo	Ejercicio N°6 (Plan mínimo)	Ejercicio N°7 (Plan intermedio)
3 4 5	Ejercicio N°4 (Pronóstico)	Ejercicio N°5 (Determinación de prioridades)	L i b r e	-Planes de penetración -Planes de comando central. -Planes intermedios.	-Plan de investigación. -Plan de adiestramiento. -Plan de inversiones. -Plan máximo.

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 7 del 14 al 18 Octubre.

Hora	Lunes 14	Martes 15	Miércoles 16	Jueves 17	Viernes 18
9	PRACTICA DE TERRENO				
10					
11					
3	RECOLECCION DE LA INFORMACION				
4	EN LAS AREAS PROGRAMATICAS				
5					

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 8 del 21 al 25 de Octubre

Hora	Lunes 21	Martes 22	Miércoles 23	Jueves 24	Viernes 25
9 10 11	Clasificación y tabulación		Descrip-ción del	Descripción de la política	
3 4 5	de diagnósticos		Medio	de salud a) instrumentación	

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 9 del 28 al 31 de Octubre

Hora	Lunes 28	Martes 29	Miércoles 30	Jueves 31	Viernes 1
9					
10	Descripción de la política de salud				
11	a) Instrumentación (continuación)			b) Asignación de instrumentos a daños	FERIADO
3			LIBRE		
4					
5					

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 10 del 4 al 8 de Noviembre

Hora	Lunes 4	Martes 5	Miércoles 6	Jueves 7	Viernes 8
9 10 11	Asignación a daños y Costo/efecto		Pronóstico	Evaluación y Prioridades	
3 4 5			Libre		

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 11 del 11 al 15 Noviembre

Hora	Lunes 11	Martes 12	Miércoles 13	Jueves 14	Viernes 15
9 10 11	E V A L U A C I O N Y P R I O R I D A D E S			Informe y discusión del diagnóstico de la situación de salud de las áreas estudiadas	
3 4 5			L I B R E		

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 12 de 18 al 22 de Noviembre 1963.

Hora	Lunes 18	Martes 19	Miércoles 20	Jueves 21	Viernes 22
9	PRESUPUESTO-PROGRAMA (J. Daie)				
10	FORMULACION DE PLANES				
11..					
3			LIBRE		
4					
5					

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 13 del 25 al 29 Noviembre

Hora	Lunes 25	Martes 26	Miércoles 27	Jueves 28	Viernes 29
9	Formulación de planes y presupuestos - programa.			PROYECTOS (J. Melnick)	
10					Clases y Seminario sobre Organización y administración para la planificación.
11					
3			L I B R E		
4					
5					

CURSO DE PLANIFICACION DE LA SALUD

Semana N° 14 del 2 al 6 de Diciembre

Hora	Lunes 2	Martes 3	Miércoles 4	Jueves 5	Viernes 6
9	SEMINARIOS SOBRE LA PLANIFICACION DE LA SALUD				
10	a) El Plan Nacional de Salud				
11	b) Planes de salud y planes de desarrollo				Clausura
3	c) Estrategia para el desarrollo del proceso en América Latina.			LIBRE	
4					
5					

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Curso de Planificación de la Salud. 1963

PRESENTACION Y DISCUSION SOBRE PROBLEMAS DE LA SALUD

1. PROPOSITO: se pretende con estas presentaciones, dar oportunidad para identificar y discutir algunos problemas que tienen estrecha relación con la planificación. Se espera de este modo, contribuir a definir el marco general en que se desarrolla el proceso de la planificación de la salud en los países de América Latina.

Se espera igualmente contribuir al mejor conocimiento de los países, examinando la variedad de situaciones existentes en las Américas. Los participantes se beneficiarán con la práctica de sintetizar, presentar y discutir estos problemas, que tendrán oportunidad de profundizar a lo largo del Curso.

2. ORGANIZACION DE LAS REUNIONES

a) Se han elegido 5 temas para ser discutidos respectivamente durante los días 9, 10, 16, 17 y 20 de Setiembre, en sesiones de la tarde, de 3 horas cada una.

b) Los participantes de cada país, señalarán el orden de preferencia por los temas y lo indicarán a la Dirección. Se procurará obtener que haya una distribución pareja de países por tema.

3. TEMAS

Tema 1.-

Los problemas de la adopción de decisiones en materia de prestación de los servicios de salud.

a) Descripción de las estructuras organizativas de los servicios de salud y sus funciones: niveles central, regionales y locales; tipos de organismos; públicos y privados; grados de autonomía.

/b) La gestación

b) La gestación de las decisiones: cómo se originan, mecanismo de la adopción de la decisión y el proceso de realización correspondiente. Ilústrese con ejemplos representativos v.gr. decisiones para modificar las técnicas de prestación, decisiones sobre extensión de los servicios, decisiones sobre prioridades, etc.

c) Estas ilustraciones deberán relacionarse en lo posible con el proceso presupuestario y en especial con la estructura organizativa indicada en el punto a)

Tema 2.-

Financiamiento de las actividades de salud.

a) Enumeración e importancia relativa de las fuentes de financiamiento; repercusión social.

b) Evolución histórica del monto total y de la composición de los recursos financieros que se destinan a las actividades de salud.

c) Análisis crítico del nivel y naturaleza del financiamiento de las actividades de salud.

Tema 3.-

El problema de la demanda de servicios de salud por parte de la población.

a) Descripción de la estructura y características de la demanda: edad; causas; urbana-rural; regiones; estratos sociales; etc.

b) Factores que condicionan la demanda: oferta de servicios y sus características; accesibilidad; legislación; factores demográficos; etc.

c) Análisis crítico de la correspondencia entre las tendencias de la demanda y de la oferta de servicios.

Tema 4.-

Disponibilidad de recursos humanos para los servicios de salud.

a) Descripción de los recursos humanos disponibles para la atención de la salud: cantidad ; tipo; distribución; facilidades para la formación y adiestramiento; etc.

b) Análisis de los factores determinantes de la situación anterior: económicos; sociales; institucionales; etc. y posibilidades de modificar esta situación.

c) Criterios para conformar un cuadro eficiente y realista de los recursos humanos que requiere la situación de salud.

/Tema 5.

Tema 5.-

Problemas institucionales de la atención de la salud.

a) Enumeración e importancia relativa de las instituciones públicas y privadas que intervienen en las actividades de salud; descripción de sus relaciones.

b) Análisis de las consecuencias de la situación descrita anteriormente: duplicación de funciones, costo de los servicios, repercusión social,etc.

c) Análisis de las ventajas e inconvenientes de soluciones alternativas que podrían adoptarse.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Curso de Planificación de la Salud. 1963

PRESENTACION Y DISCUSION SOBRE PROBLEMAS DE LA SALUD

Fecha: 9 de Setiembre
Países: Bolivia, Perú, Venezuela.
Tema 3: El problema de la demanda de servicios de salud por parte de la población.

Fecha: 10 de Setiembre
Países: Chile, Brasil, Honduras Británica
Tema 4: Disponibilidad de recursos humanos para los servicios de salud.

Fecha: 11 de Setiembre
Países: Nicaragua, Paraguay, Uruguay
Tema 5: Problemas institucionales de la atención de la salud.

Fecha: 16 de Setiembre
Países: Honduras, México, Panamá
Tema 2: Financiamiento de las actividades de salud.

Fecha: 17 de Setiembre
Países: Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala.
Tema 1: Los problemas de la adopción de decisiones en materia de prestación de los servicios de salud.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/660
11 de mayo de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

EL DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA LATINA EN LA POSTGUERRA

INDICE

/II. Las

Página

/7. Sindicalismo

Página

INTRODUCCION

El desarrollo económico de América Latina en las últimas décadas ha sido una realidad positiva y al mismo tiempo insatisfactoria. Positiva en la medida en que no puede afirmarse que el impulso de crecimiento haya cesado por completo en ningún momento. Pero no menos insatisfactoria por la relativa magnitud de su tasa, por las variaciones de su ritmo, por las desigualdades manifiestas entre sus diversos países y por la presencia inquietante en los últimos años de una tendencia al estancamiento, notoria al menos en algunas de sus partes.

La explicación de esa situación insatisfactoria - dejando de lado sus repercusiones políticas y sus demandas a la acción inmediata - constituye por sí un incitante problema de análisis intelectual. Su solución no es fácil porque en ningún momento puede ser parcial. Un fenómeno histórico de semejante dimensión debe ser explorado en todas sus manifestaciones. Y éstas se extienden desde la constelación internacional y sus cambiantes mudanzas, pasando por las cuestiones económicas más estrictas de inversión y productividad, por ejemplo, a las aparentemente ya muy lejanas de las ideas, sentimientos y hábitos cristalizados en la región por obra de un largo pasado. Los economistas han sido tal vez los primeros en abordar el problema y no faltan explicaciones diversas según sea el instrumento de análisis empleado. Aunque no es éste el momento de discutirlas, sí debe señalarse que, cualquiera que sea su validez, son necesariamente parciales, es decir, limitadas por imposición de su peculiar perspectiva.

En las páginas que siguen se trata de añadir un complemento no menos parcial: el de la interpretación sociológica. En este caso su parcialidad o limitación es todavía mayor. En efecto, además de constituir también una perspectiva entre las otras, en modo alguna se ha pretendido encarar la sociedad latinoamericana en toda su complejidad presente - y necesariamente histórica -, sino que se ha efectuado en ella un corte seccional desde el ángulo de un problema muy restringido. En esa situación insatisfactoria del desarrollo económico latinoamericano

/parece haber

parece haber un estrangulamiento quizá decisivo: el hecho de que el 50 por ciento de la población activa genera el 20 por ciento del producto bruto. Se trata, en una palabra, del estrangulamiento de la productividad agrícola en una región todavía predominantemente agraria.

¿No sería posible concentrar el análisis sociológico sobre ese simple dato para extraer de él su más completo significado social? El resultado de ese intento constituye una interpretación por modesta que sea. Y es forzoso que esa interpretación tome la forma de un análisis estructural, el del enfrentamiento de los medios urbanos y rurales. Las relaciones sociales entre la ciudad y el campo constituyen a primera vista un horizonte limitado. Sin embargo, pudiera suceder que, lejos de ser así, nos diera en sus ampliaciones sucesivas, si no la clave, al menos una de las claves para entender el problema propuesto. Tal vez resulte, en efecto, que el referido estrangulamiento económico no sea sino un mero aspecto de un "estrangulamiento" social y cultural de mayores dimensiones. El estrangulamiento derivado de una deformación del proceso general de modernización - de racionalización, si se quiere - puesto en marcha por todos lados en América Latina como consecuencia de las condiciones objetivas de su estructura social. Tienta desde este instante, para ganar tiempo, aludir a la teoría, hoy en boga, del dualismo estructural. No es incorrecta ni imprecisa la alusión. Pero quizá convendría poner entre paréntesis todo título y atenerse modestamente al examen de los hechos.

Recuérdese desde el principio, sin embargo, que como en toda interpretación sociológica de carácter macroscópico, la prueba no puede ser en modo alguno concluyente. Sólo cabe pretender que sea más o menos plausible, y esperar que la serie de hipótesis en que se apoya permita más tarde comprobaciones de detalle en investigaciones más concretas y pormenorizadas. Ahora bien, sin un esquema general de interpretación, plenamente válido o no, la realidad que interesa es totalmente opaca y nuestra acción en ella carece de sentido.

Por otro lado, las dimensiones de esa realidad - y de su interpretación por tanto - imponen las simplificaciones que la teoría conoce con el nombre de tipos o modelos que en todo caso, lejos de describir la

/realidad entera,

realidad entera, se limitan a demarcar las configuraciones predominantes sin las cuales es imposible entender esa misma realidad en lo que se le separa o distancia. América Latina es en extremo compleja y muy diverso el nivel histórico - socio-económico y cultural - en que sus países se encuentran. No obstante, al mismo tiempo ofrece la homogeneidad suficiente para que ciertos "tipos" de estructura - los más decisivos o fundamentales - valgan dentro de límites bastante amplios. Para perfilar bien esos tipos o configuraciones y sin perjuicio del rigor metodológico no siempre será posible eludir la exageración de algunos trazos.

Lo más notable en la estructura social de la mayoría de nuestros países es su rápida urbanización, hecho que podría aparecer cuajado de esperanzas y en aparente contradicción con el estrangulamiento agrario antes señalado. ¿No es la gran ciudad precisamente el vehículo por antonomasia de la modernidad? Un proceso acelerado de urbanización debería implicar la presencia de condiciones similares a las ofrecidas en otros lugares. En otras palabras, cabría esperar la aparición de ese continuo entre ciudad y campo, típico de los grandes países industriales contemporáneos. Sin embargo, no es ese continuo, sino una pura discontinuidad la que se ofrece entre nosotros, no existe una línea de transmisión sin soluciones - que atenúa naturalmente la distancia - sino una línea quebrada de brusquedades, de saltos y de grandes vacíos.

¿No existirá una falla en la teoría predominante acerca del proceso de urbanización? ¿Cómo explicar la expansión continuada de las grandes ciudades junto a una productividad agrícola estacionaria?

Los datos son inequívocos para la adecuada descripción del fenómeno. En efecto, la tendencia a la concentración en las grandes ciudades durante las últimas décadas en buen número de los países latinoamericanos, el escaso crecimiento de las ciudades medianas y pequeñas y los complejos de desequilibrio en la distribución de la población que tales hechos llevan consigo, son ya una realidad ecológica que importa examinar en todas sus conexiones. ¿Por qué razón? ¿Cuál es la causa del crecimiento desmesurado de las ciudades? ¿Se ha debido a su creciente y paralela expansión industrial?

/De ser

De ser así, no se hubiera dado el extraño fenómeno concomitante de la marginalidad campesina - término con el que se pretende exponer sociológicamente el estado social del agro, todavía al margen de la modernidad urbana - ni el salto en la conformación estructural de ambas formas de vida. Importa por eso señalar las notas constitutivas de ese tipo de marginalidad, aun incurriendo en el peligro de acentuar sus rasgos en demasía. Esos rasgos se obtienen sin gran dificultad con sólo destacar tres aspectos fundamentales: la estratificación social en el campo, el nivel de vida que predomina en él y la integración del campesino en los respectivos ámbitos nacionales, es decir, su participación política, la protección social de que goza y la educación que puede obtener. Todos esos rasgos en conjunto y en detalle muestran la enorme distancia que separa los modos de vida urbanos y rurales. Al estancamiento de la economía agraria corresponde, pues, un estancamiento histórico de las relaciones humanas en el campo. ¿Hay alguna hipótesis que permita explicar al mismo tiempo una y otra clase de estancamiento? Cabe sospechar que exista un mecanismo intermedio que frene más que facilite el influjo modernizador de la ciudad. El economista hablaría aquí de la insuficiencia y del mal funcionamiento del sistema económico. El sociólogo traduce esa expresión como una insuficiencia y un mal funcionamiento del ámbito de las relaciones personales y culturales. La hipótesis de ésta sería, por tanto, que el tope que impide esa fluidez radica en la "constitución social de la empresa agrícola". La vieja hacienda se resiste, tanto en lo económico como en lo social, a la racionalización y modernización hoy requeridas. Es todavía un residuo que impide la adaptación rápida y fácil a las exigencias de la modernidad industrial. Por desgracia la hipótesis no puede ser probada en toda su amplitud porque falta una respuesta clara y precisa a esta pregunta: ¿Cuál es la constitución social de la empresa agrícola? ¿Cuáles son las condiciones sociales de la actividad empresarial en el campo? Ahora bien, pueda o no ser "verificada" esta hipótesis, nadie dudaría que destaca de inmediato uno de los puntos de más urgente investigación.

/Ahora bien,

Ahora bien, ¿se trata de un fenómeno explicable por sí solo dentro del agro latinoamericano? ¿No dependerá más bien de una causalidad mucho más amplia? Importa por eso analizar cómo se ha producido realmente el proceso de urbanización en América Latina y cuál ha sido la verdadera función de la ciudad en la marcha histórica de los últimos tiempos.

Es frecuente aceptar con carácter dogmático una supuesta correlación entre urbanización y desarrollo económico. Supuesto ese correlato, habría que sospechar sin más que allí donde se ofrece una expansión - más o menos acelerada - de las grandes ciudades es porque en su seno se implantan al mismo tiempo vigorosas actividades industriales. La correlación era sin embargo tan frágil - sin entrar para nada en su última conexión causal - que pronto fue puesta en entredicho. La historia y la observación de la vida contemporánea , confirman lo justificado de la duda. Sin negar que dicha correlación se ha dado y puede darse en determinadas circunstancias históricas, tampoco cabe dudar de que ha existido y existe la posibilidad de una fuerte expansión urbana sin industrialización o un desarrollo económico intenso sin la formación de grandes centros urbanos. El primer caso, por lo menos no ha sido en modo alguno excepcional.

Esta parece ser la situación de América Latina. El origen fundacional - político-administrativo - de la mayor parte de sus ciudades, su conversión posterior en poderosos centros mercantiles y su peso cultural hizo de buena parte de ellas lugares de intensa capacidad de atracción, aún antes de que comenzara a desarrollarse en ellas una actividad industrial en estricto sentido. No se trata de negar que también en ellas haya pesado, sobre todo en los últimos años, la fuerza absorbente de sus complejos industriales más o menos grandes. En todo caso parece muy probable que ese desarrollo industrial no baste para explicar por sí mismo la expansión - teratológica a veces - de sus conglomerados. La atracción de la ciudad como tal - es decir, como conjunto de mayores comodidades y facilidades - unida a la "expulsión" de gente del agro, constituyen las verdaderas causas de los numerosos movimientos migratorios del campo a la ciudad. El hecho de que su nueva capacidad industrial no pudiera absorber la mano de obra que abarrotaba de esa suerte sus arrabales

/confirma la

confirma la hipótesis anterior y explica la formación de las diversas capas marginales urbanas, con la secuela de problemas que las mismas presentan.

Ahora bien, que la historia urbana de América Latina obligue a rechazar, como en otras partes, la validez de la mencionada correlación, no significa que no haya existido industrialización ni que las ciudades latinoamericanas hayan dejado de cumplir su papel en cuanto a focos de irradiación de la modernidad. Insistir en esto lleva al corazón del problema, pues lo que se viene insinuando en los párrafos anteriores no es que no haya existido un esfuerzo generalizado de modernización - el proceso de racionalización no ha dejado de actuar como en todas partes -, sino que esa modernización no ha sido "suficiente". ¿Cuál es la razón de tal insuficiencia? La hipótesis que se formula en este trabajo es que la estructura "tradicional" ha sido relativamente permeable y que esa porosidad ha permitido absorber los elementos de "modernidad" que necesitaba sin quebrar por eso su estructura misma. En las preocupaciones actuales sobre la situación de las denominadas sociedades tradicionales - todo el tercer mundo en definitiva - ha predominado una interpretación demasiado rápida. Quizá por resonancia difusa de una teoría weberiana - la disolución de las sociedades tradicionales ante el ataque de revoluciones racionales o carismáticas -, se ha imaginado a las sociedades tradicionales como cáscaras, más o menos endurecidas, capaces sólo de resistir o de quebrarse en añicos. Lo cierto es que las sociedades tradicionales han resultado ser más o menos flexibles y capaces muchas veces de asimilar elementos en extremo racionales en algunos de sus puntos, sin perder por ello su fisonomía. Según sea su concepción filosófica de la historia, lamentarán algunos esta posibilidad y otros se alegrarán si es que piensan que no todos los valores de una tradición deben arrojarse por la borda de un solo golpe. No es ésta la ocasión de abordar un tema semejante. Lo que interesa al análisis sociológico, luego de constatar un hecho, es la posibilidad de mostrar los mecanismos o procesos sociales gracias a los cuales ocurre. Y esto es lo que ahora importa con relación a América Latina. Su "estructura tradicional", lejos de haber sido rígida e impenetrable, ha tenido la porosidad suficiente para

/modernizar buena

modernizar buena parte de sus elementos, sin alcanzar por eso una "modernización" rápida y radical. Su avance social existe, de igual manera que su desarrollo económico, pero la tasa de ese avance - vista por ojos extraños o justificadamente impacientes - ha estado muy lejos de ser apresurada. La sociedad tradicional ha sabido adaptarse, ha sabido asimilar éstos o los otros "enclaves" de modernidad, pero hoy no es suficiente esa modernización. ¿De qué mecanismos se ha valido para esa asimilación, hasta hace poco sin conmociones? Nada tiene de extraño que los estudiosos contemporáneos de los países europeos meridionales - tan próximos en más de un aspecto a los latinoamericanos - hayan forjado una nueva categoría - más o menos de inspiración también weberiana -, aunque sólo el término con que se la designa, más que su contenido, sea en estricto sentido novedoso. Hablan así en la interpretación de la Grecia moderna o del mezzogiorno italiano - como podrían hacerlo de la península ibérica - de una forma de dominación llamada de clientelas. Obsérvese que los españoles bautizaron el mismo hecho con un nombre "americano"; no por casualidad se habló por largo tiempo de caciquismo. Pues bien, la dominación de clientelas, lejos de ser siempre un elemento regresivo, en algunos momentos pudo ser un instrumento de "progreso". Hace posible la incorporación de novedades, estimula el ascenso y la movilidad sociales, y permite un aparente predominio visible de los símbolos de la modernidad. Sin embargo, la movilidad social sigue distintos canales, la empresa económica se impone con instrumentos diferentes y la burocracia funciona de manera diversa. Hay un mínimo de racionalización, sin que ésta sea nunca segura ni completa, y naturalmente juega con mayor soltura en la ciudad que en el campo.

La hipótesis de este trabajo es que la flexibilidad de la estructura tradicional de América Latina se ha apoyado hasta ahora en un sistema semejante de dominación de clientelas o de patronazgo. La crisis actual no sería otra cosa que la crisis de ese mecanismo desgastado por el uso y la presión demográfica.

/Un sistema

Un sistema de dominación de clientelas puede, en principio, no ser hostil a los afanes de progreso, pero en su estructura es incompatible con la que exige el pleno funcionamiento de las modernas sociedades industriales, si quieren seguir siendo democráticas. En éstas la movilidad y el ascenso sociales se apoyan en el mérito; los grupos que las integran están orgánicamente trabados, aún en sus antagonismos - nunca son "compartimentos estancos", en el sentido orteguiano -; tratan de alcanzar compromisos más o menos estables, y la fluidez social - tanto horizontal como vertical - tiene su sólido apoyo en una racionalidad que encarnan de modo semejante la igualdad jurídica y los procedimientos burocráticos. Dicho en pocas palabras, las dominaciones de clientelas son incompatibles con las modernas democracias pluralistas y con su soporte económico en la organización industrial.

La hipótesis formulada en este trabajo podría ser perseguida en sus más diversas ramificaciones. Algunas se han apuntado por azar y a otras se aludirá a continuación. Pero su prueba sólo podría intentarse en un estudio ambicioso, capaz de abarcar en toda su complejidad y diversidad los acelerados acontecimientos históricos de estas últimas décadas, no siempre puramente internas sino resultado de poderosos influjos exteriores. Con todo, no ha podido menos de examinarse someramente uno de los aspectos de esa hipótesis: el de las llamadas clases medias. Es sabido el carácter equívoco y viciioso del término. Ocurre con él lo mismo que otros no menos habituales y al parecer más sólidos: así, no puede hablarse del feudalismo en general - han existido diversos feudalismos -, ni tampoco puede manejarse el término burguesía con valores absolutos. Así, les <u>bourgeois conquérants</u> puede ser un título sugestivo para un libro, pero el burgués francés no ha sido el mismo que el alemán, el inglés o el norteamericano.

Parece imponerse otra correlación entre el desarrollo económico y la actividad creadora de las clases medias. En las últimas décadas han ido surgiendo por todas partes de América Latina sectores sociales de este tipo. No podían faltar las interpretaciones que cargaran también sobre sus hombros buena parte de lo que se ha hecho en el desarrollo económico y el deber por añadidura de aceptar esa carga hasta el final.

/Esta interpretación

Esta interpretación supone que los grupos que por sus ingresos o por su posición social cabe clasificar estadísticamente como sectores medios, no pueden menos de poseer la correspondiente conciencia de clase o, si se quieren evitar complicaciones, las actitudes económicas y sociales que caracterizaron a esas capas en la formación de los grandes países industriales. Sin embargo, el hecho patente en América Latina del relativo estancamiento actual de algunos de sus países, que no sólo avanzaron con rapidez a finales del pasado siglo, sino que poseían una cantidad mayor de sectores medios, habría hecho caer en entredicho la vieja doctrina, si para ello no hubieran sobrado otros hechos históricos. Se ha dicho entonces que no bastaba tan sólo la cantidad, ya que era precisa la calidad. Esta interpretación resulta insatisfactoria si no se sabe en qué consiste esa calidad ni cuáles son su origen y sus posibilidades de mutación.

La hipótesis general acerca de la flexibilidad de las estructuras tradicionales permite adelantar ahora una hipótesis más concreta sobre las clases medias, que contradice aunque no la anula del todo, a la más usual y conocida. ¿Cuál de ambas hipótesis posee mayor validez general? Posiblemente ninguna, en la medida en que su valor es meramente circunstancial. Quizá la segunda hipótesis - la asimilación de las clases medias por el sistema tradicional - sirva para explicar algunos de los enigmas de la actual situación latinoamericana, pero es dudoso que sirva en todos los casos, ya que en algunos - no se olvida la compleja trabazón de la historia - pudieran encontrarse solapados los elementos explicativos de ambas hipótesis.

Ahora bien, la línea general de este trabajo permite encarar también la situación del movimiento sindical latinoamericano - que en manera alguna tiene que repetir las fases por las que pasó en otros países - ni, sobre todo, la estructura de las capas de trabajo en las ciudades. El análisis de esa estructura es en extremo interesante, pues sirve para señalar la "marginalidad" de algunos estratos urbanos y delimitar las áreas peligrosas de las "situaciones de masa" que presenta. El examen atento de esa estructura es requisito indispensable en todo programa de política económica y de política social, cualquiera que sea su contenido. Ese contenido,

/que no

que no es objeto del presente estudio, podría determinar distintos enfoques según su color. Desde el punto de vista sociológico, lo que importa es percatarse de los problemas objetivos que semejante estructura plantea y que en buena parte derivan de su fuerte dosis de marginalidad. Marginalidad que quizá sólo pueda interpretarse desde la hipótesis general de este trabajo.

Con alguna premura no podía menos de bosquejarse el reflejo ideológico de la situación descrita. Se trata de la historia de unos años, en que la situación económica insatisfactoria corresponde paradógicamente no sólo a un mayor saber económico general, sino también a una eclosión generalizada de nuevas expectativas y de aspiraciones a un mayor bienestar. Al enfrentarse con la realidad, tales expectativas no pudieron menos de traer en algunos casos profundas desilusiones, que no por eso dejaban de ser el acicate - a veces desesperado - de renovadas esperanzas y ambiciones. Teniendo en cuenta el fondo de esa realidad - en extremo compleja por otra parte - se ha intentado la simplificación de trazar el cuadro de las ideologías políticas predominantes en esos años y que todavía se arrastran, hasta hoy: el nacionalismo, el populismo y el tradicionalismo o conservadurismo "modernizante". La verdad es que el término "ideología" quizá sea incorrecto. Se trata más bien de "protoformas" de ideologías, que nunca pudieron cuajar en idearios claramente definidos. Por eso importa tanto más forjar el "tipo ideal" de esas protoformas, señalando en lo posible sus características más decisivas y definitorias. La importancia de esas "ideologías" deriva de tres razones principales: 1) de que todas tienen presente - más o menos explícitamente, con mayor o menor vaguedad - el desarrollo económico como la tarea fundamental del presente; 2) de que están empapadas de elementos irracionales, que hacen imposible el planteamiento de fórmulas precisas; 3) de que reflejan la situación crítica de las formas de dominación de clientelas y el estado de "masificación" producido por la presión demográfica y la urbanización acelerada, o si se quiere el declive de la capacidad de asimilación de la persistente sociedad tradicional.

/El síntoma

El síntoma de la puesta en función de una nueva estructura no será otro que la sustitución de esas ideologías penetradas de irracionalidad por idearios precisos, uno de cuyos contenidos sea la formulación de una clara política de desarrollo. Esta, naturalmente, será diversa según las distintas posiciones el día en que esas "protoformas ideológicas" se conviertan en los programas prácticos de acción del tipo de los partidos requeridos por la nueva edad.

Es necesario declarar, por último, que un tipo de trabajo como el presente sólo tiene un valor programático e invita a una serie numerosa de investigaciones posteriores. Ante las urgencias de la hora, alguien pensará tal vez que las acciones prácticas no pueden ni deben esperar a semejante despliegue de investigaciones. Nadie lo pretende. Sin embargo, estaría en un error quien creyera que sólo se trata de especulaciones intelectuales propias de los hombres de cátedra. Sería un error porque - aún acudiendo en todo instante a las intervenciones que parezcan más oportunas - sin poner en claro los problemas indicados, sin percatarse de lo que se trata, de lo que está ocurriendo, - no es posible ninguna acción a larga distancia, que es la única que corresponde a los verdaderos hombres de Estado.

Capítulo I

EL PROCESO DE URBANIZACION

1. Las tendencias del crecimiento urbano

Al comparar el desarrollo de América Latina con otras regiones atrasadas del mundo, se ha señalado muy a menudo que el grado de urbanización alcanzado por aquélla en conjunto es muy superior al de estas otras regiones. Se ha llegado a estimar que en 1950 el 25 por ciento de la población latinoamericana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes, aunque la incidencia de la urbanización varía notablemente en los diversos países. Así considerados globalmente, los países centroamericanos y del Caribe se encontraban menos urbanizados que los de América del Sur. Ambas regiones, sin embargo, distan mucho de constituir conjuntos homogéneos. Mientras en Haití apenas el 10 por ciento de la población vivía en ciudades, Cuba daba una cifra cercana al 49 por ciento. En la parte sur del hemisferio, junto a la Argentina (64 por ciento) se encontraba el Brasil (31 por ciento) o el Ecuador (28 por ciento).

Entre 1950 y 1960 aumentó de 11 a 17 el número de países latinoamericanos con una población urbana igual o superior al 30 por ciento de sus habitantes. A la vez, disminuyeron de 9 a 3 las repúblicas con una población rural igual o superior al 70 por ciento. (Véase el cuadro 1).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: VARIACIONES EN LOS PORCENTAJES DE POBLACION URBANA, 1950 Y 1960

Porcientos de población viviendo en ciudades	Número de países 1950	1960
10 a 29	9	3
30 a 49	8	11
50 y más	3	6

/Así como

Así como en 1950 la cifra absoluta de latinoamericanos que vivían en ciudades se aproximaba a los 61 366 000, ya en 1960 podía estimarse que esa cifra alcanzaba a los 91 103 000. En suma, puede afirmarse que los sectores urbanos habían crecido ostensiblemente tanto en términos absolutos como relativos. Se ha señalado una y otra vez que la expansión urbana durante 1945-60 fue aproximadamente igual al doble del crecimiento de la población total, dándose el caso de ciudades que en el corto lapso de una década duplicaron su tamaño en número de habitantes.

Las informaciones existentes permiten estimar que en muchas naciones latinoamericanas, excepción hecha de aquellas que como la Argentina, Cuba y Chile tenían un alto nivel de su población viviendo en ciudades, los incrementos anuales del sector urbano fueron del orden del 5 por ciento; en cambio las poblaciones rurales aumentaron a un ritmo que en ningún caso excedió al 2 por ciento anual.

En 1950, las estadísticas de 13 países latinoamericanos permitieron estimar que de la población urbana que habitaba dentro de los límites administrativos de las ciudades, el 47.2 por ciento residía en poblaciones de más de 100 000 habitantes; extendidas a 18 repúblicas, las mismas estadísticas señalan que el 26.6 por ciento de la población urbana total habitaba en ciudades de 100 000 o más habitantes.[1/]

1/ El concepto de límite administrativo impide estimar la magnitud real de los grandes conglomerados urbanos, sobre todo después de la segunda guerra mundial. Así, por ejemplo, de 4 603 000 personas que en 1947 comprendía la aglomeración del gran Buenos Aires, sólo 2 981 000 se encontraban dentro de los límites administrativos de la ciudad. En Santiago de Chile ocurría algo semejante: el conglomerado del Gran Santiago incluía a una población de 1 348 000 personas, pero sólo 665 000 se encontraban dentro de los límites municipales. Es interesante anotar que en 1950, Buenos Aires, México, Río de Janeiro y São Paulo formaban aglomeraciones de más de 2 millones de personas cada uno, sumando en total unos 13 millones de habitantes. La Habana y Santiago de Chile subían del millón, y Lima y Montevideo se acercaban a esa cifra. Entre 1947 y 1960, la aglomeración de Buenos Aires subió de 4.6 a 5.8 millones. Entre 1950 y 1960, la aglomeración de la Ciudad de México creció de 3 051 000 a 4 829 000, de los que correspondían al Distrito Federal - fuera de los límites administrativos de la ciudad - 816 000 personas al comenzar la década y 2 131 000 al terminar.

/La característica

La característica más saliente del rápido proceso de urbanización producido en 1945-60, tal vez sea la tendencia de la población a concentrarse en las grandes ciudades. Se ha señalado con cierta insistencia que por lo general las metrópolis tendieron a crecer mucho más rápidamente que las ciudades medianas y pequeñas, aunque estas últimas lo hayan hecho en forma más acelerada que la población rural. Alrededor de 1960 parecía ser una característica general de los países latinoamericanos la concentración de un considerable porcentaje de su población en una o dos ciudades importantes, en tanto que eran mucho más pequeñas las ciudades del grupo subsiguiente. De hecho la población de la capital, o la población combinada de las grandes ciudades - nunca más de dos - era igual o mayor que el resto del sector urbano.

Algunas proyecciones provisionales de las tendencias de la población hasta 1975, permiten estimar más claramente la magnitud y dirección de los cambios ocurridos durante el período 1945-60.

De mantenerse constantes las tasas de crecimiento que operaban en la década 1950-60, podría estimarse que en 1975 la población urbana combinada de las 20 repúblicas crecería aproximadamente en 100 millones de habitantes. Llegaría a cuadruplicarse y hasta a quintuplicarse en la República Dominicana, Venezuela y Haití; a triplicarse en el Ecuador, Colombia y algunos países centroamericanos, y a duplicarse en el resto, salvo en la Argentina, el Uruguay y tal vez Cuba. La población rural sólo aumentaría en cerca de 40 millones, oscilando las tasas de incremento de una república a otra.

El cuadro 2 da una idea aproximada de la velocidad del proceso de urbanización que caracteriza a los países latinoamericanos durante la post-guerra. Proyectadas las tendencias del período 1950-60, en el corto lapso de 15 años, América Latina presentaría la faz de un continente marcadamente urbano. Mientras que en 1950 sólo al 39 por ciento de la población de las 20 repúblicas habitaba en ciudades, para 1975 esa cifra sería igual o superior al 54 por ciento.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PREDOMINIO DE LOS SECTORES URBANOS Y RURALES EN 1950 Y ESTIMACIONES PARA 1975

Países con	Número de países	
	Año 1950	Año 1975
I. Predominio Urbano	5	11
II. Equilibrio urbano-rural	5	7
III. Predominio rural	10	2

Fuente: "La situación demográfica en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. VI, No. 2 (Santiago de Chile, octubre de 1961), p. 13.

Aún sin cálculos precisos, es posible prever, de mantenerse las tendencias actuales, que las grandes ciudades alcanzarían las mayores tasas de crecimiento. De ese modo, en 1975 la población de los centros urbanos de 100 000 o más habitantes excedería de los 80 millones, correspondiendo entre 40 ó 50 millones a las aglomeraciones urbanas con más de un millón de habitantes. En 1950, 26 millones de personas vivían en ciudades de más de un millón de habitantes.

Las informaciones que se poseen no permiten comparaciones muy exactas con respecto a las tendencias anteriores a 1945-60. Entre 1920 y 1940, el Brasil aumentó su población en cerca del 36 por ciento, pero la de 22 de sus ciudades aumentó en 61 por ciento. Durante el mismo período, Chile creció en forma similar (34 y 69 por ciento, respectivamente). Entre 1918 y 1938, la población urbana de Colombia creció 49 y 126 por ciento.[2/]

La decisión de romper con el ambiente familiar tradicionalmente característico de las estructuras locales para buscar lugares más favorables donde satisfacer expectativas y aspiraciones individuales, implicaría una modificación sustancial en los tipos de personalidad

2/ H.L. Dunn, "Demographic Status of South America"; en Annals of the American Academy of Political and Social Science, No. 237 (enero de 1945), p. 25.

/tradicional, y

tradicional, y la presencia masiva del fenómeno indicaría a su vez la emergencia de nuevas matrices institucionales y ecológicas. En el ambiente urbano, la transformación del campesino supone la adopción de un modo de vida más moderno. Sin embargo, si se observa la sociedad en su conjunto, ello no garantiza que la modernización haya afectado en forma homogénea a todos los órdenes institucionales ni a todos los sectores de la organización social. Por otra parte, la adopción de pautas de vida más modernas no significa necesariamente un efectivo compromiso con las formas urbanas e industriales de una sociedad más desarrollada, toda vez que los complejos procesos de institucionalización de las nuevas pautas pueden reforzar algunos valores y actitudes tradicionales.

Parece que entre 1910 y 1940, en Chile, Cuba, México, Panamá, Puerto Rico y Venezuela las ciudades de 100 000 o más habitantes crecieron mucho más rápidamente que el resto de la población, tanto urbana como rural.[3/] A pesar del carácter fragmentario de los datos que se poseen, no es aventurado suponer que en la post-guerra se han debido acentuar las tendencias del período inmediatamente anterior. Así, entre 1945 y 1960, el mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento en las grandes ciudades dependió fundamentalmente de las altas tasas de migración neta urbana-rural. El cuadro 3 muestra la importancia de la migración en el crecimiento de las grandes ciudades en 10 países latinoamericanos. El movimiento de grandes masas de la población desde los campos hacia las ciudades es un fenómeno social que generalmente denota esenciales transformaciones en la estructura social, cambios de dirección hacia una efectiva modernización de las instituciones.

Cualquier evaluación del significado social de la urbanización en América Latina no puede ignorar los rasgos más salientes de las tendencias ecológicas que parecen caracterizar en su conjunto a los países que la integran. En efecto, las ciudades no crecieron en el vacío, y el hecho de que el rápido desarrollo urbano afectara casi exclusivamente a los grandes centros poblados sugiere la necesidad de analizar las complejas relaciones del sistema urbano en sí y las relaciones en las estructuras sociales rurales con aquél.

3/ Véase Kingsley y Ana Casis, "Urbanization in Latin America", en Cities and Societies, pp. 148-149.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DE LAS MIGRACIONES EN EL CRECIMIENTO URBANO EN 10 PAISES

(Porcientos)

País	Período intercensal	Causas del crecimiento urbano	
		Aumento natural	Migración
Venezuela	1941 - 50	29	71
Colombia	1938 - 51	32	68
República Dominicana	1935 - 50	35	65
Nicaragua	1940 - 50	35	65
Paraguay	1937 - 50	45	55
El Salvador	1930 - 50	46	54
Brasil	1940 - 50	51	49
Chile	1940 - 52	53	47
México	1940 - 50	58	42
Cuba	1931 - 43	74	26

Fuente: UNESCO, La Urbanización en América Latina (1961), p. 113.

2. Digresión sobre algunos rasgos ecológicos en los países de América Latina

Es posible mencionar algunas características generales de la organización ecológica en los países latinoamericanos que en cierta medida contribuyen a esclarecer la naturaleza del crecimiento urbano.

La población, relativamente escasa con relación al territorio habitable, aparece distribuida, como se ha visto, en cierto número de núcleos de mayor concentración de población. Aun estos conglomerados sólo en casos excepcionales alcanzan una densidad superior a los 125 habitantes por milla cuadrada. La densidad de la mayoría es menor de 100 y en muchos casos de 25 habitantes.[4/] Como cada conglomerado de población se centra alrededor de un núcleo urbano o ciudad principal, la densidad disminuye en la medida en que aumenta la distancia desde dicho

4/ Véase Preston E. James, Latin American (Nueva York, The Odyssey Press, 1959), p. 7.

/núcleo, quedando

núcleo, quedando entre los asentamientos de mayor densidad una verdadera tierra de nadie, prácticamente deshabitada. El vacío humano que rodea a las zonas de mayor densidad - verdaderas islas pobladas, en la superficie de América Latina - tiene consecuencias de fundamental importancia con relación a los procesos de integración nacional que suponen las nuevas estructuras sociales y económicas. Antes que nada vale la pena anotar la debilidad relativa de la red urbana considerada como un todo. Los sistemas de comunicación y transporte interurbanos fueron y siguen siendo básicamente locales, a pesar de los evidentes avances experimentados durante el período. Sólo por excepción conectan entre sí zonas aisladas de mayor densidad. Cuando más, las rutas terrestres integran cierto número de centros poblados alrededor de una ciudad principal o permiten la comunicación con los puertos de salida inmediatamente accesibles.[5/] Las marcadas diferencias de tamaños entre las distintas aglomeraciones y centros urbanos dentro de cada zona de mayor densidad relativa sugiere cierta polarización por tipos de ciudades: de una parte las ciudades principales y de otra el resto del sistema urbano.[6/]

En 1945-60, este parece haber sido un cuadro familiar dentro de las estructuras sociales predominantes en América Latina. La ciudad principal, verdadero oasis de "progreso", depositaria de todos los símbolos exteriores de la modernidad,[7/] en contraste con las ciudades medianas y pequeñas, que a su vez son, comparativamente, verdaderos oasis de estancamiento. Exagerando los rasgos, puede concebirse la ciudad principal como relativamente aislada dentro de un territorio que carece de centros urbanos menores o, para decirlo de otro modo, que no se encuentra equilibrada y sistemáticamente distribuída entre las distintas ciudades que integran su red urbana. Cualquier análisis del desarrollo institucional de las unidades nacionales de América Latina permite señalar que existió una tendencia creciente hacia la concentración

---

5/ Preston E. James, op. cit., p. 11.

6/ Véase A. Pizzorno, "Sviluppo económico e urbanizzàcione", en Quaderni di Sociología, vol. XI, No. 1 (1962), pp.23-51.

7/ R. M. Morse, "Latin American Cities: Aspects of function and structure", en Comparative Studies in Society and History, Vol. IV, No. 4 (julio de 1962), pp. 480 y 481.

/de las

de las funciones típicamente urbanas en las grandes ciudades, a menudo en las capitales, y que en este sentido los centros urbanos menores perdieron paulatinamente importancia y significación. Las nuevas instituciones se diseñaron para operar en las capitales o en las ciudades principales, y sólo excepcionalmente traspasaron los límites urbanos. En este sentido, el precio del "progreso" y la "civilización" en cuanto a fenómeno típico de las ciudades principales, fue la polarización y el debilitamiento de la red urbana, lo que en último término significó una polarización extrema y una ruptura de la continuidad entre la ciudad y el campo. Mirado el fenómeno desde una perspectiva más amplia, los centros urbanos de América Latina tendieron a agruparse en dos categorías marcadamente distintas: las ciudades locales y las ciudades cosmopolitas. Las nuevas estructuras institucionales, creadas a lo largo del proceso de modernización, se circunscribieron en estas últimas. La gran ciudad cosmopolita, como hecho nuevo organizador de la vida social, tendió a hacer de las actividades políticas y mercantiles sus funciones predominantes y a desarrollar grupos interesados en los contactos, intercambio e imitación del exterior grupos orientados "hacia afuera" y no "hacia adentro" del territorio. El liderazgo mismo de la ciudad principal tuvo que ver en gran medida con esta orientación de sus estructuras y con su función de verdadera ciudad principal mediadora hacia el mundo exterior. Los grupos cosmopolitas de la ciudad principal tendieron a percibirse como puente entre la "civilización" de las grandes unidades nacionales y la "barbarie" y el atraso del interior, y a desarrollar un sistema de valores que discriminó negativa y radicalmente la vida y la cultura rural, ejerciendo un verdadero efecto centrípeto sobre el resto de la estructura urbana.[8/] El sentido de "autosuperación", de sobreponerse al aislamiento cultural, de "mantenerse al día con los acontecimientos del mundo", que de manera tan significativa se encuentra incorporado a la cultura típica de la ciudad principal, terminó por constituirse en esa variedad de gratificaciones sociales obtenibles sólo dentro de los límites de la ciudad urbana cosmopolita. El fenómeno llegó a un extremo tal que la posibilidad de distinguir con claridad dos sistemas de vida esencialmente diversos terminó por constituirse en la justificación misma de la gran ciudad.

8/ R.M. Morse, op. cit., pág. 481-482.

/Otro rasgo

Otro rasgo ecológico no menos significativo es la existencia de fronteras interiores no conquistadas aún, en la mayoría de los países latinoamericanos. La existencia de un territorio nacional efectivo muy inferior al territorio nacional formal o total es un hecho que permanece prácticamente inalterado a pesar del extraordinario crecimiento experimentado por las ciudades principales.[9/] Los diversos proyectos de colonización no han modificado de manera significativa esta situación. La construcción de Brasilia es sin duda el intento de mayor envergadura realizado en este sentido durante el período 1945-60. Atribuir estas tendencias a la falta de un "espíritu pionero" o "espíritu de frontera" individualmente concebido, constituye una exageración que acusa cierto desconocimiento de las dificultades casi insalvables que implica la empresa de expandir las fronteras interiores. De hecho no existió casi ningún tipo de esfuerzo colectivo de alguna envergadura que de manera sostenida y continua se dirigiera hacia la conquista y el control permanente de todo el territorio nacional. El tipo dinámicamente expansivo de desarrollo que implica la conquista de las fronteras interiores, en que los diversos órdenes constitucionales tienden a orientarse en esa dirección, de modo que las indispensables decisiones políticas van siendo paulatinamente apoyadas por el propio juego de los factores sociales y económicos, no parece haber tenido lugar durante el período mencionado.[10/]

Es muy significativo del tipo de evolución experimentado por los países latinoamericanos, que la modernización tendiera a circunscribirse a los límites y esferas más inmediatas de influencia de las grandes ciudades cosmopolitas.

9/ P.E. James, op. cit., p. 11.

10/ K. Davis, "Recent Population Trends in the New World: An Over-all view", The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, No. 316 (marzo, 1958), p. 7.

Capítulo II

LA SITUACION RURAL

1. El estancamiento social del campo

En América Latina al crecimiento urbano no ha correspondido una marcha paralela del medio rural. Mientras las ciudades crecieron a un ritmo acelerado la vida rural siguió desenvolviéndose dentro de un cuadro de general rezagamiento. Los cambios e innovaciones introducidos en la agricultura no alteraron sustancialmente las características tradicionales del sistema. La técnica agrícola se ha mantenido, con escasas modificaciones, en los mismos niveles que en 1955, repercutiendo en el bajo aprovechamiento de los recursos disponibles. Durante todo este período, la productividad del sector agrícola creció muy lentamente, y la tendencia hacia una agricultura y una ganadería extensivas, es el rasgo más saliente del paisaje rural latinoamericano. Al mismo tiempo las estructuras productivas tendieron a trabajar sobre la base del monocultivo agotador del suelo, que sólo es posible cuando el cálculo económico supone el mantenimiento de un bajo rendimiento por unidad de superficie.

Otro aspecto no menos importante del insuficiente crecimiento rural es la poca sensibilidad de la agricultura y la ganadería a los estímulos del mercado. Estos estímulos han sido eficaces sólo en la medida en que se pudo reaccionar manteniendo prácticas extensivas de cultivo, pero no cuando la reacción exigía un proceso de intensificación. El problema es más general y se refiere al grado de incorporación de la empresa agrícola al creciente mercado nacional. En otras palabras, la estructura y orientación misma de las empresas parece haber sido un factor de importancia no desdeñable que limitó la participación activa de éstas en la dinámica del desarrollo y tendió a circunscribir la expansión del mercado agrícola.

El cálculo y la racionalidad de la empresa agrícola se basaron en gran medida en consideraciones ajenas a la lógica del mercado, las cuales se engranaban de tal manera en su estructura y organización que imposibilitaron un

/ajuste flexible

ajuste flexible a las nuevas condiciones económicas creadas por la expansión urbana. Es bien sabido que la moderna estructura económica implica la existencia de una empresa adaptable y fluida que facilite la transferencia de recursos a usos más productivos. A pesar de algunas innovaciones introducidas en el período, en sus líneas más generales la empresa agrícola parece haber seguido siendo una organización rígida y tradicional. El uso extensivo de los hombres y las tierras, la tecnología caracterizada por el ostensible retraso y en general la subocupación de los recursos, son aspectos sólo compatibles con un cálculo económico basado sobre una determinada estructura social, concebida en su ordenación jerárquica como la emanación de una "orden natural" intangible.

Por otra parte, vale la pena señalar que el mercado de productos de la tierra tendió simultáneamente a adaptarse a la rigidez de la empresa productiva y a la creciente demanda urbana. El resultado de esta situación fue la creación de mecanismos internos de comercialización que tendieron a mediatizar más aún el efecto de la economía del mercado sobre la producción agrícola, de modo que las fluctuaciones en los precios recayeron las más de las veces en forma regresiva sobre el empresario rural. La comercialización, ineficiente desde un punto de vista moderno, fue un verdadero círculo vicioso. Contribuyó de hecho a afianzar las estructuras productivas tradicionales en las áreas rurales y a influir negativamente sobre las modernas empresas.[1/]

Las condiciones de la vida en el campo, a juzgar tanto por las observaciones cualitativas de diversos estudios e informes como por las pocas informaciones cuantitativas disponibles, ofrecen un cuadro desolador. En efecto, la gran mayoría de los 111 millones de seres humanos que en 1960 habitaban las áreas rurales, vivía en condiciones sanitarias, alimenticias, educativas y de vivienda sin duda infrahumanas. Estas circunstancias y el aislamiento

---

1/ Los mecanismos de ajuste entre la agricultura tradicional y las demandas del mercado parecen haber actuado con respecto a las más diversas variedades de acción empresarial y tanto a los niveles locales como a los metropolitanos. Véase el detallado examen de algunos tipos de "economía campesina" latinoamericana en E.R. Wolf, "Types of Latin American Peasantry: A preliminary Discussion", American Anthropologist, junio de 1955, pp. 452-471.

/de las

de las zonas rurales son factores que tendieron a dejar a las masas campesinas al margen de los procesos de modernización que afectaron a los grandes centros urbanos durante el período.

Es necesario tener presente, sin embargo, que la baja productividad, la tecnología rudimentaria, la respuesta insuficiente de la empresa agrícola a los incentivos del mercado moderno y la miseria endémica no son meras circunstancias aisladas, producto de desajustes o "irracionalidad", sino aspectos inherentes a un tipo de estructura social que al parecer predominó en las áreas rurales durante el período 1945-60.

2. Los supuestos sociales de la empresa agrícola

El estancamiento rural que caracterizó el período hace pensar en la supervivencia de ciertas formas tradicionales de explotación agrícola asimilables al tipo de la hacienda. Las estadísticas disponibles muestran que hubo un franco predominio de la gran propiedad territorial, lo que, unido al monto comparativamente bajo de la inversión en agricultura, indicaría que durante esos años la empresa agrícola sólo fue viable mediante una organización basada en el uso extensivo de los hombres y de la tierra.

Aunque en muchos sitios la estructura tradicional de la hacienda entró en un proceso de ajuste a las nuevas condiciones creadas por el desarrollo, disolviéndose las formas clásicas de la institución, no ocurrió algo similar con sus supuestos sociales. Todos los estudios y monografías confirman la idea de que el sistema de relaciones sociales de la hacienda sobrevivió en cuanto modelo de organización del trabajo y que como tal permaneció permeando gran parte de la estructura social predominante en las áreas rurales de América Latina hasta 1960.

No es aventurado afirmar que en ese mismo lapso las diferentes variedades de empresa agrícola se basaron en mayor o menor medida en supuestos sociales similares a los de la gran hacienda tradicional, es decir, en la existencia de sistemas de estratificación relativamente cerrados, en el mantenimiento de la miseria y de la marginalidad campesinas y en el predominio de un sistema primario de relaciones laborales.[2/]

2/ Véase el anexo metodológico que acompaña a este capítulo.

/a) Los

a) Los sistemas de estratificación rurales

El rasgo más fundamental, herencia de las formas tradicionales de la organización del trabajo rural, es acaso la naturaleza de la estratificación social observable en los campos y que se mantuvo sin grandes alteraciones al término de la segunda guerra mundial. Las estadísticas disponibles señalan de manera uniforme que, en comparación con los sistemas de estratificación que aparecieron en la ciudad latinoamericana, la desigualdad asumió rasgos muy simples en los campos. Estudios diversos coinciden en afirmar que hacia 1950-55, en toda la extensión del agro latinoamericano, la población se encontraba dividida en dos estratos superpuestos, que correspondían a una desigual distribución social de deberes y derechos.

No es difícil advertir diversas excepciones y que las formas concretas de estratificación expresaron situaciones objetivas y subjetivas mucho más complejas. Sin embargo, cualquier comparación con las desigualdades urbanas dentro de cada país muestra de modo uniforme que en los campos existió una clara tendencia a la polarización de los grupos en la jerarquía social rural, mientras que la tendencia favoreció la concentración de un número apreciable de habitantes en los sectores medios de la escala de rango urbano.

Esto significa que sólo el crecimiento de las ciudades hizo posible que los sectores sociales medios aumentaran en importancia y peso dentro de cada país. En efecto, entre los años 1945-60 los sectores sociales medios eran prácticamente insignificantes en aquellos países en que la población trabajaba de preferencia en la agricultura y su importancia aumentaba a medida que la mano de obra agrícola disminuía.

El cuadro 4 sugiere que con respecto a los 15 países considerados, sólo Colombia y Argentina en Sudamérica y Costa Rica [3/] en Centroamérica presentan una estructura rural relativamente distinta. En efecto, mientras que en esos tres países existían estratos medios de cierta significación en las áreas rurales, en el resto de las repúblicas el mayor peso de los sectores sociales medios tiene carácter marcadamente urbano. A medida que aumenta la

---

3/ Las informaciones disponibles inclinan a pensar que también México se encontraba en esta categoría.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: POBLACION EN LA AGRICULTURA, GRADO DE URBANIZACION Y ESTRATIFICACION EN ALGUNOS PAISES HACIA 1950

(Porcientos)

Países	Población rural		Población urbana	
	Personas empleadas en la agricultura (15 o más años)	Estratos medios y altos	Estratos medios y altos	Personas que viven en ciudades de 20 000 o más habitantes
Centroamérica				
Haití	83	3	2	5
Honduras	83	4	4	7
Guatemala	68	8	6	11
El Salvador	62	10	9	13
Costa Rica	54	22	14	18
Panamá	48	15	15	22
Cuba	41	22	21	37
Sudamérica				
Bolivia	70	8	7	20
Brasil	58	15	13	20
Colombia	54	22	12	32
Paraguay	54	14	12	15
Ecuador	53	10	10	18
Venezuela	53	18	16	31
Chile	30	22	21	45
Argentina	25	36	28	48

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina, (OEA, 1962), p. 144; G. Germani, "Estrategia para estimular la movilidad social", en Aspectos sociales del desarrollo económico de América Latina, (UNESCO, 1962), vol. I, p. 252.

/proporción de

proporción de personas trabajando en faenas agrícolas, disminuyen las situadas en los sectores medios y altos de la escala de rango social, es decir, las naciones predominantemente rurales poseen un sistema de estratificación más simple, con una marcada tendencia hacia la desigual distribución de la población en dos estratos superpuestos, de los que el superior sólo comprende una minoría de la población. Por otra parte, la relación entre los sectores medios y altos rurales con respecto a los sectores medios y altos urbanos muestra que éstos se agrupan sobre todo en las ciudades y que sólo por excepción Costa Rica, Colombia y la Argentina presentan un porcentaje relativamente significativo de sectores medios rurales.

Estimaciones basadas en informaciones censales de dos países latinoamericanos indican que hacia 1950 las capas sociales medias sólo alcanzaron algún volumen e importancia en los centros urbanos, mientras que en los campos predominaba abiertamente la tendencia a la polarización en los puntos extremos de la escala de rango. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

CHILE Y ECUADOR: ESTRATOS SOCIALES POR ZONAS URBANAS Y RURALES HACIA 1950

(Porcientos)

Estratos	Chile		Ecuador	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
I. Altos y medios	49.4	17.8	28.9	15.2
II. Populares	50.6	82.2	71.1	84.8

Fuentes: Chile: L. Ratinoff, investigación en curso sobre la estratificación urbana y rural en la provincia de Aconcagua (Universidad de Chile, Centro de Planificación Económica).
Ecuador: R. Torres C., Los estratos socioeconómicos del Ecuador (Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1960).

/Sin duda

Sin duda los porcentajes de sectores altos y medios rurales se encuentran abultados en el cuadro 5 debido al diferente significado social que las mismas categorías censales tienen en los campos y en las ciudades.[4] Pero aun considerando esta limitación de los datos, las cifras señalan inequívocamente el carácter marcadamente urbano de los sectores sociales medios, tanto en Chile como en el Ecuador, así como la escasa significación que estas capas medias alcanzan en las áreas rurales de ambos países.

La misma idea aparece reiterada en diversas monografías.[5] En un estudio realizado en la provincia de Aconcagua, Chile,[6] usando las informaciones del censo nacional de la vivienda de 1952, se llega a la conclusión de que las mayores diferencias entre los sistemas de estratificación urbanas y rurales en esa provincia se referían a cuatro aspectos fundamentales:

i) La estratificación rural mostraba una tendencia marcada a la polarización de la población en dos grupos desiguales hacia los extremos de la escala; en las ciudades las mayores concentraciones se daban en los niveles medios de la jerarquía.

ii) Los estratos urbanos eran mucho más difusos: en los campos, en cambio, tendían a mostrar contornos definidos y muy fáciles de identificar.

iii) Los escasos sectores sociales medios existentes en las zonas rurales - comparados con los sectores urbanos medios - se encontraban menos asociados a aquellas posiciones ocupacionales que implican alguna participación en la estructura de poder.

4/ La naturaleza y calidad de los datos no permitió distinguir categorías con la precisión que habría requerido una comparación adecuada. Además, el concepto de área rural empleado por los censos incluye algunos centros poblados no propiamente agrícolas, como minas, canteras, algunas unidades industriales, etc.

5/ Véase, por ejemplo, Orlando Fals Borda, Campesinos de los Andes, Bogotá, 1961.

6/ Ratinoff, loc. cit.

/iv) En

iv) En los campos, la distribución jerárquica de la población no facilitaba las posibilidades hipotéticas de ascenso social, sobre todo con respecto a los sectores en situación más adversa.

Muchos de los trabajos monográficos realizados en otras regiones de América Latina presentan conclusiones semejantes a los resultados generales obtenidos en la provincia de Aconcagua. Aunque hay diferencias y la estratificación social presenta en cada sitio complejidades y particularidades muy diversas, básicamente la distribución prevaleciente del poder parece acercarse siempre a un patrón de dos estratos jerárquicos con desiguales deberes y derechos.

Esta situación afectó de lleno la estructura de la empresa productiva agrícola en especial la naturaleza interna del poder y la autoridad - y por lo tanto el grado y tipo de división del trabajo. Las pautas de comunicación, la percepción de las metas colectivas de la empresa y a la vez la complejidad y naturaleza de estas metas, sus valores y normas, así como la adaptabilidad y fluidez de la organización, dependieron del carácter bipolar de la estratificación social.

b) La miseria campesina

Los bajos niveles de la vida campesina son un aspecto típico del atraso rural de América Latina. Sólo en los últimos años y en gran medida como consecuencia de la movilización política de importantes sectores rurales, la atención pública ha parecido captar los rasgos capitales de esa miseria. No ha existido una imagen pública acerca del papel que juegan las masas rurales en el estancamiento de un país, y muy a menudo han prevalecido consideraciones políticas o puramente humanitarias en la mayor parte de las discusiones acerca de las condiciones en que se desenvuelve la vida en los campos.

Si se toma en cuenta la participación relativamente baja de la agricultura en el producto nacional que caracterizó a la gran mayoría de los países latinoamericanos durante el período 1945-60, el alto número de personas que dependen de esa actividad productiva, y la franca tendencia de la población rural a polarizarse en grupos desiguales a lo largo de la escala de rango social, no es difícil entender los bajos niveles de vida de las masas campesinas. Los censos permiten estimar que más del 80 por ciento y a veces más

del 90 por ciento de la población rural ocupaba las posiciones menos favorecidas dentro de las jerarquías sociales rurales. Puede deducirse de ello que los bajos niveles de vida parecen estrechamente asociados a la organización de los tipos de empresa agrícola que actuaron en la región.

Diversos indicios permiten apreciar los bajísimos niveles de ingreso de las masas campesinas. Los datos acerca de la naturaleza y monto de las remuneraciones rurales, muestran que el pago en especie u otras formas de pago que tienden a reemplazar total o parcialmente el uso directo del dinero, no constituyen situaciones excepcionales. La FAO estimó que en el Brasil el ingreso medio anual de los sectores no agrícolas alcanza a 440 dólares, mientras que en los sectores agrícolas sólo era de 110 dólares. Las diferencias de ingreso en este último sector variaban de manera notable. Así, mientras en la región del nordeste alcanzaban a un promedio de 84 dólares, los obreros azucareros de esa región recibían menos de 30 dólares.

Como resultado de una encuesta realizada en Cuba en 1956 pudo estimarse que frente a un ingreso promedio anual de 368 dólares, el promedio campesino sólo era de 92 dólares. En 1959 el 29.7 por ciento de la población huasipunguera del Ecuador obtenía un ingreso medio diario de hasta 11 centavos de dólar, el 36.5 por ciento entre 11 y 20 centavos y el 33.8 por ciento entre 20 y 27 centavos. Como el jornal promedio de los peones libres, es decir, el de aquellos que sólo eran pagados en dinero, era del orden de los 40 centavos, las remuneraciones por habitante se reducían a no más de 10 centavos.

Otros indicios de la miseria campesina son la increíble deficiencia de la dieta alimenticia o las condiciones de vivienda dominantes en los campos. La conclusión es siempre la misma cualesquiera que sean los indicadores empleados.

Los cuadros 6 y 7 [7] ilustran los niveles de las viviendas campesinas con respecto a las viviendas urbanas, tanto desde el punto de vista de los materiales empleados en la construcción como de la situación sanitaria de

---

7/ Al considerar las cifras contenidas en los cuadros 6 y 7 debe tenerse presente su carácter de indicadores, que sólo permiten realizar comparaciones a un nivel general entre los niveles habitacionales urbanos y rurales. Una "descripción" de la situación predominante en los campos requeriría investigaciones especializadas.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: VIVIENDAS CON PISOS DE BARRO, TECHO DE PAJA Y MUROS DE ADOBE EN ALGUNOS PAISES HACIA 1950

(Porcientos)

Países	Porcentaje urbano	Viviendas con		
		Pisos de barro	Techos de paja	Muros de adobe
Argentina	64	23.8	18.1	19.8
Venezuela	49			
Urbano		26.4	14.7	-
Rural		83.3	67.0	84.6
Panamá	42			
Urbano		4.8		
Rural	69.6			
Colombia	38	52.7	46.2	72.3
Paraguay	28	73.0	74.3	-
Honduras	17			
Urbano		52.7	6.3	64.6
Rural		89.8	33.8	58.4

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina (Organización de los Estados Americanos, 1962), cap. II: "Vivienda".

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: VIVIENDAS CON SERVICIO SANITARIO Y AGUA CORRIENTE, POR ZONAS URBANAS Y RURALES DE ALGUNOS PAISES HACIA 1950

(Porcientos)

Países	Viviendas con			
	Agua corriente		Servicio sanitario	
	Urbanas	Rurales	Urbanas	Rurales
Cuba	46	4	57	16
Honduras	8	1	9	8
Panamá	38	6	41	20
República Dominicana	20	9	24	65
Brasil	14	0,9	26	6
Chile	46	2		
Venezuela	27	3	36	5

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina, op. cit.

/cada unidad

cada unidad habitacional. Con respecto a aquellos países en que no se poseían estadísticas censales por zonas urbanas y rurales, puede apreciarse que la mayor presencia de materiales ligeros en las construcciones parece relacionarse con el menor grado de urbanización. Es muy probable que de poseerse estadísticas detalladas para todos los países latinoamericanos, las cifras mostrarían en general que las condiciones habitacionales campesinas durante el período fueron notoriamente inferiores a las que prevalecían en las ciudades en esos mismos años.

Los bajos ingresos - inferiores a un promedio de 100 dólares por año en toda el área -, la dieta alimenticia - a menudo pobre en calorías y casi siempre en proteínas y alimentos protectores -, y la vivienda inadecuada no son más que otros tantos aspectos de la miseria general en las masas rurales. Esos bajos niveles de vida parecen haber sido en la mayoría de los casos uno de los supuestos sociales de las variedades de empresas agrícolas que operaron en los países de América Latina en 1945-60.

Que el cálculo económico dentro de la empresa agrícola haya debido suponer el mantenimiento de la miseria campesina, puede no haber correspondido al deseo del empresario, pero sí a las condiciones objetivas de la estructura rural.

La adopción de técnicas agrícolas de alta productividad requeriría, entre otras cosas, la presencia de obreros con niveles culturales y calificaciones adecuados. En cambio, las técnicas tradicionales - muchas veces las únicas posibles dados los recursos humanos disponibles - significaban una mano de obra barata, muchas veces remunerada en especie, y acostumbrada a vivir miserablemente.

La empresa agrícola debió operar en los marcos definidos por los patrones tradicionales de vida, y sólo dentro de esos marcos pudo llegar a constituir una organización productiva permanente, usando los recursos disponibles de acuerdo con los estímulos y motivaciones típicos de la estructura rural.

/c) La

c) La marginalidad campesina

La falta de integración de las masas campesinas en las instituciones del sistema nacional de poder parece haber constituido otro de los supuestos sociales sobre los que operó la empresa productiva agrícola durante el período.

La extensión de la ciudadanía a los campos progresó muy lentamente. Así, mientras que las instituciones características de una sociedad nacional se apoyaron en los centros urbanos, especialmente en las grandes ciudades, las áreas rurales de América Latina, en cambio, permanecieron relativamente segregadas del poder central.[8/]

La participación directa del campesino en las instituciones del estado-nación ha constituido y sigue constituyendo un fenómeno excepcional. La empresa agrícola actuó sobre el supuesto de que los derechos inherentes a la ciudadanía tenían para las grandes masas de trabajadores rurales un matiz distinto que para los habitantes de las grandes ciudades.

Aunque no hay estadísticas acerca de la participación electoral de los campesinos, existen indicios de que las masas rurales no llegaron a constituir, en general, un sector electoral apreciable. Es posible que hayan alcanzado cierta importancia numérica, pero sólo por excepción desarrollaron el sentimiento de su propia identidad como grupo social dentro de la comunidad nacional. De ahí que su participación electoral tendiera más

---

8/ En un estudio realizado en dos pequeñas aldeas de Guatemala en 1950, es decir, después de siete años de agitación y gobierno revolucionario en ese país, los sujetos entrevistados mostraron en general un muy bajo nivel de conocimiento y participación política. Además, el grado de identificación con los símbolos y héroes nacionales no fue particularmente significativo. Véase "The Silent Voices: The Nation and the Village", en K. H. Silvert, The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America, pp. 35-46. Aunque el material citado se presta difícilmente a comparaciones, es ilustrativo mencionar que los habitantes de las favelas de Río de Janeiro dieron muestras de poseer niveles ostensiblemente más elevados, en cuanto a conocimiento y participación en la estructura política nacional. Véase K. H. Silvert y F. Bonilla, La educación y el significado social del desarrollo, (ST/ECLA/CONF.10/L.11).

/bien a

bien a reforzar las orientaciones políticas de los estratos rurales altos. De ahí también que los grupos más conservadores de América Latina hayan reclutado su contingente electoral entre las grandes masas rurales del continente y que la reciente politización del trabajador agrícola parece haber tenido un carácter francamente "explosivo" en términos de la balanza de poder dentro de cada país. La "agitación en los campos" ha significado, pues, una ruptura profunda con el sistema tradicional de las lealtades, pero al mismo tiempo un avance relativo en el sentido de la incorporación de nuevos estratos a las instituciones de la sociedad nacional.

Como la participación política de los campesinos se encuadró dentro de marcos institucionales prenacionales a través de los lazos tradicionales de dependencia, no es de extrañar que la expansión de la ciudadanía en los campos haya parecido comprometer seriamente no sólo las bases del sistema de poder en las áreas rurales, sino también su distribución y localización en los sectores urbanos.[9/] Cualquiera que haya sido su peso electoral relativo, la naturaleza de la participación política de los estratos bajos rurales reflejó más bien su grado de lealtad hacia las instituciones locales, pero no un compromiso efectivo con las instituciones del estado nacional. En otras palabras, la conciencia de participar como "ciudadanos" poseedores de deberes y derechos específicos dentro de una comunidad nacional formada por todos los ciudadanos y regida por normas impersonales, no parece haber reemplazado las relaciones directas y personales de dependencia en las estructuras locales de poder. Este tipo de acción política de las masas

---

9/ Es probable que el mantenimiento de los lazos tradicionales de dependencia en los campos haya sido un factor condicionante en la localización de los grupos urbanos dentro de la estructura del poder, limitando el franco predominio de estos grupos. La hipótesis de que los sectores tradicionales hayan conservado una posición estratégica en las grandes ciudades mediante su función de verdaderos "integradores" de las grandes masas rurales en la comunidad nacional dificultando así la posibilidad de una contraposición sostenida y abierta de las nuevas élites urbanas contra el tradicionalismo y sus representantes, debería ser considerada en futuros estudios.

/campesinas habría

campesinas habría sido un factor de considerable importancia en el mantenimiento y fortalecimiento de las estructuras locales de poder, en competencia a veces y resistiéndo incluso a la penetración de las instituciones del estado-nación. Con todo, es probable que su participación electoral, desde un punto de vista puramente cuantitativo, haya sido notoriamente inferior a su peso numérico.[10/]

Pero el grado y naturaleza de la participación electoral de las masas rurales sólo es uno de los indicadores del papel social que correspondió a los campesinos durante el período 1945-60.[11/]

El derecho de los trabajadores agrícolas a formar asociaciones para luchar por el mejoramiento de sus condiciones de vida constituyó muchas veces una expresión de buenos deseos por parte del legislador. Mientras que el sindicalismo industrial y el sindicalismo urbano en general crecieron a un ritmo bastante rápido, el movimiento obrero en la agricultura evolucionó más lentamente. Explican este hecho diversas causas, tales como el aislamiento - poco propicio para el desarrollo de una conciencia obrera -, las condiciones del trabajo rural y la diversidad de métodos de explotación agrícola. Aunque en los últimos años ha habido

---

10/ Se ha señalado que a medida que se desciende en la escala urbana de rango, aumenta el fenómeno de la subinscripción electoral, de modo que el peso electoral potencial de las clases bajas es superior al número de ciudadanos inscritos de ese sector. Esta situación aumenta comparativamente el peso electoral de los sectores medios y superiores de la escala de rango. No existen al respecto informaciones detalladas para las áreas rurales, pero es probable que la subinscripción de las capas bajas sea mucho mayor en los campos que en las ciudades.

11/ Según diversas fuentes, la participación electoral de los campesinos en muchos países de América Latina parece haber aumentado recientemente.

/en algunos

en algunos países cierto crecimiento de la sindicalización campesina, el fenómeno es reciente y muchas veces está estrechamente asociado a movimientos políticos.[12/]

Cualesquiera que hayan sido las causas de la baja sindicalización campesina, no puede dejar de reconocerse que el Estado actuó de hecho de manera distinta en los campos y en las ciudades con respecto a las asociaciones de trabajadores. Mientras en las ciudades la política social del Estado, mediante la creación de una legislación del trabajo, favoreció la organización de nuevos sindicatos, en los campos no se hizo nada en la mayoría de los casos para fomentar la sindicalización agrícola. Esta circunstancia podría interpretarse en el sentido de que dos formas distintas de control fueron institucionalizadas para un mismo estrato ocupacional, atendiendo al carácter agrícola de la faena. Sin embargo, es justo reconocer que a veces los intentos de los gobiernos en esa dirección parecen no haber encontrado eco. El fomento y legalización

---

12/ Los sindicatos agrícolas chilenos aparecen alrededor de 1950 y alcanzan su apogeo hacia 1955.

Años	Número de sindicatos	Número de afiliados
1950	11	843
1955	22	1 877
1959	20	1 656

Es probable que el número de sindicatos campesinos no reconocidos legalmente sea en Chile muy superior a las organizaciones legales, sobre todo a partir de la elección presidencial de 1958. Existe de hecho una federación de sindicatos campesinos. En el Brasil, las "ligas campesinas" se han multiplicado rápidamente, sobre todo en la región del Nordeste, en São Paulo y en Rio Grande do Sul, como consecuencia de la acción política de partidos estrechamente ligados a las clases populares de las grandes ciudades. En México la sindicalización campesina ha sido favorecida durante muchos años por el gobierno. De hecho esos sindicatos forman parte del Partido Revolucionario Institucional, y a través de él de la estructura política oficial. También han existido organizaciones sindicales rurales en otros países. Así, por ejemplo, hay un antiguo sindicato bananero en Costa Rica, y recientemente han surgido organizaciones campesinas en Venezuela. Véase R. Alexander, "Algunas características generales del movimiento obrero en Latinoamérica", en Política, N° 16 (julio de 1961), y también "Labor Relations in Argentina, Brazil and Chile", Nueva York, Mc Graw-Hill, 1962.

/del sindicato

del sindicato urbano por el Estado se ha interpretado por algunos autores como obedeciendo fundamentalmente al propósito de controlar y canalizar la protesta obrera, mediante la sanción legal de las asociaciones de trabajadores.[13/] De ser así, el efecto más inmediato de esa política social habría sido una relativa integración de nuevos estratos dentro de la comunidad de ciudadanos.

En los campos, las instituciones del Estado no siempre ejercieron formas directas de control sobre los sectores sociales dependientes, pues dejaron esa tarea a cargo de las estructuras locales de poder tradicionales de las zonas rurales. El efecto aparente de esta situación es que no hubo una acción política positiva que propendiera eficazmente a la incorporación de las masas campesinas dentro de las pautas institucionales de la sociedad nacional. Antes al contrario, en muchos casos podría pensarse que la política social del Estado parece haber eludido el problema de la expansión efectiva de la ciudadanía más allá de los límites urbanos.

Aunque el derecho de sindicalización está reconocido en las legislaciones de la mayoría de los países latinoamericanos, las condiciones que regulan el ejercicio de ese derecho en las faenas agrícolas no facilitan en muchos casos la organización de sindicatos campesinos. En algunos países - Costa Rica, la República Dominicana, el Salvador y Panamá - la definición legal de "trabajador" con derecho a asociarse no incluye a los sectores campesinos. En otros, exigencias tales como saber leer y escribir para poder afiliarse limitan la organización de sindicatos campesinos. En Chile y Venezuela las leyes garantizan el derecho fundamental de asociación de los trabajadores agrícolas, pero adoptan disposiciones especiales que impiden asimilar este tipo de mano de obra a los obreros industriales, a la vez que hacen más difícil el establecimiento de sindicatos agrícolas. La legislación chilena restringe considerablemente la libertad sindical en las empresas rurales y tiende a reducir los sindicatos a "organismos aislados que no representan ni una fuerza profesional ni un instrumento de defensa de los intereses de los trabajadores del

13/ Véase Moisés Poblete Troncoso y B.G. Burnett, The Rise of the Latin American Labor Movement (Nueva York, Bookman Associates, 1960). R. J. Alexander, op. cit., pp. 9-21.

/campo." 14/

campo."[14] En el Brasil la sindicalización campesina se encuentra expresamente prohibida por constituir la agricultura una "actividad esencial", en la que la huelga constituye un motivo de terminación del contrato de trabajo.[15]

Las disposiciones legales sólo traducen en parte la situación de los obreros agrícolas con respecto al derecho de formar asociaciones para la defensa de sus intereses. Si a las restricciones legislativas se agrega la falta de una política social efectiva en los campos por parte del Estado y el franço predominio de los sistemas locales de control y poder en las áreas rurales, no puede menos de concluirse que en 1945-60 en muchos países las masas campesinas continuaron viviendo, a pesar de los evidentes avances, en condiciones sociales y políticas prenacionales, participando en la estructura política a través de lazos tradicionales de dependencia, sin relación apenas con las relaciones del mercado.

Esta situación se refleja también al examinar el contenido social de la ciudadanía en relación con los trabajadores agrícolas.[16] En este punto

---

14/ Séptima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (Buenos Aires, 1961), Condición de Trabajo y de vida de los trabajadores agrícolas (Informe IV) pp. 42-43.

15/ R. J. Alexander, op. cit., p. 86.

16/ Al analizar el contenido de la ciudadanía, T.H. Marshall distingue: a) Los derechos civiles: libertad personal, de palabra, pensamiento, libertad religiosa, derecho de propiedad, derecho a la administración de justicia y libertad constractual. Corresponde a las cortes o tribunales de justicia la función institucional de salvaguardar esos derechos. b) Los derechos políticos: principalmente el derecho a participar en la elección de autoridades y el derecho correlativo de ser elegido para desempeñar cargos de representación pública. Los diversos cuerpos representativos son los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden participar en el proceso de tomar decisiones de carácter público. c) Los derechos sociales: el derecho a un mínimo de bienestar económico y la seguridad en el derecho a participar plenamente en la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles prevalecientes en la sociedad. Las instituciones encargadas de velar por la aplicación de estos derechos serían los Servicios Sociales, que proporcionan un mínimo de protección contra la pobreza y las enfermedades, y la escuela, cuya función es asegurar a todos los miembros de la comunidad nacional el derecho a recibir el mínimo de educación que permite una participación activa e inteligente.
Véase T. H. Marshall, Citizenship and Social Class (Cambridge, The University Press, 1950), pp. 1-85.

/vale la

vale la pena referirse a dos instituciones del sistema nacional: los servicios sociales, en cuanto permiten asegurar una protección mínima contra la pobreza, las enfermedades y otras desgracias, y la escuela, toda vez que la educación elemental ha llegado a ser un elemento indispensable de la ciudadanía, un requisito mínimo para la coordinación económica, social y política de los miembros de una comunidad nacional. ¿Cuál es su efecto sobre las masas rurales?

Puede afirmarse que el grupo ocupacional más importante en peso numérico y aporte a la economía que aún permanece fuera de los sistemas de seguridad social, estaría formado por los obreros agrícolas en cada uno de los países latinoamericanos. Sólo en 12 de ellos han llegado a gozar de alguna protección los trabajadores del campo, pero en todos los casos esa protección se limitaba a determinados riesgos y a ciertas áreas y grupos específicos. En efecto, el cuadro 8 permite apreciar que hacia 1961 los sistemas de seguridad social de América Latina comprendían fundamentalmente a las personas que dependen de la administración pública, la industria y el comercio, es decir, a los sectores urbanos de la población; en los campos, si existe algún tipo de seguridad social, ésta suele consistir en disposiciones de carácter parcial, relativas a ciertas áreas geográficas, - riesgos específicos y sólo para ciertos trabajadores de la tierra. La seguridad social campesina, en suma, dista mucho de constituir un sistema propiamente tal. Su carácter restrictivo y la parcialidad y aislamiento de las disposiciones que la regulan hacen pensar que no ha existido ni siquiera el propósito declarado de otorgar a los campesinos el mínimo de seguridad social sancionado para el sector urbano dependiente. La existencia de disposiciones aisladas podría interpretarse como el grado mínimo de acción política por parte de la autoridad central a fin de atenuar algunos excesos derivados del no reconocimiento pleno de la calidad de ciudadanos de las masas campesinas. También podría pensarse que esas disposiciones constituyen los primeros movimientos tendientes a extender la ciudadanía hacia los campos.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: AMPLITUD DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR SECTORES OCUPACIONALES, 1961

Países	Administración pública		Comercio e industria		Servicio doméstico		Independientes		Trabajadores rurales	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Argentina	x		x		x		x			x
Bolivia	x		x			x				
Brasil	x		x				x			
Colombia	x		x		x		x			x
Costa Rica	x		x		x					x
Cuba	x		x				x			x
Chile	x		x		x			x		x
Ecuador	x		x							
El Salvador	x		x							
Guatemala	x		x							x
Haití	x		x							x
Honduras	x		x					x		
México	x		x							x
Nicaragua	x		x							
Panamá	x		x					x		
Paraguay	x		x							x
Perú	x		x							x
República Dominicana	x		x					x		x
Uruguay	x		x		x					x
Venezuela	x		x		x					x

A: Régimen general de seguridad social.

B: Seguridad social muy restringida.

/Hay indicios

Hay indicios de que sólo excepcionalmente llegaron a tener vigencia efectiva las disposiciones que reglamentaban materias relativas a seguridad social en las zonas rurales. Muy a menudo no pasaron de constituir una expresión de buenos deseos a fin de satisfacer formalmente ciertas demandas sociales incorporadas a programas de partidos políticos. Si los sistemas de seguridad social funcionaron de manera parcial aun dentro de los sectores urbanos, no es de extrañar su escasa o ninguna vigencia en las áreas rurales. No es fácil apreciar la incidencia de la seguridad social en los campos. Algunas comparaciones entre grupos de países con distinto grado de urbanización hacen patente el hecho de que los sistemas de seguridad social se han orientado a servir fundamentalmente a la población de las ciudades.

Cuadro 9

ALGUNOS INDICADORES GENERALES DE LA EFICACIA DEL SERVICIO SOCIAL EN PAISES CON DISTINTO GRADO DE URBANIZACION

Población que vive en ciudades de 20 000 o más habitantes (porcientos)	Asegurados por cada 100 personas económicamente activas (porcientos)	Número de camas en los hospitales por cada 1 000 habitantes	Número de habitantes por cada médico
Hasta 30	13.8 a/	2.4 b/	5 120 b/
Desde 31	48.7 a/	4.3 c/	1 249 d/

Fuente: OEA, América en cifras (Washington, 1960).

a/ 13 países.

b/ 14 países.

c/ 4 países.

d/ 5 países.

/Los indicadores

Los indicadores usados en el cuadro 9 permiten apreciar de manera muy general la eficacia de los sistemas de seguridad social, de acuerdo con el número de personas que viven en ciudades de más de 20 000 habitantes. Sólo allí donde más del 30 por ciento de la población habitaba en conglomerados urbanos de cierto tamaño, parece haber alcanzado cierta significación la seguridad social, es decir, sólo en esos casos podría hablarse de un contenido social de la ciudadanía sancionado por la comunidad nacional. El hecho de que las disposiciones legales en materia de servicio social prescriben atención amplia sólo para los sectores urbanos completa la información en el sentido de que la seguridad social se ha desarrollado con relación al crecimiento de las grandes ciudades y para servir a esa población de manera casi exclusiva.

Con respecto a la expansión de la instrucción mínima hacia los sectores sociales dependientes, las diferencias urbano-rurales son igualmente significativas. Si se usa el grado de alfabetización como indicador de los niveles de escolaridad de la población, no es difícil apreciar que sólo en la medida en que disminuye la importancia del sector agrícola tiende a generalizarse la presencia de niveles escolares de instrucción mínima. Aunque la relación entre niveles de escolaridad y urbanización es mucho más completa,[17] la afirmación anterior es ilustrativa, sobre todo con respecto a los niveles más bajos. (Véanse los cuadros 10 y 11).

La relación entre alfabetismo y población campesina parece casi general en todos los países de América Latina: Los porcentajes de analfabetos en las zonas rurales son notablemente superiores a las proporciones urbanas respectivas en todos aquellos sitios con respecto a los cuales se posee alguna información.

En suma la marginalidad campesina parece haber constituido la norma general durante el período 1945-60. El trabajador de la empresa agrícola fue, con respecto a la comunidad nacional, un individuo marginal. Sólo los estratos superiores en la organización de la empresa estaban integrados

---

17/ Véase por ejemplo, Informe sobre la situación social en el mundo, (E/CN.5/346/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 61.IV.4), y también Lerner, The Passing of Traditional Societies. (Glencoe, Ill., Free Press, 1958).

/directamente a

directamente a las estructuras centrales de la sociedad, mientras que el trabajador rural conservó en la mayoría de los casos no sólo su condición de dependencia económica sino también un estado de dependencia social y política con respecto a los sistemas locales de poder. Podría pensarse que la expansión de la ciudadanía sólo superficialmente afectó a los campos, y los deberes y derechos de las masas campesinas permanecieron socialmente definidos dentro de los marcos de las estructuras locales.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN AGRICULTURA, Y POBLACION ANALFABETA TOTAL, 1950

(Porcientos)

Países	Trabajadores agrícolas (de 15 o más años)	Población analfabeta total
Argentina	25	10-15
Bolivia	70	65-70
Brasil	88	50-55
Colombia	54	45-50
Costa Rica	54	20-25
Cuba	41	20-25
Chile	30	20-25
Ecuador	53	40-45
El Salvador	62	60-65
Guatemala	68	70-75
Haití	83	85-90
Honduras	83	60-65
México	56	55-60
Nicaragua	68	60-65
Panamá	48	30-35
Paraguay	54	30-35
República Dominicana	56	35-40
Venezuela	40	45-50

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social en América Latina, Cap. III: "Educación" (OEA, 1962).

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: ANALFABETOS EN LA POBLACION URBANA Y RURAL EN ALGUNOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Analfabetos de 15 o más años	
	En la población urbana	En la población rural
Brasil	27	67
Costa Rica	8	28
Chile	11	35
El Salvador	35	77
Nicaragua	30	80
Panamá	8	46
Paraguay	14	37
República Dominicana	29	67
Venezuela	30	72

Fuente: Algunos aspectos salientes del desarrollo social en América Latina, Cap. III: "Educación" (CEA, 1962).

El campesino, más que como ciudadano, se integró al sistema nacional indirectamente, como parte de la "clientela" de un ciudadano,[18] en tanto que el status de ciudadanía plena quedó reservado para los sectores positivamente privilegiados de las estructuras locales.

La empresa agrícola funcionó sobre este supuesto, y en su carácter de "mediadora" reforzó las bases tradicionales de autoridad que habían permitido institucionalizar un sistema tradicional de organización del trabajo. Es decir, el proceso de "democratización" urbana, tuvo en los campos, aparentemente al menos, el efecto de contribuir al mantenimiento de las estructuras productivas tradicionales.

18/ Recientemente ha venido empleándose el concepto "dominación de clientelas", categoría de inspiración weberiana, en la interpretación de las estructuras sociales predominantes en los países del sur de Europa. Véase, por ejemplo, K.H. Pfeffer e I. Shaafhausen, "Griechenland", en Grenzenwirtschaftlicher Hilfe für den Entwicklungserfolg (Hamburg, 1959), p. 92 y J. Ch. Papalekas, "Zur Problematik der Griechischen Sozialstruktur", en Griechische Entwicklungsprobleme (Köln-Braunsfeld, 1962), pp. 13-25.

/d) Sistema

d) Sistema primario de las relaciones sociales

Al considerar los sistemas generales de relaciones sociales que debieran suponer las diversas formas de acción empresarial, cabe señalar que sólo excepcionalmente se ajustaron a un modelo de tipo contractual. Mientras en las empresas que actuaban en el medio urbano la autoridad política fomentó las relaciones contractuales, - no sólo al establecer en la legislación del trabajo los requisitos formales a que debían sujetarse las relaciones laborales, sino también al crear los mecanismos administrativos encargados de aplicar esa legislación - no siempre existió en los campos una acción similar por parte del Estado. En los campos, en efecto, el empleo efectivo de dinero en el sistema de remuneraciones coexistió la mayoría de las veces con otras formas de remuneración y muy a menudo su uso fue reemplazado total o parcialmente por otras formas de pago. La vida rural se basó en una cierta institucionalización del intercambio directo de servicios y hasta del intercambio de favores. Tales instituciones alcanzaron a veces considerable complejidad, y la expansión de la red de relaciones primarias más allá del núcleo de parientes permitió que algunas de las funciones sociales más intrincadas se desenvolvieran normalmente dentro de los marcos sociales de la estructura rural.

El uso actual o moderno del dinero, - es decir, la capacidad de participar plenamente en todas las oportunidades y obligaciones de la compleja economía moderna - cualquiera que haya sido su intensidad, parece estar fundamentalmente asociado a aquellos grupos que en el sistema de estratificación rural ocupaban posiciones positivamente privilegiadas, es decir, a los individuos y familias mediante los cuales se producía la integración entre el campo y las instituciones nacionales que operaban en las ciudades. No es posible ofrecer una imagen cuantitativa de la magnitud del fenómeno señalado, aunque es probable que las enormes diferencias de ingreso existentes en las áreas rurales reflejen la presencia de formas de cooperación social en las que el dinero juega un papel secundario. En una encuesta realizada por la UNESCO alrededor de 1950,[19] en la región de Minas Velhas (zonas rurales del Brasil Central), pudo concluirse que, fundándose únicamente sobre la fortuna y la profesión,

19/ Races et classes dans le Brésil rural, UNESCO, 1951, p. 70.

/es fácil

es fácil identificar una clase superior; familias que poseen una fortuna de más de 50 000 cruceros, y una renta mensual superior a 1 500 y otra clase inferior que no posee fortuna y cuya renta corresponde al mínimum vital (400 cruceros al mes).

Lo mismo parece ocurrir en otros países latinoamericanos, donde la distribución del ingreso en los campos tendió a reflejar en gran medida los sistemas sociales de estratificación rural. Habría que agregar que la magnitud de las diferencias sugiere la existencia de una estrecha relación entre las posiciones ocupadas en la jerarquía social y el uso del dinero. (Véase el cuadro 12).

La distribución del ingreso neto en la población rural de Colombia hacia 1953 confirman la misma idea, aun cuando la categoría "obreros y pequeños agricultores" es demasiado ambigua, sobre todo si se toma en cuenta que Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos donde existe un significativo sector medio en los campos. Es probable que el ingreso neto anual de los obreros sea inferior a los 377 pesos colombianos indicados en el cuadro 13.

El recíproco ajuste de las estructuras nacionales - de marcado carácter urbano - y de los sistemas locales de poder parece haber sido posible en la medida en que los sectores rurales positivamente privilegiados sirvieron efectivamente como intermediarios entre esas instituciones nacionales y las masas campesinas. Ahora bien, las marcadas diferencias de ingreso podrían interpretarse en el sentido de que existió una estrecha relación entre las formas de estratificación rural y el grado de participación de los diversos sectores sociales con las instituciones del mercado nacional. Es probable que la orientación por el mercado sólo se diera en forma directa y continua en los estratos más elevados de la escala social rural.

La estratificación rural, cualesquiera que hayan sido sus fundamentos tradicionales, se adaptó a los requerimientos planteados por el desenvolvimiento urbano, y en general por las instituciones nacionales que se desarrollaron en las ciudades principales. Los grupos dominantes cumplieron su papel de intermediarios entre el estado-nación y la masa campesina, posición estratégica que les permitió conseguir nuevas fuentes de poder y

/autoridad. Tal

autoridad. Tal fenómeno bien puede atribuirse a que la estructura rural tradicional fue lo bastante permeable para ajustarse a las nuevas condiciones es decir, que la modernización urbana no llegó tan lejos como para afectar decisivamente a los fundamentos de la organización rural. Así como el uso del dinero - en el sentido indicado - tendió a quedar restringido en los campos a los grupos positivamente privilegiados, estimulando tipos de empresa agrícola desentendida en sus criterios de organización de la necesidad de elevar la productividad y la eficiencia, las relaciones laborales en forma inversamente paralela correspondieron a un sistema de naturaleza tradicional.

Acaso, las posiciones positivamente privilegiadas dentro de la estructura rural implicaron una suerte de acatamiento primario por parte de otros grupos. Ello equivale a decir que se aceptó el supuesto de que las relaciones de dependencia no sólo envolvían segmentos de la conducta de un sujeto, sino que constituían situaciones establecidas más o menos tradicionalmente que abarcaban la totalidad del comportamiento de los individuos. En efecto, las mutuas expectativas creadas en esas relaciones parecían suponer un sistema de fidelidades directas y personales, en las que la dependencia incluía la idea de que los detentadores de las posiciones de mayor rango poseían "virtudes" específicas que demandaban el acatamiento. Las diversas formas de empresa parecen haber supuesto este complejo juego de obligaciones difusamente definidas,[20] sin que la "racionalidad" de la moderna unidad productiva haya tenido una influencia decisiva como principio orientador de la acción en los diversos tipos de organizaciones productivas agrícolas. Todo parece indicar, en efecto, que la mano de obra se reclutó fundamentalmente sobre bases familiares, y que en su conjunto la masa obrera se encontró integrada por familias más que por individuos. ¿De qué naturaleza han sido y son todavía las relaciones laborales en las zonas rurales? Las relaciones definidas como contractuales en los censos pueden considerarse como un indicador muy general de una cierta especificidad en las relaciones de trabajo. En otras palabras, las relaciones mutuas se limitarían fundamentalmente a esos deberes y derechos que surgen - de manera directa y más o menos impersonal - del pago del salario por una parte y del cumplimiento de

20/ Se excluye naturalmente el tipo de explotación llamado "plantación". Véase a este propósito el anexo metodológico al final de este capítulo.

/la obligación

la obligación de trabajar por la otra. Es cierto que la información censal no señala la existencia de un contrato formal de trabajo, de lo que cabe deducir que la proporción de relaciones obrero-patronales sujetas a contrato es inferior a los totales indicados por las cifras censales. Sin embargo, y en la medida en que dichas cifras sólo se consideran como indicadores aproximados de la situación, no es improbable que la tendencia hacia una mayor especificidad o contractualismo en las relaciones laborales haya aumentado en la misma medida que la población activa ocupada en tareas no agrícolas. No es posible afirmar que exista una correlación perfecta entre el contractualismo y el desempeño de labores propiamente urbanos. Sea como sea, las cifras del cuadro 14 muestran la menor especificidad del sistema de relaciones laborales dentro de la empresa agrícola alrededor de 1950.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN RELACIONES LABORALES DE CARACTER CONTRACTUAL Y POBLACION ACTIVA EMPLEADAS EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS EN VARIOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Población activa ocupada en relaciones laborales de carácter contractual	Población activa ocupada en tareas no agrícolas
Argentina	86	75
Costa Rica	77	44
Chile	75	70
Cuba	72	56
Nicaragua	69	30
Colombia	63	44
El Salvador	59	36
Venezuela	58	59
Brasil	54	39
México	47	42
Guatemala	43	25
Panamá	40	45
Paraguay	38	42
Bolivia	33	47
República Dominicana	29	30
Haití	14	23
rho = .699		

Fuente: CEPAL, Estudio inédito sobre la mano de obra en América Latina (1957).

/Las cifras

Las cifras del cuadro 14 pueden relacionarse con las de trabajadores familiares no remunerados en la población activa, en países en que comparativamente el sector propiamente agrícola tiene grado de incidencia distinto en el conjunto de la actividad económica. (Véase el cuadro 15.)

Cuadro 15

AMERICA LATINA: TRABAJADORES FAMILIARES NO REMUNERADOS CON RESPECTO A LA POBLACION ACTIVA Y FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA EN VARIOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Proporción entre los trabajadores familiares no remunerados y la población activa total	Población activa ocupada en faenas agrícolas
Argentina	2.8	25
Bolivia	40.6	63
Brasil	16.8	61
Costa Rica	9.5	56
Chile	2.3	30
Ecuador	8.2	51
El Salvador	12.9	64
Haití	41.0	77
Honduras	38.0	76
México	11.7	88
Nicaragua	6.5	70
Panamá	15.1	55
Paraguay	13.9	58
República Dominicana	13.9	70
Venezuela	8.2	41
rho = .699		

Fuente: América en cifras, 1960 (Instituto Interamericano de Estadística, fasc.7), y CEPAL, Estudio inédito sobre la mano de obra en América Latina (1957).

/El cuadro

El cuadro 15 permite apreciar que en general al alto porcentaje de la población activa ocupada en faenas agrícolas corresponden los mayores porcentajes de trabajadores familiares no remunerados en el conjunto de la fuerza de trabajo, sobre todo si se considera que más del 90 por ciento del total de familiares no remunerados desempeñaban faenas agrícolas. (Véase el cuadro 16.)

Cuadro 16

AMERICA LATINA: FAMILIARES NO REMUNERADOS EN FAENAS NO AGRICOLAS EN VARIOS PAISES, 1950

Países	Porcientos	Países	Porcientos
Argentina	29.7	Haití	1.8
Bolivia	5.7	Honduras	2.3
Brasil	5.0	México	12.0
Costa Rica	7.2	Nicaragua	6.2
Chile	2.7	Panamá	4.6
Ecuador	16.3	Paraguay	7.7
El Salvador	7.2	República Dominicana	4.0
		Venezuela	10.0

Fuente: CEPAL, Estudio inédito sobre la mano de obra en América Latina (1957).

Cabe establecer la existencia de correlaciones semejantes al examinar el trabajo de los menores de 15 años en la agricultura, y el porcentaje de la población total ocupado en labores agrícolas en distintos países. (Véase el cuadro 17.) También es posible apreciar cierta relación entre el trabajo de los menores y el peso relativo de la agricultura en la estructura productiva.

De cuanto antecede resulta la existencia de acciones empresariales que debieron suponer en alguna medida sistemas de relaciones laborales fundamentalmente no contractuales. Es dable imaginar que la organización del trabajo agrícola implicó como modelo de organización los patrones

/familiares, en

familiares, en los que prevalecen la lealtad personal y en general criterios de carácter adscriptivos en la selección y localización de las personas, es decir, formas de empresa en las que el mérito individual y la mayor eficiencia no siempre constituyeron los más importantes principios de organización. Las formas no monetarias de remuneración, el trabajo familiar, la fidelidad personal, son otros tantos hechos que no favorecieron en las acciones empresariales aquellos incentivos y motivaciones de carácter individual que las modernas unidades productivas requieren en su personal.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: PROPORCION DE MENORES DE 15 AÑOS Y POBLACION TOTAL EN FAENAS AGRICOLAS EN VARIOS PAISES, 1950

(Porcientos)

Países	Edad (años)	Menores de 15 años ocupados en labores agrícolas	Población total agrícola
Argentina	14-17	32.4	25.2
Bolivia	10-14	88.3	72.1
Brasil	10-14	76.5	59.6
Costa Rica	12-14	69.9	54.7
Cuba	-14	69.2	41.5
Colombia	12-14	49.5	53.9
Chile	12-14	52.2	30.1
Ecuador	12-14	55.0	53.2
El Salvador	10-14	76.4	63.1
Haití	-14	78.3	82.2
México	12-14	79.6	57.8
Panamá	10-14	86.3	49.8
Paraguay	12-14	42.3	53.6
Venezuela	10-14	64.0	41.3
rho = .644			

Fuente: Instituto Interamericano de Estadística, La estructura demográfica de las naciones americanas (Washington, Unión Panamericana, junio de 1959, Vol. II, tomo 1, cuadro 16-05 p. 52).

/NOTA

NOTA

De cuanto antecede no debe deducirse que la estructura típica de la hacienda se haya mantenido como organización productiva rural, pues los sistemas rurales hubieron de ajustarse muchas veces a los nuevos requerimientos. Sin embargo, no es aventurado afirmar que las formas de organización del trabajo que surgieron en el proceso de adaptación tendieron a seguir preferentemente pautas sociales similares a las "típicas" de la hacienda. A una mejor comprensión del problema tienden las observaciones.

1) Ante todo debe quedar bien sentada la probabilidad de que las modificaciones que implicaron un esfuerzo por aceptar formas más modernas de vida fueran realmente excepcionales. En su expresión masiva deben circunscribirse a países tales como México y Bolivia, además de Cuba y Venezuela en los últimos años, es decir, a aquellos países que han seguido en un grado u otro una política de transformación de las estructuras rurales.

2) El análisis de las diferencias regionales requiere estudios especializados, que sólo por excepción existían cuando se redactó este informe. Aun así, si se consideran algunas de las estadísticas, informaciones y monografías sobre las condiciones económicas y sociales en los campos es posible trazar un cuadro "típico" de la situación predominante en América Latina. Dicho cuadro no puede incluir la dinámica de la situación ahora existente, y su alcance no es otro que hacer una suerte de "balance interpretativo", en el supuesto de que las estructuras reales constituirían variaciones del "tipo" analíticamente señalado.

3) Precisamente por la extraordinaria variedad de diferencias regionales y de contrastes locales hubo que tratar el problema de los supuestos sociales de la empresa agrícola, antes de analizar su estructura como organización productiva. Semejante análisis habría requerido alguna suerte de tipología y de estudios especializados. El examen de los supuestos sociales consentía niveles más altos de generalización compatibles con el carácter regional del informe. Reconociendo que distintas formas de acción empresarial pueden operar sobre supuestos sociales típicamente similares, sólo se intentó señalar aquellos rasgos que, a juzgar por las diversas fuentes, predominaban en el conjunto de América Latina.

/Generalizando, cabe

Generalizando, cabe afirmar que pueden operar sobre supuestos sociales similares las acciones empresariales tanto de una unidad productiva de subsistencia como de una unidad productiva orientada hacia el mercado. Lo mismo es válido para el minifundio y la hacienda. Sin embargo, ello no implica que toda acción empresarial opera socialmente sobre los supuestos indicados. Antes al contrario, éstos excluyen lo que de una manera tal vez algo arbitraria podría denominarse "formas modernas de cálculo empresarial".

La selección de las variables elegidas como "supuestos" no pretende ser exhaustiva, y responde más bien a lo que sugieren las informaciones disponibles. Futuros estudios y mejores y más adecuadas estadísticas permitirán sin duda precisar diversos aspectos relativos a la naturaleza de la estructura rural en los países latinoamericanos. Lo que por ahora se sabe inclina a pensar que las variables seleccionadas son "típicas", ya que no deforman demasiado la realidad y contribuyen a facilitar la interpretación de la situación rural predominante en el conjunto de los países de América Latina.

El hecho, por ejemplo, de que el minifundio y el latifundio, la agricultura de consumo y la agricultura de mercado, hayan coexistido a menudo durante siglos en unas mismas zonas de América Latina, hace pensar que diversas formas de empresa agrícola - muchas de las cuales incluyen las características contrapuestas antes señaladas - pueden integrar con un grado aceptable de tensiones una misma estructura social y hasta contribuir positivamente al mantenimiento del sistema. En vista de esta situación y como una manera de aproximar los rasgos capitales de la estructura social que prevaleció en las áreas rurales durante el período, se introdujo la perspectiva de las condiciones sociales de la acción empresarial.

4) Las variables elegidas como supuestos sociales de la acción empresarial no incluyen la explotación agrícola del tipo "plantación". En esta última, la acción empresarial asume la existencia de lazos de dependencia de carácter secundario centrados alrededor de una relación marcadamente contractual. Por otra parte, el cálculo del empresario podría explicarse de un modo característico recurriendo casi exclusivamente

/a puras

a puras consideraciones de mercado y a base de una mano de obra en cierta medida orientada hacia el mejoramiento de sus condiciones de vida.

No es fácil evaluar la incidencia social de las plantaciones en la realidad agrícola latinoamericana. Desde un punto de vista económico y social, en algunos países estas explotaciones constituyen un fenómeno muy significativo, pero considerándolos todos ellos en su conjunto no es posible definir las plantaciones como organizaciones típicas aplicables genéricamente a cualquier variedad de agricultura. Por lo que se sabe, la plantación es una empresa dedicada de preferencia a cultivos especializados, y en cuanto tal no constituye una alternativa típica en la modernización de cualquier organización productiva tradicional en ese sector de la actividad económica. Si a las consideraciones anteriores se agrega que los supuestos sociales del tipo de cálculo empresarial que define la operación de una plantación, según diversas informaciones, no han llegado a constituir rasgos característicos de la agricultura latinoamericana, no es aventurado sugerir un tratamiento especializado de la plantación y de otras formas de agricultura especulativa, en función de la transformación de la vida rural.

El lector interesado podría consultar las siguientes publicaciones: Sistemas de plantaciones en el Nuevo Mundo, Estudios Monográficos, VII: (Washington, Unión Panamericana, 1961), y F. Tannenbaun, "Hacia una comprensión de la América Latina", en Los Estados Unidos y la América Latina (San Juan, Puerto Rico, 1960).

5) Este capítulo no se refiere a los aspectos propiamente dinámicos de la situación. Según diversas fuentes e indicios, las estructuras tradicionales en los campos han sufrido diversas transformaciones, pero las informaciones no permitirían interpretar el significado y la dirección de esas modificaciones. En general, los cambios no parecen haber transformado profundamente la estructura rural, al menos en sus aspectos más visibles.

Es probable que las diversas formas de socialización política de las masas rurales ocurridas en los últimos tiempos hayan contribuido a crear condiciones más fluidas y demandas sociales favorables a una transformación de los sistemas tradicionales que prevalecían en los campos. Sin embargo, no es posible señalar aún que los efectos próximos de la socialización política se hayan orientado en esa dirección.

/Capítulo III

Capítulo III

LA SITUACION URBANA

1. El proceso de industrialización y la explosión demográfica urbana

Es frecuente asociar la idea del "progreso" a los procesos de crecimiento urbano e industrialización y suponer que estos últimos mantienen entre sí una relación tan estrecha y necesaria que ambos términos pueden usarse de manera casi intercambiable. Se reconoce, sin embargo, que durante el período 1945-60, la industrialización fue en América Latina a lo más unos de los factores en el proceso de crecimiento acelerado de las grandes ciudades. En realidad, el crecimiento urbano - en especial el de las ciudades principales - precedió a la industria, de tal modo que la aparición de sectores sociales medios y de masas urbanas es muy anterior a la creación de las estructuras productivas más modernas. No deja de ser significativo el hecho de que en muchos países la legislación del trabajo, la reglamentación estatal y la centralización de las asociaciones sindicales, la protección de la familia obrera - la legislación social en su conjunto, si así se quiere - preceden a la moderna industria urbana.

Al parecer, la expansión industrial sólo contribuyó a alentar los avances de un crecimiento ya en plena marcha, caracterizado por la tendencia a la concentración demográfica en los grandes núcleos urbanos. Tal es la razón que no sea posible sostener que la moderna estructura productiva haya sido el principal estímulo del proceso.

Los índices de empleo industrial apoyan la afirmación anterior. En siete países latinoamericanos la proporción de obreros y empleados en la industria alrededor de 1950 sólo era la tercera o cuarta parte de la población que habitaba en ciudades de 20 000 o más habitantes. En cambio, en siete países europeos dicha proporción alcanzaba a la mitad de la población y en muchos casos se aproximaba a los dos tercios.

/El significado

El significado de este hecho se ve con mayor claridad al considerar la evolución histórica de las tendencias. En efecto, en tres países latinoamericanos aunque el avance de la industria tendió a ser progresivo fue superado por el crecimiento de la urbanización. Durante un período similar, en Suecia, los Estados Unidos y la Unión Soviética, existía una relación mucho más equilibrada entre el crecimiento industrial y el crecimiento urbano. (Véase el cuadro 18.)

Todos los datos manejables parecen indicar de manera semejante que - a diferencia de Europa, América del Norte y la Unión Soviética - al crecimiento urbano en América Latina no le ha acompañado un avance proporcional de la moderna industria. Vale la pena señalar este hecho en relación con el tipo de urbanización y de desarrollo que caracterizó a casi todos los países del área durante el período 1945-60. Es probable que la baja incidencia de la industria moderna en la gran ciudad cosmopolita contribuya a explicar en parte el creciente desequilibrio de las ciudades así como el carácter poco expansivo de los procesos de modernización ocurridos hasta 1960.

2. Los mecanismos de ajuste de la ciudad tradicional

A pesar de la baja participación de la moderna industria en el crecimiento urbano, las grandes ciudades de América Latina fueron capaces de proporcionar alguna manera de vida a la mano de obra redundante. Claro es que esa clase de sostén - manifestación clara de la insuficiencia dinámica del desarrollo - no fue uniforme, y al examinar el fenómeno en su perspectiva histórica puede apreciarse que no fue la mano de obra la que se ajustó a los requerimientos de una estructura ocupacional en expansión, sino más bien lo contrario. Las demandas y aspiraciones de empleo no siempre guardaron relación con las calificaciones de los recursos humanos ni éstos a su vez con las posibilidades de la estructura ocupacional. El resultado más inmediato de todo ello fue un agudo desequilibrio en la estructura misma del empleo urbano.

Los servicios crecieron más rápidamente que el sector industrial, llegándose a un notorio predominio de los primeros. Pero aun dentro del sector servicios prevaleció una franca tendencia al desequilibrio. En efecto, el notable aumento experimentado por los servicios de utilidad

Cuadro 18

RELACION ENTRE INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION EN PAISES SELECCIONADOS

(Porcientos)

Países	Año censal	Urbanización a/	Industrialización b/
Chile	1920	28	30
	1950	40	30
Cuba	1919	23	20
	1943	31	18
México	1910	11 c/	22
	1950	24 c/	17
Suecia	1910	16	27
	1950	30	41
Estados Unidos	1910	31	31
	1950	42	27
Unión Soviética	1928	12	8
	1955	32	31

Fuente: "La situación demográfica en América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, N° 2 (Santiago de Chile, octubre de 1961), cuadro 17, p. 35.

a/ Porcentaje de la población total que vive en localidades de 20 000 o más habitantes.

b/ Porcentaje del total de mano de obra que trabaja en minas y canteras, industria manufacturera, construcción y servicios públicos (electricidad, gas y agua).

c/ Porcentaje de la población total que vive en localidades de 100 000 habitantes o más.

pública, por los servicios privados y por la administración pública, tuvo como contrapartida el escaso desarrollo ocurrido en otros como la enseñanza y la salubridad.

Algo muy similar ocurrió en la composición del empleo industrial. Las plantas modernas de alto rendimiento y eficiencia constituyeron la excepción, pues la mayoría de las personas encontró empleo dentro de empresas industriales medianas y pequeñas - gran parte de ellas anticuadas -, en la artesanía o en general en la industria doméstica. Si se considera que el crecimiento desequilibrado del empleo fue acompañado de una cierta

/inestabilidad económica,

inestabilidad económica, - que afectó fundamentalmente a la industria de la construcción en las áreas urbanas - no es difícil percibir la existencia de una aguda situación de subempleo muy generalizada, sobre todo en el sector servicios.

Esta increíble capacidad mostrada por las grandes ciudades de América Latina para arrastrar la insuficiencia dinámica, sosteniendo en alguna forma su mano de obra redundante, merece algunos comentarios. Vale la pena examinar, aunque sólo sea de pasada, las formas o los mecanismos típicos que permitieron a las grandes concentraciones urbanas ofrecer alguna salida a la demanda ocupacional de una población en acelerado crecimiento. La naturaleza de cada uno de estos mecanismos manifiesta las características más salientes del proceso de adaptación de la ciudad tradicional a las nuevas condiciones creadas por el crecimiento masivo de su población a pesar de la expansión relativamente baja del sector industrial moderno. Entre 1945 y 1960, cuatro tipos de mecanismos estructurales, en gran medida tradicionales, contribuyeron a delinear los rasgos más salientes del paisaje urbano de las principales ciudades latinoamericanas. Primero, la supervivencia de gran parte de las estructuras productivas y comerciales tradicionales; segundo, la expansión de la población ocupada en la prestación de servicios; el mantenimiento de muchos de los patrones familiares tradicionales, y por último la expansión de las poblaciones urbanas marginales.[1/]

a) Supervivencia de las estructuras productivas y comerciales tradicionales [2/]

Las estructuras económicas de la ciudad tradicional se adaptaron por lo general a las nuevas condiciones. En el sector industrial fueron las medianas y pequeñas empresas - próximas en buena medida a las formas de organización artesenal - las que mostraron mayor capacidad para dar

1/ Estos mecanismos deben entenderse como partes o aspectos de un mismo fenómeno, por lo que hay entre ellos una necesaria superposición e implicación recíproca.

2/ Véase La urbanización en América Latina (UNESCO, 1962), passim y especialmente "Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible", pp. 122 ss.

/alguna ocupación

alguna ocupación a la mano de obra redundante. Estas unidades productivas, poco eficientes desde un punto de vista técnico, se multiplicaron y tendieron a aumentar su capacidad relativa operando sobre bases tradicionales. Los nuevos grupos ocupados en la manufactura no tuvieron más alternativa que llegar a un compromiso y adaptar paulatinamente su conducta a la organización poco eficiente de las empresas medianas y pequeñas. A su vez los grandes conjuntos industriales de alta productividad no pudieron satisfacer por completo sus necesidades de mano de obra calificada.

Aunque no es éste el momento de extenderse sobre los efectos económicos de tal situación, vale la pena apuntar sus consecuencias abiertamente negativas en cuanto a la creación de una efectiva y moderna disciplina industrial. Es posible que la multiplicación de las pequeñas y medianas empresas de baja productividad haya constituido el puente o la transición necesaria para la educación de las masas urbanas en las normas de las organizaciones productivas modernas, pero no lo es menos que los nuevos hábitos inculcados en obreros y empleados hayan terminado por constituir más que una mera transición, un tipo de ajuste relativamente duradero. Si bien este punto requiere investigaciones especializadas, son tales las diferencias entre la organización productiva típicamente moderna y las variedades de empresas medianas y pequeñas que florecieron durante el período, que no es aventurado suponer que han debido producirse formas de socialización industrial relativamente diversos dentro de un mismo sector de la actividad económica. Si a ello se agregan otros factores, en particular el de la inestabilidad que caracterizó a la economía de los países latinoamericanos durante ese período y que afectó sobre todo a las empresas poco productivas, resulta más comprensible aún la afirmación anterior. Es probable que en términos relativos se haya avanzado hacia la formación de una mano de obra industrial, pero a costa de tropezar al mismo tiempo con nuevos obstáculos nada desdeñables.

El compromiso con los hábitos y tradiciones de trabajo característicos de las empresas de baja productividad no sólo afectó a la masa de trabajadores. Es también probable que los sectores medios y directivos de

/dichas empresas

dichas empresas se hayan habituado a aceptar como algo "natural" la baja eficiencia manifiesta en esa actividad productiva. Lo que asismismo tuvo que influir sin duda alguna en el conjunto de organizaciones e instituciones vinculadas directa o indirectamente con la producción industrial. La situación general en que tuvieron que funcionar las modernas empresas eficientes y las empresas de baja productividad tendió a ajustarse a los requerimientos de estas últimas. De esa manera, las primeras se encontraron ante verdaderas condiciones de excepción cuya dinámica no significó, al menos durante el período, el establecimiento de nuevas estructuras más favorables al predominio de normas de mayor eficiencia y racionalidad desde el punto de vista económico. Si se piensa que la política proteccionista que supone el desarrollo debió responder en gran medida a una variedad de presiones internas, y en especial a la necesidad de crear empleo para las masas urbanas, no es de extrañar que por lo general no hubiera discriminación en cuanto a la productividad de las unidades protegidas. Sea como sea, ambas variedades de empresas parecen haber tendido a ajustarse mutuamente y a constituir un sistema industrial relativamente integrado en términos de las condiciones sociales efectivas pero muy distinto del tipo de integración y coordinación de los sistemas industriales de las naciones altamente desarrolladas. La misma acción gubernamental pareció favorecer la institucionalización de normas que contribuyeron al recíproco ajuste de ambas estructuras productivas.

Algo semejante ocurrió con las actividades comerciales. La comercialización de productos se realizó en muchos casos por empresas poco eficientes. Un enjambre de pequeñas empresas familiares coexistió con entidades de mayor envergadura que actuaban a veces sobre bases fundamentalmente especulativas. Al multiplicarse en número y capacidad frente a una demanda creciente, contribuyeron a absorber parte del desempleo urbano. Las condiciones del mercado y la estructura productiva ineficiente fueron un terreno fértil para este tipo de iniciativas. El resultado de todo ello fue que a veces un número crecido de intermediarios tuvo como contrapartida la existencia de un número limitado de empresas distribuidoras al por mayor que funcionaban en formas relativamente monopólicas y alguna vez especulativas. La tendencia hacia una mayor racionalidad en la

/comercialización de

comercialización de bienes no pareció predominar sobre el resto del sistema. Es probable por eso que recíprocos ajustes hayan conducido al mantenimiento de ciertas pautas más o menos tradicionales en materia comercial.

b) Expansión de la población ocupada en la prestación de servicios[3/]

Un considerable contingente de la población urbana encontró empleo en el sector servicios durante el período 1945-60. Las estadísticas disponibles señalan que el número de personas ocupadas en la prestación de servicios habría aumentado con mayor rapidez que en el sector industrial. Diversos estudios sobre otras partes del mundo muestran que la urbanización ejerce una influencia directa sobre el desarrollo del empleo en los servicios, de modo que no es difícil imaginar que el crecimiento relativamente autónomo experimentado por las grandes ciudades haya favorecido la rápida expansión de este sector de la actividad económica.

Las cifras indican que hacia 1950 los mayores porcentajes de empleo de toda la población ocupada en el sector lo constituían los servicios comerciales y personales. Como ya se ha dicho, parece que las "actividades comerciales" - como las definen los diversos censos latinoamericanos -, que alcanzan a una proporción muy elevada de la población activa urbana, incluían a un alto número de pequeños comerciantes y vendedores ambulantes, lo que explicaría el bajo nivel promedio de los ingresos en el sector. En realidad, una considerable porción del "comercio" estaba constituida por población económicamente marginal. Si a ello se agrega la orientación en la rutina "tradicional" de un alto porcentaje de empresas comerciales, no es difícil apreciar que un considerable número de individuos y familias desempeñaban actividades típicamente precapitalistas aunque parecieran depender del "comercio".

El rubro servicios personales estaba compuesto en su mayor parte de sirvientes domésticos, aunque no sea posible estimar con precisión las tendencias del mismo por escasez de datos. Aunque es probable que haya disminuido su importancia relativa dentro del total de la población activa urbana, parece notorio el crecimiento del número de personas ocupadas en esa actividad. Cabe pensar que en general disminuyó el número de

3/ Ibidem.

/sirvientes por

sirvientes por unidad familiar, aunque aumentara al mismo tiempo la proporción de familias colocadas en los sectores medios de la población urbana. No es aventurado afirmar, por eso, que hubo una demanda sostenida de servicio doméstico durante el proceso del crecimiento urbano.

El resto del sector servicios proporcionó empleo a un número mucho menor de personas que los totales ocupados en los dos rubros antes mencionados. En el área de los servicios básicos, las mayores proporciones se encuentran en comunicaciones y transportes. Aunque ha habido una tendencia a reemplazar los mecanismos tradicionales de comunicaciones y transportes por técnicas más avanzadas, puede anotarse sin exageración el mantenimiento de niveles de ineficiencia más o menos generalizados. En muchos casos la mano de obra empleada en las diversas ramas del transporte fué superior a las necesidades reales. Así ocurrió, por ejemplo, en diversos mercados municipales, en los ferrocarriles, en los sindicatos de estibadores portuarios, etc. En los servicios profesionales y de bienestar social - sobre todo en los relativos a educación y salubridad - aumentaron muy lentamente las cifras de empleo. También es interesante señalar que, a juzgar por las apariencias, los servicios de carácter público administrativo aumentaron sostenidamente a todo lo largo del período.

En suma, si se examina el fenómeno de la expansión de la población ocupada en la prestación de servicios, es posible señalar algunas características generales del proceso que son significativas para la evaluación de la naturaleza de los cambios ocurridos en las grandes ciudades latinoamericanas entre 1945 y 1960. Se advierte ante todo que una alta proporción de la población encontró empleo en servicios de carácter "tradicional" y de baja productividad (servicio doméstico, servicios menores y trabajos ocasionales y de poca importancia). Aun dentro del rubro "actividades comerciales", un crecido número de personas desempeñó actividades marginales (venta ambulante y pequeño comercio). Parece, además, que dentro de cada uno de los rubros del sector servicios aumentó más rápidamente el número de personas empleadas en las ocupaciones que demandaban grados de calificación

/relativamente bajos,

relativamente bajos, lo que produjo un crecimiento desequilibrado del empleo en servicios en relación a los requerimientos de mayor racionalidad dentro de cada actividad específica.

Finalmente, una característica casi general del período es que la mayor parte de los sistemas institucionales organizados aumentaron de manera sostenida su personal sin alterar a fondo la eficiencia de sus rendimientos. La expansión de los servicios, se produjo, en consecuencia, a base de dotarlos no sólo de un personal más numeroso que el realmente necesario, sino también manteniendo la eficiencia tradicionalmente baja de las actividades. A veces se unió a esto una política de inversión destinada a absorber los excedentes de mano de obra urbana en trabajos de construcción y conservación.

c) Mantenimiento de los patrones familiares tradicionales

Aun a falta de datos estadísticos significativos, informaciones de diverso carácter permiten suponer que el mantenimiento de ciertas pautas tradicionales de comportamiento familiar contribuyó a atenuar el desempleo urbano. En efecto, el mantenimiento de lazos primarios de parentesco puede llegar a constituir una estrategia generalizada para la supervivencia individual en las grandes ciudades. La solidaridad determinada por el parentesco y en general el valor de la familia como unidad cooperativa, no parece haber sido un aspecto meramente accidental de la cultura urbana en América Latina durante el período 1945-60. Las más diversas descripciones del "familismo" y de su influencia sobre la política, la estructura administrativa, los negocios y las empresas, se refieren sobre todo a fenómenos más o menos típicos de las grandes ciudades cosmopolitas en cada una de las veinte repúblicas.[4/] Así, el familismo como modelo latente o manifiesto de

4/ Véase, por ejemplo, Council on Foreign Relations, Social change in Latin America today (Nueva York, Harper and Brothers, 1960), pp. 33 y 34; W. Foote Whyte y A.R. Holmberg, "Human Problems of U.S. Enterprise in Latin America", en Human Organization (Fall, 1956), pp. 15-18; F. Dotson, "A note on Participation in Voluntary Associations in a Mexican City", en American Sociological Review, XVIII, 4 (agosto de 1953), pp.380-386; E. Willems, "The structure of the Brazilian Family", en Social Forces XXXI, 4 (mayo de 1953), p. 343; Ford Foundation Mission to Colombia, Political and Economic Profile of Colombia (junio de 1960); R. Morse, "Latin American Cities; Aspects of Function and structure", en Comparative studies in society and history, Vol. IV, Nº4, (julio de 1962) pp. 484-485. También existen numerosos artículos y monografías en lengua española y portuguesa que su dispersión ha impedido manejar.

/organización de

organización de las relaciones humanas parece haber penetrado de manera profunda en la mayoría de los nuevos sistemas institucionales - supuestamente impersonales - creados con motivo del proceso de desarrollo. Tal es la razón de que no sea posible contraponer en términos inequívocos y formales las instituciones tradicionales y las nuevas instituciones de la comunidad, ni suponer que las formas concretas adoptadas por estas últimas en un momento dado representan aspectos de transición en situaciones de cambio con metas específicas, en la medida en que las mismas tendían a perdurar con el transcurso del tiempo.

Es probable que el crecimiento urbano haya contribuido a modificar las normas y valores de la organización familiar tradicional, aunque tal vez no haya ocurrido así en todos los sectores de la sociedad. El efecto probable de la limitada expansión de la moderna industria ha sido que la exposición a la "modernidad urbana" haya tendido a modificar sólo algunos aspectos de la organización de la familia, otorgando al mismo tiempo nueva vida y nuevas funciones - en términos de las nuevas condiciones - a formas más o menos tradicionales de la conducta familiar. De ser así, el valor otorgado a la solidaridad del grupo de parientes podría haber servido a modo de estrategia para la supervivencia en el medio urbano.

A juzgar por ciertas informaciones, un considerable porcentaje de la población urbana habría encontrado empleo en pequeñas empresas de carácter familiar, es decir, dentro de empresas cuya viabilidad económica dependía de la solidaridad de un grupo de parientes. Las normas sociales que prescriben la ayuda entre parientes habrían permitido a un cierto número de éstos, depender total o parcialmente de quienes recibían una remuneración o ingreso regular. Se advierte, además, una cierta tendencia a extender los lazos de solidaridad familiar más allá del círculo de parientes propiamente tales. En efecto, en muchas familias, pertenecientes no sólo a los sectores bajos del medio urbano, la supervivencia del grupo parece haber dependido de los aportes individuales a la economía colectiva de la unidad familiar, lo que a veces significó que dos o más familias compartieron una misma unidad habitacional durante períodos más o menos prolongados.

Más de una monografía sugiere la hipótesis de que las relaciones de tipo familístico tendieron a suplir las notorias deficiencias de las

/estructuras institucionales

estructuras institucionales organizadas, a menudo poco integradas entre sí o imperfectamente desarrolladas. En ocasiones pareció darse la hipótesis alternativa: la eficiencia social con que funcionaron las conductas basadas en modelos familísticos habría sido un factor que obstaculizó el pleno desarrollo de las nuevas organizaciones orientadas por normas y valores de carácter impersonal.

Cualquiera que sea su valor, esas hipótesis describen lo mismo el ajuste de las pautas familiares tradicionales a las condiciones de vida de las ciudades cosmopolitas de América Latina, como su influencia sobre las estructuras institucionales urbanas. En su significado más concreto se refieren sin duda al hecho de que algunos tipos de familismo serían funcionales para la supervivencia de los individuos en el medio urbano. Dicho en otras palabras, dadas las condiciones creadas por la variedad de urbanización que en forma tan característica ocurrió en la mayoría de los países del área, el mantenimiento de algunas normas sociales apoyadas en valores tradicionales de solidaridad familiar parecería haber tenido considerable importancia no sólo como mecanismos para asegurar la supervivencia en situaciones de subempleo, sino también para el ascenso y la conservación del status individual.

d) Aparición de una población marginal[5/]

La formación de una población marginal y submarginal, a menudo en los límites de los niveles de subsistencia, fue el precio más notorio que

---

5/ Véase en general La Urbanización en América Latina, op. cit., y sobre todo los estudios de J. Matos Mar, "Migración y urbanización. Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana" (E/CN.12/URB/11); A. Pearse, "Algunas características de la urbanización en Río de Janeiro" (E/CN.12/URB/17); G. Germani, "Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires" (E/CN.12/URB/10); J. R. Brandao Lopes, "Aspectos de la adaptación de los migrantes rurales a las condiciones urbano-industriales de Sao Paulo" (E/CN.12/URB/3), presentados al Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina (Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959), e insertos en la publicación de la UNESCO primeramente citada. (Véase asimismo J. Ortiz "Algunas dificultades de adaptación de los problemas rurales al pasar al medio urbano en los países latinoamericanos y especialmente en Colombia", Revista Mexicana de Sociología, XIX, 1, (1957), pp. 25-38; Th. Caplow, "The Social Ecology of Guatemala City", Social Forces, XXVIII, 2 (diciembre de 1949), pp. 114-115, 124-125, 127, 133; Floyd and Lillian Ota Dotson, "Ecological Trends on the City of Guadalajara, México", Social Forces, XXXII, 4 (mayo de 1954), pp. 367, y R. M. Morse, loc. cit.

/las grandes

las grandes ciudades latinoamericanas hubieron de pagar para conciliar las altas tasas de incremento de su población con los bajos niveles de productividad de su estructura económica. La presencia de "barriadas", villas miserias, poblaciones callampas, favelas, que durante el período 1945-60 se esparcieron profusamente dentro de los confines del horizonte urbano, debe considerarse como indicadores de un fenómeno más general: la existencia de un sector masivo de la población urbana en condiciones marginales desde los puntos de vista económico, social y político. En efecto, diversas fuentes parecen señalar que ese tipo de poblaciones debería considerarse como un caso extremo de marginalidad, y que entre éstas y los sectores sociales relativamente integrados en el conjunto urbano, existiría una compleja gama de estratos viviendo, aunque no en forma tan extremada, en condiciones más o menos marginales.

No es fácil estimar la magnitud cuantitativa del fenómeno. Las cifras de empleo suelen dar cuenta de grupos de muy bajos ingresos en diversos sectores urbanos de actividad económica que comprenden considerables proporciones de la población activa. Otro indicador podría ser el notorio y rápido deterioro de las viviendas, que han concluido por convertir ciertas áreas de las ciudades en verdaderos tugurios donde predominan bajísimos niveles de vida. En una comuna de Santiago de Chile, por ejemplo, se estimó que el 50 por ciento de las viviendas se encontraba en condiciones inferiores a los niveles normales, y que un 20 por ciento de ellas era francamente inhabitable. Es posible estimar que alrededor de 1961, más del 46 por ciento de las viviendas de los sectores urbanos de Santiago albergaban más de dos personas por habitación.

Según los últimos censos latinoamericanos, en las principales ciudades carecían de agua corriente, electricidad y alcantarillado del 10 al 30 por ciento de las viviendas. La Organización de los Estados Americanos estimó en 1959 que era necesario reconstruir 4.5 millones de viviendas en las zonas urbanas y metropolitanas de América Latina, lo que correspondía aproximadamente al número de familias de los tugurios urbanos y de las barriadas marginales que habían surgido en las grandes ciudades.

En São Paulo, Belo Horizonte y Río de Janeiro, el 25 por ciento de la población carecía de auténtica vivienda en 1950. En Venezuela pude

/estimarse que

estimarse que en 1958 el 50 por ciento de la población ocupaba viviendas muy deficientes o no tenía viviendas, y que el 75 por ciento del déficit habitacional se encontraba en las zonas urbanas.

Por lo general, el problema de la población urbana marginal se ha tratado con relación a dos órdenes de fenómenos que aparecen a lo largo del proceso de urbanización en América Latina, a saber: la emergencia de núcleos urbanos relativamente segregados - caso de ciertas barriadas, de las favelas, las villa-miserias, las poblaciones callampas, etc. - y la adaptación o ajuste del emigrante rural a las condiciones y requerimientos de la vida en las grandes ciudades. La mayor parte de las interpretaciones relacionan ambos fenómenos dentro de una concepción optimista, a tenor de la cual los rasgos rurales se disuelven y los individuos terminan participando plenamente en las pautas culturales impersonales de la gran ciudad. Todo parecería ocurrir del mejor modo posible dentro de ciertas condiciones de modo que la cultura superior de la ciudad acaba por asimilar satisfactoria y completamente a la mayor parte de los excedentes rurales. La función de los núcleos urbanos segregados - a falta de instituciones o acciones específicas encaminadas a ese propósito - sería permitir o facilitar el paso de un sistema social a otro.

Vale la pena señalar que las poblaciones que habitan en núcleos urbanos segregados no sólo se componen de contingentes venidos de los campos. No siempre se ha reparado en la importancia de este hecho. Cabe pensar que los núcleos urbanos segregados tendrían una relativa permanencia en la organización ecológica de las grandes aglomeraciones urbanas. A menudo entre el 20 y el 40 por ciento de las personas que habitan en esos núcleos proviene de otros centros urbanos, y muchas de ellas han nacido y crecido en la gran ciudad.

La existencia de barriadas o sectores urbanos marginales no debe considerarse un fenómeno reciente en la estructura ecológica de las principales ciudades de América Latina, ya que parecen haber crecido paralelamente a las grandes ciudades, sobre todo en el período de postguerra. Así, por ejemplo, algunos barrios de la Ciudad de México han permanecido relativamente aislados y manteniendo patrones verdaderamente

/rurales de

rurales de vida desde hace más de 50 años, a pesar de los procesos generales de modernización e industrialización.

Parece también que las poblaciones urbanas socialmente segregadas han tendido a constituir organizaciones internas de carácter más o menos permanente, lo que permite canalizar la opinión y las aspiraciones colectivas de cada uno de esos núcleos. Es excepcional que esas organizaciones hayan sido inspiradas por las autoridades. Antes al contrario, pueden considerarse como la respuesta de personas y grupos sometidos a situaciones similares de extrema marginalidad urbana con el fin de sobrevivir dentro del horizonte de las ciudades. No cabe duda que dichas organizaciones han terminado por dar una expresión institucional a situaciones que de hecho existían de manera más o menos permanente, y que esa tendencia explica las condiciones de extrema marginalidad y a veces de intenso aislamiento de esos sectores de la población urbana con respecto al resto de la ciudad. No puede afirmarse, sin embargo, que sean producto de la acción espontánea de individuos marginales, sino más bien del contacto de los grupos socialmente segregados con otras organizaciones típicamente urbanas (partidos políticos, grupos religiosos, asociaciones benéficas, etc.).

Las instituciones más características de los núcleos urbanos socialmente segregados parecen acercarse al modelo de una "libre asociación de iguales", aunque sus estructuras son en realidad más primitivas, con frecuente predominio de formas muy elementales de participación y fidelidad con respecto al funcionamiento efectivo de esas organizaciones. En tales núcleos de población una compleja red de relaciones primarias e "informales" es decir, espontáneas y no organizadas proporciona al parecer el indispensable soporte mínimo a la integración. Se comprende así que los conflictos internos en esos agregados son muchas veces resultado de la intervención de fuerzas ajenas del propio contorno urbano más bien que una lucha entre "bandos" y que esas intervenciones tratan cabalmente por lo general de evitar la ruptura de las estructuras formales de esas poblaciones. Su cohesión interna proviene a no dudarlo de las condiciones mismas de su "vida segregada", pero necesita al mismo tiempo, para poderse formar, del influjo y del contacto con otros grupos

/y organizaciones

y organizaciones "urbanas" gracias a los cuales se despierta y conforma su conciencia de la situación en que se encuentran frente a la ciudad. Ambos elementos son igualmente importantes y sólo por su juego mutuo es posible comprender la naturaleza de las poblaciones de que se trata; por un lado, las condiciones situacionales - económicas, sociales y políticas, - en que se encuentran, y por otra el contacto con otras instituciones y organizaciones urbanas y el influjo que de las mismas reciben. El enlace recíproco entre ambos factores conduce a quebrar la mera resignación pasiva y a evitar situaciones de "anomia" estimulando al mismo tiempo algunas formas de acción colectiva que hacen participar a esas poblaciones en la vida ciudadana aunque sea en forma psicológicamente ambigua. Semejante ambigüedad consiste en que la aceptación y el rechazo son tan notorios como recíprocos y aunque la tensión no actúa al mismo tiempo en todos los planos de la conducta, sólo puede conseguirse cierta atenuación de las disonancias en la medida en que por decirlo así queden como acolchonadas gracias al carácter elástico de la mencionada ambigüedad. Por eso la "integración" de estas poblaciones marginales en el medio urbano, se apoya en definitiva en el reconocimiento y mantenimiento de esa marginalidad por parte de unos y otros. Así, pues, en la práctica el cuadro general de la situación quizá mostrase que las fuerzas sociales generadas al aparecer núcleos segregados de población tuvieron que orientarse en gran medida hacia la institucionalización de normas de conductas capaces de regular el mantenimiento y la relativa mejoría de las condiciones de vida de esas poblaciones, aceptadas de hecho como un fenómeno urbano más o menos permanente dentro de los patrones ecológicos casi usuales de las ciudades de América Latina. Dicho en otros términos, a las complejas condiciones que predominan en los medios urbanos y que suelen producir situaciones de marginalidad, se uniría la acción de agentes e instituciones que forzarían paradógicamente a esas poblaciones a organizarse en forma segregada dentro del marco de las ciudades con el fin de conseguir precisamente, así su integración. De esta manera se configuraría, más que un fenómeno transitorio, un patrón ecológico relativamente estable.

/La concepción

La concepción según la cual los núcleos urbanos segregados, pasos de tránsito o "estaciones" sociales o ecológicas, permiten a los individuos venidos de los campos ajustarse más fácilmente a la vida de las grandes ciudades, tiende a considerar como predominante, rasgos que bien podrían corresponder a situaciones de excepción. A falta de investigaciones especializadas, las informaciones disponibles hacen pensar que, en la medida misma en que los núcleos segregados se estructuran como entidades sociales más o menos permanentes, estas poblaciones constituyen más bien "formas colectivas de ajuste", es decir, determinan sistemas sociales separados y como enquistados en torno a las ciudades. Los patrones normativos que desarrollan, sin ser la réplica exacta de pautas urbanas o rurales típicas, incorporan parcialmente elementos de ambas. Este innegable hibridismo es la causa de que se las haya definido como formas de transición, cuando lo que ocurre en realidad es que semejantes sistemas culturales pueden lograr cierta permanencia y sobrevivir como tales por largo tiempo dentro de la dinámica de la gran ciudad. Se explicaría en consecuencia esa tendencia a perdudar por el simple hecho de que contribuyen a llenar ciertas funciones, porque en el tiempo y al nivel de los núcleos de pobladores representan sistemas sociales más inmediatos y eficientes que las estructuras abstractas de la ciudad, y porque - como antes se dijo - las instituciones urbanas tienden a ajustarse de manera ambigua a la presencia de esas poblaciones marginales, al punto de llegar incluso a su institucionalización como un fenómeno "natural" del paisaje urbano.

Semejantes sistemas culturales harían posible el mantenimiento de considerables sectores de la población, que a la vez que utilizan los diversos instrumentos y facilidades proporcionados por las ciudades, mantendrían un alto grado de compromiso y lealtad hacia normas, valores e instituciones más primarios y elementales. En la medida misma en que los núcleos urbanos segregados constituyen el "medio social" que expresa - en estructuras, instituciones e interacción - una manera de ajuste colectivo de sujetos marginales a las condiciones de la gran ciudad, su permanencia tendería a evitar que dichos individuos no puedan menos que incorporar y hacer suyas las normas más abstractas, competitivas

/e impersonales

e impersonales que rigen en el medio propiamente urbano. Esos núcleos segregados, en efecto, hacen posible y facilitan que algunos individuos puedan alternar de manera permanente entre dos tipos de estructura social. Ahora bien, dado el carácter segmentario de las normas urbanas y la ambiguedad de las formas de acción y evaluación de los individuos e instituciones ciudadanas frente a la población marginal, es muy comprensible que se ofrezcan tensiones y conflictos de todo orden y que esas situaciones de conflictos sean a su vez el fundamento de nuevas instituciones y organizaciones.

La existencia de núcleos segregados no son algo nuevo en la estructura ecológica de las urbes latinoamericanas, pues en muchos casos se remontan a los tiempos inmediatamente posteriores a la creación de las ciudades. De ahí que su aparición no contribuya a perturbar las imágenes predominantes de la estructura urbana. Sin embargo, el carácter dramático que como fenómeno social reviste la aparición de los nuevos núcleos urbanos segregados parece guardar relación con la aparición de una conciencia social que hace impermeable a esas poblaciones a la adaptación de las ideologías dominantes - más o menos racionalizadas - del resto de la población urbana. La existencia de esa peculiar conciencia o de las actitudes ante el mundo que determina explicaría fenómenos aparentemente extraños en el proceso de "socialización política" de esas poblaciones. Y daría breve cuenta en la serie de acciones ilegales en que se traduce y que se perciben por sus autores como enteramente normales.

Por otra parte, y aunque la presencia de una considerable población viviendo prácticamente al margen de la cultura urbana corresponda de hecho a las tradiciones de la ciudad latinoamericana, no es posible tratar de la misma manera a los núcleos segregados desde siempre existentes en las principales ciudades de América Latina y a las nuevas poblaciones marginales nuevamente creadas. La situación en su conjunto comenzó a variar desde el momento y en la medida en que las viejas estructuras tradicionales de la ciudad no pudieron menos de aceptar y acomodarse a ciertos requerimientos (los derivados, por ejemplo, de los cambios ocurridos en la estructura ocupacional o de la extensión de la ciudadanía a nuevos estratos de la población urbana dependiente). A

/diferencia de

diferencia de los sectores marginales de carácter tradicional, las nuevas poblaciones se encuentran por lo general en situación más inestable - sobre todo en materia de empleo y de habitación - pero al mismo tiempo nadie puede negarse al hecho de que constituyen actual o potencialmente una parte apreciable del cuerpo electoral urbano. Por estas razones, la situación de dependencia tradicional como forma de incorporación de los sectores populares marginales al paisaje de la ciudad, estaría siendo sustituida por la institucionalización, dentro de la organización ecológica urbana, de masas populares que no obstante su situación marginal no estarían sujetas a las relaciones tradicionales de dependencia. Una expresión de este fenómeno en muchos países sería el hecho de que, dentro de las llamadas "clases populares", la figura del "poblador" - probablemente una mezcla del colono rural y del obrero urbano - habría ido adquiriendo una importancia innegable al lado de las minorías organizadas de los obreros industriales.

3. Los aspectos latentes y manifiestos de la transformación urbana

No es fácil un juicio sobre el significado social de los cambios ocurridos entre 1945 y 1960 en las estructuras tradicionales de las principales ciudades de América Latina, tal como acaban de reseñarse. En el análisis de los complejos procesos de transformación social se ha dado con frecuencia una considerable dosis de dogmatismo, optimista a veces y pesimista en otras. Diversos datos y estudios muestran de manera uniforme que no cabe suponer sin más que se produzcan homogéneamente en una sola dirección los cambios ocurridos en los diversos componentes y niveles de una estructura social. Tampoco puede postularse que las transformaciones realizadas dentro de un elemento de la organización social deban tener sobre el resto efectos necesariamente similares y funcionales. Por otra parte, considerados en general, los procesos de cambio no siempre parecen obedecer a uno u otro de los modelos conocidos del progreso lineal.

Otra fuente de dogmatismo se encuentra en lo relativo a la supuesta naturaleza de las estructuras tradicionales. No pocas veces constituye

/un lugar

un lugar común en los más diversos análisis suponer que la sociedad tradicional está integrada por un conjunto de estructuras más o menos rígidas y estáticas, de modo que cualquiera desviación de los patrones vigentes se interpreta de inmediato como un paso hacia la transformación total de la sociedad. A medida que se avanza en el conocimiento de las denominadas "estructuras tradicionales", se impone una interpretación más realista, que sustituye a la vieja concepción análitica de ese sistema que acentúa sus notas de rigidez y carácter estático. De hecho las estructuras tradicionales muestran, cuando son suficientemente complejas, una considerable capacidad de adaptación, es decir una cierta porosidad ante los requerimientos de su medio externo. De tal manera que, por un cierto tiempo claro es, esas características más parecen fortalecerlas que debilitarlas.

Es asimismo habitual creer que basta con su transplante a otro medio para que determinadas instituciones produzcan los mismos efectos que en su ambiente originario. Una reiterada experiencia histórica contradice sin embargo semejante creencia. Por eso cuando se la acepta sin previa elaboración como fundamento de una acción concreta - política, económica o social - lo más probable es la desilusión y el fracaso. Por lo pronto los efectos producidos en las nuevas condiciones distan mucho de ser - como se esperaba - inmediatamente "revolucionarios" y en consecuencia la idea de que "basta sembrar las semillas y echarse a dormir", peca de candorosa simplicidad. La prueba histórica en los países en trance de desarrollo muestra que semejante siembra, por generosa que sea, no pasa de ser - como toda siembra - un comienzo, expuesto a malograrse si no se sigue un largo y mantenido esfuerzo de numerosos cuidados. De esta suerte la idea de un crecimiento económico como un proceso "naturalmente acumulativo" no deja de ser en extremo ingenua y el famoso "despegue" no se produce tan fácilmente como se creía. Como reverso de la medalla tampoco es siempre verdad que una estructura social, tenga que llegar en definitiva a una mayor "racionalidad" y "coordinación" por el simple juego dentro de ella de una serie de "conflictos", "estrangulamientos", "rigideces" o como quiera llamárselas. Ojalá pudiera contarse con semejante tipo de automatismo afortunado.

/Otra fuente

Otra fuente de equivocaciones consiste en suponer el inevitable carácter transitorio de determinadas medidas. Puede en efecto ocurrir que los efectos secundarios de tales medidas sean favorables para ciertos fines e intereses sociales que tienden en consecuencia a convertirlos en duraderos. De esta manera lo que se pensó como un medio temporal se convierte en un fin en la medida en que por ser funcionalmente positivo, aunque sólo parcial, cuenta con el apoyo de todos sus beneficiarios que se esfuerzan por justificarlo como generalmente valioso. Esa perduración de fines no queridos en cuanto tales - meros aspectos latentes de una estructura - se ofrecen en muchos fenómenos de cambio y han de ser previstos y considerados con todo cuidado en toda política de planeación económica y social. Frente a los propósitos buscados en una planeación, está la posibilidad de que acaben imperando propósitos no buscados o queridos. Y en consecuencia que ciertas metas latentes de esa actividad contradigan o al menos difieran de las metas expresas o manifiestas. El punto más grave en el fenómeno descrito no tanto está en que las medidas tomadas puedan beneficiar temporalmente a éstos u otros grupos de la estructura social, sino en que pueden convertirse por el hecho de su perduración en verdaderas barreras en el camino del desarrollo, en obstáculos que al amparo de su éxito parcial impidan la plena modernización y la transformación completa de las estructuras sociales.

Otra creencia no menos peligrosa es la de acentuar la tendencia sistemática de las estructuras sociales. Semejante tendencia cree que una sociedad sólo funciona cuando todos los valores que la sostienen son plenamente compatibles o congruentes entre sí. Se trata, claro está, de una cuestión de acento, pues las sociedades concretas tienden a integrarse en un sistema, sin que nunca lo consigan plenamente. Lo que ahora importa en este punto son sólo dos cosas. Primero, que la citada creencia, en la medida que exagera los factores de equilibrio, puede subestimar el significado de muchos cambios, considerados sólo como perturbaciones. Y segundo - lo más importante para nuestro problema - que tiende a cegarse a la realidad de que en algún momento dado puedan funcionar sociedades de alguna complejidad con tensiones internas de

/valores y

valores y fines. Lo que puede ocurrir tanto más fácilmente cuando exista cierta ambigüedad - una relativa imprecisión - en el pluralismo de esos diferentes valores. Y éste es precisamente el caso de las sociedades tradicionales en transición. A la larga el proceso es disruptivo si no existe una fuerte capacidad creadora. Pero mientras tanto puede navegar a la deriva histórica por un tiempo mayor o menor.

Se ha mostrado por eso al examinar las formas más o menos típicas que tuvo la insuficiencia dinámica durante el período 1945-60 la importancia relativamente escasa que asumieron las estructuras modernas de alta productividad. Por otra parte, cuando se estudian de cerca algunas instituciones urbanas típicamente tradicionales salta a la vista su extraordinaria permeabilidad para no negarse de pleno a las nuevas demandas originadas por el rápido crecimiento de las ciudades principales. El fenómeno es sin duda significativo, sobre todo cuando se considera la modernidad de las grandes ciudades latinoamericanas - expresada en una considerable variedad de símbolos - y, en contraste con esto, el bajo dinamismo que a menudo mostraron sus estructuras económicas y sociales. Este fenómeno llevó a algunos observadores a postular una especie de conservadurismo latente - o sea no manifiesto como tal - en el comportamiento de importantes sectores de la población de las grandes ciudades.

La rápida expansión urbana no sólo precedió a la moderna industria, sino mantuvo con respecto a ésta - como ya se dijo - mayores tasas de crecimiento relativo. La situación en su conjunto revela que las actividades económicas tradicionales dieron muestras de notable vitalidad. Proporcionaron modos de subsistencia - dentro de un nivel mediocre - a un buen número de personas y de esa suerte pudieron crecer incluso al amparo de ese aprovechamiento barato de la mano de obra redundante.

En perspectiva de conjunto continuó sin duda el predominio de las estructuras de baja productividad y la vigencia de las orientaciones económicas de tipo tradicional. Pero seguía sin embargo erróneo y algo más grave que una mera exageración afirmar que nada se transformó y que los viejos moldes permanecieron intocados e idénticos. Nada más lejos de eso. Hubo numerosas reacciones de fuerza innovadora a las tensiones que iban surgiendo en el proceso puesto en marcha. Se ofreció una

/abundante incorporación

abundante incorporación de elementos modernos. Pero nada de esto alcanzó la medida de intensidad necesaria para la creación de un ordenamiento social capaz de generar por sí mismo en avances sucesivos todas las fuerzas económicas y sociales que dan como resultado una auténtica sociedad industrial. Dicho en otra forma, la sociedad tradicional pudo defenderse gracias a su permeabilidad, pero al mismo tiempo esa su porosidad tuvo que tolerar la infiltración de numerosos ingredientes modernos, que sólo en apariencia permitían la coexistencia o la compatibilidad entre lo viejo y lo actual, entre lo arcaico y lo contemporáneo. La compatibilidad - más o menos precaria - existió sin embargo, sin traducirse en los efectos "revolucionarios" que algunos esperaban. El período mostró en definitiva que los esfuerzos realizados carecieron del ímpetu e intensidad para producir una verdadera transformación. Todo lo cual significa, desde la perspectiva sociológica, que la prolongación de la sociedad tradicional no es sino la otra cara de la insuficiencia dinámica del desarrollo económico.

Este y no otro es el gran problema de la interpretación sociológica del período, el enigma que la investigación social tiene que resolver: ¿Qué mecanismos los explican? ¿Qué sectores sociales lo apoyan? ¿Qué formas de conducta lo mantienen? ¿Qué tipos de ideas se esfuerzan por prestarle una justificación?

Capítulo IV

LOS NUEVOS GRUPOS URBANOS: LAS CLASES MEDIAS

I. LAS CLASES MEDIAS EN SU PROBLEMATICA GENERAL

Las páginas de los capítulos anteriores, enérgicamente concentradas en el estudio de las relaciones de estructura entre los medios urbano y rural, constituyen por sí mismas el ensayo de una decidida interpretación sociológica. Pero esa interpretación - a pesar de toda su firme apoyatura cuantitativa - en modo alguno pretende pasar como la única posible y que no pueda - por no decir deba - ser objeto de una viva discusión. Ocurre ahora, por añadidura, que en esa interpretación se contienen ya in nuce otras relativas a ciertas cuestiones que no sólo importan al afán de conocer - a la teoría más estricta -, sino que constituyen problemas del más urgente interés para la política inmediata del desarrollo económico, o de la política en general si se quiere. Esta nota constitutiva de las referidas cuestiones - su equivalente importancia en la doctrina y en la acción - las ofrece como claro ejemplo de esa inexorable relación entre teoría y praxis que son los problemas sociales en que se participa - a gusto o disgusto - y que exige para resolverlos sin demoras tomar ante ellos la adecuada distancia. En consecuencia, si la interpretación general, como hipótesis más amplia, requiere una discusión comprobatoria, es decir, el planteamiento de que en América Latina no han marchado en forma paralela los denominados procesos de urbanización y de industrialización, y que ese desfase constituye una explicación - al menos parcial - de la actual insuficiencia dinámica de nuestra economía, de las cuestiones de que van a tratarse ahora no puede esperarse cosa distinta. Es más, tales cuestiones no sólo son más difíciles de captar - en la medida en que el análisis cualitativo va sustituyendo al cuantitativo - sino que además son en sobremanera polémicas por ser patrimonio de "opiniones públicas" no pocas veces - en su peor sentido - extremadamente comunes. Sin embargo, su carácter polémico se ofrece al mismo tiempo en un plano más elevado, pues

/aunque la

aunque la intención científica parta de la más rigurosa "neutralidad valorativa", pueden llegar momentos en que sea inescapable una toma de posición - claramente separada desde luego - por tratarse de problemas que no permiten esquivar ante la acción práctica la proposición de fines estimados como los mejores posibles para el futuro.

La primera de esas grandes cuestiones implícitas en la referida interpretación general es la de las denominadas clases medias, una de las más importantes a no dudarlo desde la perspectiva del desarrollo económico y social. Es ya casi un tópico la afirmación de que las clases medias no sólo son en principio un fenómeno de diferenciación urbana, sino que han tenido en la historia una relación muy estrecha - para algunos directamente causal - con el desarrollo económico, sobre todo a partir de la famosa revolución industrial inglesa. Por estas razones, y antes de enfrascarse en este tema peculiar, convendría no evadir algunas consideraciones generales que despejen ciertos equívocos y contribuyan a situar el problema a la altura de los tiempos en que vivimos.

1. La naturaleza de las sociedades modernas desde esta perspectiva

El momento presente se caracteriza por un sostenido esfuerzo intelectual en el sentido de captar las notas esenciales de las sociedades más avanzadas de nuestros días. Semejante búsqueda del modo de ser típico de las actuales "sociedades industriales" ha dado ya una copiosa bibliografía. Y casi tan copioso - aunque no tanto - es el número de las caracterizaciones propuestas. He aquí algunas: "sociedades de masas", "sociedades dominadas por un medio técnico", "sociedades prósperas", "sociedades elitarias", "sociedades constituidas por sistemas secundarios", "sociedades de consumidores", "sociedades de gerentes", "sociedades absorbidas por la seguridad social", "sociedades regidas por un nuevo tipo humano", etc.

Sin embargo, de todas estas caracterizaciones la que ahora interesa más directamente es la que declara a los países industriales avanzados como "sociedades niveladas de clases medias". Ahora bien, no hay término más equívoco - sociológicamente hablando - que el de "clase media" de tan fácil y frecuente uso. Sin embargo, si ahora se pretendiera un examen a fondo de los complicados entresijos de

/esa categoría

esa categoría - de la realidad que abarca, mejor dicho - supondría perderse en una larga y quizá inútil disgresión. ¿Cuáles son sus componentes? ¿Cómo trazar sus límites? ¿Qué grado de "conciencia" posee?, etc.[1/]

Por lo tanto, lo mejor en estos momentos es prescindir de semejantes averiguaciones y suponer como buena la caracterización antes ofrecida, aceptando los rasgos más generales que ofrece como típicos de las "sociedades industriales" más avanzadas.[2/] Las notas de esa nivelación se examinan a continuación - exclusivamente - desde tres aspectos.

En primer lugar, la estructura de los ingresos. Desde esta perspectiva semejantes sociedades se caracterizan por una relativa nivelación en esos ingresos. El gráfico que expresa su estructura difiere grandemente de la forma piramidal de las sociedades en que la magnitud de los sectores medios es mucho menor y toma el perfil de la menos ilustre cebolla. Dentro de esa figura la franja constituida por los ingresos medios es sumamente amplia, no muy ancha la de los ingresos inferiores y muy reducida la punta de los superiores. Ni qué decir tiene que en esa figura se ofrecen distintas variaciones según los países y que dentro de ella se solapan en forma diversa los cuadros de ingresos de sus diferentes sectores. Lo esencial, en definitiva, es la amplitud o magnitud que alcanza la capa de los ingresos medios. Y quizá no menos importante la disminución en las proporciones relativas tanto de los ingresos superiores como de los inferiores.

Ahora bien, esta sociedad tipificada de esa forma por su promedio de ingresos, nivelada de esa suerte desde el punto de vista económico, lo está también desde la perspectiva social y cultural. La nivelación se da ahora en los medios de vida y en las aspiraciones culturales. A pesar de innegables diferencias cualitativas, existe un tono medio en las formas de existencia que da como resultado una aparente uniformidad en todas las

---

1/ El mejor libro hasta ahora - quizá anticuado ya - es el de Fritz Marbach, Theorie des Mittelstands, 1942. La bibliografía es - puede suponerse - copiosísima.

2/ El análisis más importante de toda la problemática que ofrece esta caracterización se debe cabalmente a uno de sus propugnadores: Helmut Shelsky. Véase sobre todo su artículo "Die Bedeutung des Klassenbegriffes für die Analyse unserer Gesellschaft", Jahrbuch für Sozialwissenschalft. Bd. 12 (1961), Ht. 3, p.237.

/manifestaciones del

manifestaciones del comportamiento humano. Las "aspiraciones" generales coinciden por añadidura en un modelo común y los medios de comunicación - radio, cine, prensa, etc. - difunden una cultura de masas que es, en fin de cuentas, una cultura de clases medias. Por lo tanto, hay una nivelación cultural al lado de la económica.

Pero en un tercer sentido se acentúa todavía pareja nivelación. Se trata de la "atenuación" de los conflictos de clases, como en aquellos países que hace sus cincuenta años eran sumamente intensos, los europeos claro es. El aumento general del nivel de vida, la institucionalización de los medios para resolver en forma pacífica - por compromisos temporales, más o menos duraderos - y la común participación en idénticos modelos de conducta - deseos y relativas realizaciones - han producido una mayor armonía - una convivencia tolerable - entre diferentes clases sociales antes antagonistas.

Semejante esquema tipológico de la "sociedad nivelada de clases medias" en los países industriales más dinámicos de Europa y América - y casi pudiera decirse lo mismo de la sociedad industrial soviética de no temer algunas complicaciones ahora innecesarias - no significa en modo alguno una descripción que valga sin mayores diferencias para todos esos países, ni mucho menos - y esta llamada de atención no es superflua - que se afirme sin más la total extinción de los conflictos y aun de las luchas de clase. Inclusive es una hipótesis más dentro de la teoría clásica de las clases sociales que destaca las tendencias de "ajuste" producidas en estas últimas décadas, que no por eso deja de encerrar sus propios y peculiares problemas.

A pesar de sus posibles limitaciones esta caracterización - una entre las demás señaladas - parece aproximarse en buena medida a la interpretación empírica de los hechos y sobre todo es la que ahora más nos interesa - al menos como postulado - en relación con el tema de estas páginas.

/2. La

2. La paradoja de la situación

Aun suponiendo aproximadamente válida semejante caracterización de la estructura social de los países industriales como la de una "sociedad nivelada de clases medias", es imposible evadir la consideración del aspecto paradójico que esa situación ofrece al análisis sociológico contemporáneo. Y la paradoja reside - casi salta a la vista - en el hecho de que el momento en que se ofrece ese predominio de las clases medias es aquel en que aparece más evanescente el espíritu originario de las mismas. La paradoja estaría incluso en la fórmula misma de la expuesta noción cuando el término de nivelación aparece mano a mano con el de clase media. ¿En qué ha consistido y consiste esa paradoja que es hoy objeto de la cuidadosa atención de historiadores y sociólogos y que ya ha dado lugar a algunos libros difundidos entre los más famosos best sellers? Conviene en este punto no asustarse por el empleo de algunos términos que, si para algunos parecen caducos en el día de hoy, conservan en cambio para otros toda su vieja carga explosiva emocional.

Pues bien - despejados los temores -, la paradoja mencionada no es otra cosa que uno de los aspectos de la crisis de la cultura burguesa en nuestros días. La sociedad burguesa - nos guste poco o mucho esta expresión empleada aquí en su más estricto sentido de categoría científica - que se extiende a lo largo del siglo XIX y en donde alcanza sus puntos culminantes, empieza a tambalearse - cosa conocida - con la primera guerra mundial para ofrecer en seguida en los años posteriores todas las mutaciones profundas ocurridas en su seno. Pero cuando se habla de la sociedad burguesa se entiende por implicación que se trata también de una cultura burguesa y de un tipo humano calificado con el mismo adjetivo. Y no menos se sobreentiende que ese tipo se enfrentaba en el mundo con actitudes típicas en extremo definidas, al menos en su caracterización ideal. ¿En qué ha consistido la esencia de esa crisis de la sociedad y de la cultura burguesas? El tiempo apremia. Por consiguiente, no se tema acudir a las formulaciones abstractas, si por lo menos proporcionan los apretados perfiles de una clave para una hipótesis inicial.

/Sólo la

Sólo la rica experiencia de un viejo maestro de la sociología y de la historia[3/] pudo atreverse con esa pavorosa aventura, para ofrecer una interpretación con las menos palabras posibles. Hela aquí. La crisis de la cultura burguesa ha consistido en la ruptura del equilibrio que por algún tiempo mantuvo esa forma de vida entre las dos mayores contradicciones que llevaba en su seno: la tensión entre las tendencias contrarias de la "personalidad" y de la "racionalización". La historia del hombre moderno es por uno de sus lados - nadie lo ignora - la mayor exaltación habida nunca de la "persona" o del individuo como tal, ser único, irreductible e irreemplazable; pero, por otro de sus lados, es también la culminación del proceso general de "racionalización", obediente paso a paso a la eficiencia de los contornos y movimientos objetivos de las "cosas". El hombre burgués - fuese empresario o intelectual - obedeció a la par al impulso de su individualidad poderosa y al afán de plegarse al proceso objetivo de racionalidad en todos los sectores de la vida práctica, y muy particularmente - claro está - en los técnicos y científicos, en los económicos y políticos. La sociedad y la cultura burguesas pudieron mantenerse gracias - y mientras duró - al estímulo eficaz de esa tensión mantenida dentro de ciertos límites.

Pero a partir de cierto instante, que es el de las primeras décadas de nuestro siglo, el proceso acelerado de <u>racionalización</u> sobrepasó al esfuerzo que se requería al mismo tiempo para la perduración y crecimiento de la <u>personalidad</u>. No es un azar que el mayor panegírico del empresario sea el canto de cisne melancólico de un adiós. Ahora bien, el soporte económico de la cultura burguesa fue cabalmente ese empresario contemplado en su otoño por el gran economista austríaco.

La figura paralela del empresario, la del intelectual, ha sufrido avatares semejantes. Y hoy parece común que el tipo psicológico - cualquiera que sea la explicación de sus orígenes - portador de la cultura burguesa comienza a desvanecerse y extinguirse. Este ha sido el valor paradigmático de la experiencia norteamericana, y explica la resonancia que han tenido por

---

3/ Véase Alfred von Martin, "Die Krisis des Bürgerlichen Menschen", <u>Kolner Zeitschrift für Soziologie und Social Psychologie</u>, 14 Jahg, H.3, p. 417.

/doquier - es

doquier - es decir, en otros países de análoga estructura - algunos libros como los de Riesmann White o Mills que en forma brillante - sea o no discutida - tocaron las fibras más sensibles de nuestro tiempo. El hombre de la organización, el individuo orientado tan sólo por los demás, ya no son la expresión de una sociedad burguesa típica, sino de una cultura postburguesa, si no se quiere decir - porque es menos exacto - antiburguesa.

Ahora bien, la historia de les bourgeois conquérants,[4] obra y tarea del tipo humano antes señalado, no es históricamente homogénea. Y si el burgués de Inglaterra se incrustó en la industria, el de Francia se apoyó en la política, el de Alemania se cobijó más timorato bajo la feudalidad junker, o se dio en su forma químicamente pura en los Estados Unidos. La diversidad de sus acciones concretas ha sido muy amplia y sólo puede contarse y describirse en su pormenor. El XIX fue sin duda el siglo de esos "burgueses conquistadores", pero también como los conquistadores de todos los tiempos, no siempre emplearon iguales armas ni estrategias semejantes.

¿Qué tiene que ver todo esto con el tema de las clases medias de Hispanoamérica? ¿No están sus países relativamente lejanos todavía de aquellos otros de que antes se trata? ¿A qué viene toda esa consideración crítico-cultural, cuando lo que ahora nos importa es otra cosa? Viene a cuento - y en modo alguno a contrapelo - por lo siguiente: porque los hombres latinoamericanos no viven en ninguna esfera luna, sino sobre la misma tierra, y nada de lo que en ella pasa deja de afectarlos. Lo cual significa que el latinoamericano se encuentra hoy - en el momento de su mayor esfuerzo por impulsar el desarrollo económico - con una serie de imágenes contradictorias. ¿A cuál de ellas deben atenerse ahora las denominadas "clases medias"? El manoseado "efecto de demostración" no envuelve tan sólo realidades materiales. También difunde modelos en desarmonía con otros que se propagan todavía como "vigentes".

4/ Véase CH. Morazé, Les bourgeois conquérants, Paris, Colin, 1957.

/II. LAS

II. LAS DOS GRANDES CUESTIONES DE AMERICA LATINA ACERCA DE LAS DENOMINADAS CLASES MEDIAS

Póngase por momento entre paréntesis el planteamiento anterior. En estos años la generalización de la necesidad del desarrollo económico ha llevado a plantear, en unos y otros sitios, el problema de los grupos capaces de ser el soporte del mismo. A veces a esos grupos se les denomina "élites", y por eso es un tema frecuente en la bibliografía contemporánea la de preguntarse cuáles y cómo están constituidas las élites de los países que han sufrido una profunda transformación o que empiezan ahora su carrera como estados independientes. Esa bibliografía[5/], - sobre todo la relativa a los países recién independizados - apenas tiene sino un valor analógico para las grandes cuestiones que se viven hoy en América Latina. Porque no puede olvidarse que se trata de un continente que ni ha sufrido una profunda transformación cultural como resultado de sus "contactos" con el Occidente, ni tampoco es una región cuyos países comiencen ahora su vida independiente. América Latina lleva por centurias dentro de sus propias tendencias el contenido entero de la cultura occidental y sus países tienen siglo y medio de gobierno propio.

Sin embargo, si se acepta que el tema dominante es el desarrollo económico - entendiéndose, claro es, no que sea la cuestión "exclusiva" sino aquélla que atrae hacia sí, quiérase o nó, otras no menos importantes, aunque sean de distinta naturaleza - no es posible escabullir la pregunta de cuál sea el sector social que ha de cargar principalmente sobre sus hombros las mayores tareas de ese esfuerzo.

En todo momento de mudanza sociopolítica de un país la agudeza política y sociológica ha consistido siempre - cuando se dio - en señalar el grupo o grupos sociales - la clase o clases sociales - que iban a ser las decisivas en esa transformación. Dicho en otra forma: consistió en buscar los sectores sin cuyo concurso no podía producirse el cambio con facilidad. En el instante en que la obra de un Bismarck había ya dado todos sus frutos, una mirada tan penetrante como la de Max Weber miraba en torno para encontrar la clase social que fuera capaz de renovar lo

---

5/ Entre ella cabe destacar por sus temas y factura el libro de Fatma Mansur; Process of Independence, Londres, Routledge, 1962.

/que él

que él creía el destino de su país. ¿Era la aristocracia militar y burocrática con capacidad de mando y visión nacional, pero desgastada ya por la tarea realizada? ¿Era la nueva burguesía con escasa experiencia de mando político, aunque poderosa en su impulso económico? ¿Era la clase obrera, bien organizada, pero sin experiencias tampoco de gobierno ni visiones nacionales precisas? Estas preguntas se las hacía sin duda el gran sociólogo, pensando todavía en las posibilidades de la política de potencia de su país. Pero la forma de plantearlas es la misma aunque sean distintos los fines que se tengan presentes. En la actual América Latina, dominada por la conciencia difusa de la exigencia de un inmediato y rápido desarrollo económico, caben indudablemente interrogaciones parecidas. ¿Podrán impulsar ese desarrollo las viejas capas tradicionales que cumplieron quizá meritoriamente su papel histórico, pero que aparecen ahora como fatigadas ante las exigencias del día? ¿Podrán llevarlo a cabo las clases populares si no están encuadradas dentro de una disciplina rigurosa, que sustituya en parte las deficiencias de su experiencia histórica? ¿No corresponde quizá el mayor esfuerzo - el mayor impulso al menos - a los denominados sectores medios que, aparte su mayor nivel cultural, poseen una experiencia política en nada desdeñable? La superación de la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano no será posible si la acumulación del capital no viene en gran parte de los sectores con ingresos superiores y cuenta con el aporte, según sus fuerzas relativas, de los demás sectores. Pero si desde la perspectiva económica tiene suprema importancia la capacidad de acumulación y de inversión de esos sectores sociales, no es menos decisiva para la visión sociológica que exista o no en ellos una voluntad positiva de creación y transformación, la aceleración del desarrollo económico como tarea nacional - con fines de bienestar y no de potencia - no puede llevarse a cabo con éxito sin la cooperación lo más entusiasta posible de todos los sectores sociales. Sin embargo, la pregunta anterior sigue en pie. ¿Cuál va a ser el sector más decisivo? ¿Cuenta América Latina con el empuje suficiente de unas clases medias dispuestas a cumplir en este trozo del mundo el papel que antes desempeñaron en otras partes?

Ocurre, sin embargo, que en estos últimos años se ha presentado un enigma que, en méritos de la brevedad o por obediencia al prestigio de los

/usos científicos

usos científicos, se ha englobado bajo el título de la "hipótesis Hoselitz".[6] Esa cuestión problemática consiste en el hecho de que los países latinoamericanos que crecieron con mayor ímpetu a fines del siglo XIX, y que cuentan no sólo con el conjunto más favorable de indicadores sociales, sino con un volumen mayor de sectores medios, son precisamente los que en las últimas décadas han mostrado mayores síntomas de atonía económica, por no decir de estancamiento. Frente a ellos se han destacado otros por su reciente y rápida expansión, a pesar de un menor equilibrio en el complejo de sus índices sociales y de que sus clases medias parecían menos numerosas y quizá con menos experiencia histórica.

¿Cómo explicar este fenómeno - entiéndase - desde el punto de vista sociológico? ¿Cómo interpretar el relativo estancamiento de algunos países del cono sur - la Argentina, Chile, el Uruguay - frente al empuje novísimo de un México o de un Brasil? El ensayo de explicación en la denominada hipótesis Hoselitz[7] ha consistido en despertar la sospecha de que cuando se trata de las clases medias y frente al caso en cuestión, no tanto importa su cantidad sino su cualidad; dicho en otra forma, lo que interesa son sus disposiciones y actitudes psicológicas. En este sentido, una clase media más numerosa, pero invadida por cierto afán de seguridad, puede pesar menos en el desarrollo económico que otra clase media más pequeña y portadora sin embargo de los impulsos que se han tenido hasta ahora como típicos de la misma. Ahora bien, la hipótesis no hace sino plantear un problema y ese problema abre un ancho campo de investigaciones que sólo pueden tratarse aquí de manera programática.

6/ Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, (E/CN.12/646).

7/ Bert F. Hoselitz, "Economic Growth in Latin America", contribución a la First International Conference of Economic History, Estocolmo, Mouton, 1960.

III. LA IMAGEN DE LA FUNCION DE LAS CLASES MEDIAS EN EL DESARROLLO ECONOMICO

1. La sociedad burguesa como totalidad

Esos burgueses conquistadores que han uniformado al mundo en una centuria, dislocando altas culturas milenarias y deshaciendo la rutinaria humildad vital de las dispersas unidades tribales, no actuaron desde luego de igual manera y de modo estrictamente coetáneo en los focos originarios - europeos y americanos - de su formación. Sin embargo, apenas se distinguen las diferencias en la larga perspectiva de la historia, pues lo que queda como común es un mismo tono cultural y psicológico. Por eso se dijo antes que la sociedad burguesa - hoy al parecer en su ocaso - sólo podrá ser entendida en su totalidad, como un sistema en que economía, política y cultura se alimentaban de idénticas raíces. Los hombres que la hicieron económicamente se llamaron empresarios y los que la mantuvieron en su vida espiritual fueron los intelectuales. Hay del empresario un esquema que sólo corresponde al gran "capitán de industria", como del intelectual hay otro esquema que sólo corresponde al gran "mandarín". Pero sería un error creer que mientras se mantuvo viva esa cultura burguesa sólo fue por los méritos de los grandes industriales o de los intelectuales egregios. Al lado de ellos cooperaron en idéntica tarea figuras de menor tamaño. Cabalmente lo que da el tono a una cultura es esa diversidad de las figuras menores en cualquiera de sus campos. Al lado del gran capitán de industria, el mediano empresario independiente, no menos que el más pequeño casi ya sin independencia. Así como un país sobresale en su peso intelectual no tanto porque posea una constelación de intelectuales eminentes - literatos, sabios e investigadores -, sino por la cohorte de figuras secundarias que llevan el buen estilo o la irradiación de las ideas a las personas más modestas, de manera semejante la gravitación económica de otros países no reside únicamente en la presencia de unos pocos empresarios de excepción, sino en la multitud de los que con el mismo espíritu son un aporte mayor o menor al ingreso nacional. Ese tono de un momento cultural es el que aprieta y estiliza el análisis intelectual del historiador y del sociólogo.

/2. El

2. El esquema tipológico

Pues bien, ese extracto estilizado es lo que se llama "tipo". Y no han faltado ciertamente los intentos de perfilar los relativos al burgués, a ese hombre miembro - sépalo o nó, dependiente o independiente - de las llamadas clases medias. Ese esquema destaca sobre todo los aspectos de una actitud o, con más precisión, de una voluntad. Aspectos más de una vez contradictorios, pero derivando quizá de esa misma tensión su mayor fuerza. Conviene relatar ahora una vez más esos aspectos, recurriendo por eso al más riguroso esquematismo.

a) Voluntad de creación económica. Este tipo de hombre fue ante todo el creador de una estructura económica antes inexistente o apenas iniciada, la denominada industrial, que empezando en su fase manufacturera termina con la producción en masa y en gran escala del mundo de hoy. Semejante creación tenía - y tiene todavía en la medida que el tipo se conserva - los siguientes supuestos:

i) la formación de entidades productivas en virtud de una inversión de capital y, por tanto, la exigencia de atender de modo continuo a la acumulación del mismo, pero esa acumulación no era posible sin el ahorro, o sea, la abstención de trasladar al consumo gran parte de los ingresos adquiridos;

ii) el sostenido aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por un mundo en que habían dejado de imperar las trabas de la tradición. El instrumento a su vez más poderoso para utilizar esas posibilidades - vistas casi siempre como ilimitadas - fue el elemento más antitradicional jamás existente, es decir, la ciencia y la técnica. Semejante complejo de aprovechamiento antitradicional es lo que se ha llamado innovación. Por eso el empresario y los sectores medios fueron innovadores en los procesos productivos, por la técnica, por la organización , por la combinación nueva de factores ya conocidos;

iii) más no era posible esa innovación - invención y creación - frente a un mundo abierto pero incierto de "posibilidades" sin la previa aceptación de la "aventura" de la empresa y, como en toda aventura, sin encarar un riesgo, el peligro de un fracaso. Innovación y riesgo

/se corresponden

se corresponden mutuamente y son tanto mayores cuanto más amplio y más estimulante parece el horizonte de las posibilidades imprecisas. Ahora bien, como en toda época de aventura y conquista, muchas de esas empresas no se hubieran acometido sin la presencia del ejemplo incitante, sin el desafío del precursor. En el campo económico ese desafío se denomina competencia. Y el empresario - grande o pequeño - no temió al principio semejante concurrencia, sino que vio en ella el motor de su actividad. La concurrencia se ofrecía en cualquier terreno y era necesario superar al competidor de una u otra manera: por la mayor dedicación, por la baja en los costos, por nuevas tácticas de venta, etc. De esta manera se configura la trinidad clásica de este nuevo conquistador económico: innovación, riesgo y competencia. Sólo más tarde cuando alguno de estos elementos falla es cuando se insinúa el ocaso del viejo tipo;

iv) pero esa cultura burguesa - pareja creación de las clases medias - no hubiera sido posible sin dos elementos culturales de significación fundamental. El primero fue la exaltación del trabajo como valor ético primario, hasta llegar en sus extremos al goce del trabajo por el trabajo mismo. Otro elemento no menos decisivo - unido naturalmente al anterior - fue el de una conducta más o menos ascética. Y en ella la abstención derivaba de que no tanto era importante lo adquirido sino el modo y manera de su adquisición. Se piensa ante todo en el ascetismo - desde Max Weber - de las sectas calvinistas, pero no menos ascéticos fueron los Samurais japoneses y quizá - aunque en otro tipo mundo - los dirigentes del sovietismo inicial. La bibliografía dedicada a explicar semejante ascetismo puede ofrecer puntos contradictorios - no siempre ha sido el medio de buscar los síntomas de una salvación manifiesta en el éxito -, pero parece lo más probable que nunca haya estado ausente esa nota en los comienzos de toda expansión de la economía "moderna". Y no ha podido faltar por dos razones, cada una con sus peculiares resonancias: primero, porque sin un mínimo de ascetismo no es posible la acumulación

/del capital

del capital y, segundo, porque sin él hubieran carecido de toda ejemplaridad moral los hombres soportes de un movimiento que para su pleno logro necesitaba penetrar todas las clases sociales de una sociedad. La historia concreta muestra, es cierto, movimientos pendulares, pero en el tipo permanece esa disposición ascética como una condición fundamental

La combinación de estos elementos - acentuando unas veces éstos y otras aquéllos - ha perfilado en todo momento la imagen típica del empresario, que alcanzó en Schumpeter, en una especie de oración fúnebre, su máxima exaltación.

b) Voluntad de independencia frente al estado. La cultura burguesa ha sido el producto de hombre de enérgico temple, confiados en alcanzar la seguridad - o la verdad - por sus propios medios. Por consiguiente, esa cultura ha sido recelosa del estado y hostil a la intervención gubernativa. Quizá el famoso laissez faire de los manuales no se dio nunca en verdad en su forma pura y el estado intervino siempre de una u otra forma, aunque solo fuera - y no es poca cosa - por el simple manejo oportuno de la tasa de interés. Pero la actitud de los sectores medios - aun al amparo de los tradicionales - fue siempre anti-intervencionista. Lo que pedían al estado era un sistema jurídico y una administración eficaz, que les permitiera el libre juego móvil de su verdadero apoyo: la propiedad. La propiedad constituía su punto de partida y su punto de llegada, y era al mismo tiempo la razón de ser de su fe tanto en la independencia como en la seguridad de un mañana ganado por sí mismo.

c) Voluntad de transformación social. Confundida con la confianza en el progreso, esa voluntad se apoyaba en el postulado de la igualdad, no de la libertad como en el momento anterior. Con todo, libertad e igualdad integran los componentes del ideal cultural más importante, el de la personalidad humana, que como antes se dijo se entraba desde ese instante en visibles veces con el proceso objetivo de racionalización, no menos característico de la misma cultura.

La igualdad es, por una parte, igualdad jurídica, que en su forma política significa el imperio de la democracia. Democracia que había de ser tanto más sentida y defendida cuanto mayor fuera el impulso ascendente

/de las

de las clases medias. Pero, por otra, es igualdad simplemente humana, la creencia en el libre desarrollo de la "personalidad", por medio de una educación "formadora" del hombre más que del profesional. En una palabra, el ideal de la educación humanista, que aunque tuviera en el "idealismo" alemán sus más profundos y depurados formuladores, fue por largo tiempo, con unas u otras variantes, la meta educativa de europeos y americanos.

3. La aplicación del esquema a la realidad latinoamericana

Todo el que con este esquema se acerque a la realidad latinoamericana, no le será difícil encontrar sus huellas con mayor o menor intensidad, desde los comienzos de la Independencia. Sin embargo, constituiría un grave error que se olvidase que esa Independencia representa precisamente la tarea de una clase predominantemente tradicional que, por exigencias de la oposición política frente al viejo Imperio, acentúa los rasgos de un liberalismo presentes todos en el mundo occidental sin excluir a España misma, inventora por añadidura del término mismo. Pero el resultado de esta acción histórica liberadora fue la creación de un liberalismo de Utopia en la medida en que por mucho no tradujo ni pudo inscribirse en una realidad social dominada todavía por los grupos tradicionales. Sin embargo, al lado de este liberalismo ideológico de los padres de la Independencia, empieza a formarse en las ciudades una burguesía, que hoy denominaríamos "independiente" o con más rigor de tipo estamental. Es esta clase media urbana, manifiesta ya en los albores de la Independencia, la que va estimulando poco a poco la aparición de nuevos sectores, de nuevos aspectos de la misma.

Pero tampoco puede olvidarse, al lado de la situación paradójica que supone una ideología liberal a contrapelo de los hechos, que la verdadera formación de las clases medias latinoamericanas es un fenómeno relativamente tardío, que sólo empezó a perfilarse con rasgos cada vez más acusados a partir de las últimas décadas del siglo XIX. Ambas cosas, la contradicción inicial y la formación tardía de la mentalidad efectiva de los sectores medios, bastan ya para levantar la sospecha de que el carácter de su papel histórico no pudo ser el mismo del que cumplieron en otros países de Europa

/y en

y en los Estados Unidos. A pesar de esto, y de que se trata de uno de los campos de nuestra historia social más necesitados de investigación rigurosa,[8] no ha faltado el reiterado intento de aplicar el esquema antes expuesto al estudio de la formación y funcionalidad de las clases medias latinoamericanas, a partir sobre todo de los finales de la pasada centuria.

El libro realtivamente reciente de John J. Johnson[9] puede valer a este respecto como un ejemplar representativo. Y este punto de partida en el planteamiento quizá explique el optimismo bien intencionado que algunos han querido ver en el tono general de esta obra, meritoria por otra parte sin duda alguna. La calificación de optimista o pesimista no cuadra bien a este tipo de interpretaciones que pretenden ser objetivas. Lo que sí pudiera ocurrir es que el modelo vigente sobre las clases medias en otros países de Occidente quizá no sea la mejor perspectiva para estudiar la naturaleza de los latinoamericanos. Sin embargo, constituye una hipótesis de trabajo que no se puede rechazar de antemano y que ahora importa examinar por sí misma, en un apretado análisis de su aplicación. Desde esta perspectiva los sectores medios habrían surgido en estrecha asociación con las transformaciones tecnológicas, la expansión de la demanda y el crecimiento de los servicios públicos. En consecuencia, los sectores medios serían el resultado de la movilidad social provocada por las exigencias de nuevas capacidades y funciones manifestadas sobre todo desde los días de la primera guerra mundial. Semejantes capacidades y funciones tuvieron que llenarse y cumplirse de modo paulatino por nuevos grupos sociales.

8/ Sin embargo cabe señalar como valiosos aportes los trabajos realizados por la Unión Panamericana, Materiales para el estudio de la clase media en América Latina (6 vols.; Washington, 1950-1951). También puede consultarse Las clases medias en Centroamérica: características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo (E/CN.12/CCE/176/Rev. 2), estudio realizado por Marshall Wolfe, de la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, para el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano de la CEPAL. En esta última publicación se hace un útil recuento de los datos disponibles en 1960, se fijan criterios para su evaluación y se presenta un cuadro de la conducta probable de esos sectores sociales.

9/ Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors (Stanford University Press, 1958).

/Sin embargo,

Sin embargo, el propio Johnson toma nota de que la ausencia de una historia continuada y la heterogeneidad de los elementos integrantes de los nuevos sectores habrían impedido en buena parte la formación de una auténtica conciencia de clase; lo cual equivale a decir que semejantes elementos no habrían llegado a constituir una capa social de carácter compacto, capaz de convertirse en un estrato "políticamente monolítico". A pesar de esta insinuación, las funciones cumplidas por las clases medias a partir, muy en particular, de las últimas décadas del siglo XIX, tienden a coincidir con las que eran de esperar de acuerdo con el modelo adoptado. Se afirma así que los sectores medios han tenido cierto grado de cohesión política y de convergencia en sus intereses. En este sentido:

i) Aparecen como grupos sólidamente asentados en el contorno urbano que tendieron a promover el desarrollo tanto de las ciudades como el económico, mediante la asignación de importantes sumas de los ingresos públicos más que nada a centros urbanos propiamente tales;

ii) Para estos sectores medios los niveles de escolaridad representaban sin duda alguna un factor importante de su status, por lo que propendieron a sostener una política expansiva de la educación pública. Ahora bien, a medida que el desarrollo industrial fue produciendo algunos de sus efectos típicos, ingresando en tales sectores otros elementos comerciales e industriales, se tendió a reemplazar la tradicional educación humanística por otra que aspiraba especialmente a la formación del tipo científico. Por otra parte, se procuraba orientar el sistema educativo de suerte que junto a las profesiones universitarias clásicas se prestaba también alguna atención a la formación de graduados semiprofesionales. Este último hecho parece traducir de modo evidente la creciente respuesta por parte de los sectores medios a las demandas y requisitos del orden industrial;

iii) La industrialización no pudo menos de constituir un objetivo de suprema importancia para los sectores medios a partir sobre todo

/de los

de los efectos producidos a consecuencia de la primera postguerra. Interesados en un principio en el desarrollo tan sólo de las industrias extractivas, la dolorosa experiencia de las repercusiones económicas de las dos grandes guerras mundiales, condujo a algunos líderes de las clases medias a fomentar la creación tanto de industrias manufactureras como de una industria pesada, viéndose obligados a estimular la adopción de diversas medidas con el fin de favorecer el establecimiento de un mercado interno de carácter expansivo;

iv) Los intelectuales - miembros a no dudarlo de estas clases - tendieron a formular políticas económicas de carácter nacionalista y cuando alguna vez lograron participar directamente en el poder, hicieron de semejante nacionalismo una especia de ideología ofical del estado;

v) El intervencionismo del estado habría constituido una tendencia constante del liderazgo político de estos sectores medios, que propugnaron la utilización de los mecanismos públicos para el fomento de las estructuras industriales y la promoción del bienestar social;

vi) Como resultado de la movilidad cada vez mayor en el medio urbano, así como de la progresiva emancipación social de la mujer, habría disminuido la importancia social de la familia y, por tanto, su significado tradicional en la determinación del lugar de los individuos en los estratos ocupacionales y políticos. En este último campo, los partidos con metas ideales y con alguna organización tendían a sustituir la influencia de las parentelas. En una palabra, como había ocurrido en otras partes, se iniciaba la implantación de una sociedad regida por la recompensa del mérito y por la transferencia de la lealtad política a objetivos comunes e impersonales.

En la medida en que crecieron los sectores medios, empezaron a participar en los mismos otros grupos no profesionales y a competir también por las recompensas políticas. Al comienzo los profesionales universitarios

/constituyeron el

constituyeron el segmento más importante de los sectores medios, sea por su cultura y prestigio o en virtud de su monopolio efectivo en la formulación de doctrinas e idearios. Pero la consecuencia del éxito alcanzado por estos segmentos se tradujo en la pérdida de su importancia numérica al aumentar las bases de la democratización. Aumentó así el prestigio y la significación de los maestros y profesores secundarios, mostrándose patente la preocupación por proporcionarles una mejor formación para el desempeño adecuado de sus tareas. La multiplicación de los burócratas correspondió a su importancia cada vez mayor y al hecho de que pasaron a ser atribución de las autoridades políticas muchas funciones sociales que dependían antes de la iniciativa privada. Por otra parte, la aparición y el crecimiento sucesivo de los segmentos comerciales e industriales afectaron de modo necesario la posición de los sectores medios ya existentes. En consecuencia, a partir de este momento, semejantes sectores funcionaron cada vez más no sólo como grupos de veto, sino como grupos de carácter constructivo y hoy ejercen - afirma Johnson - la más poderosa influencia dentro de los sectores medios.

En cambio, los hombres de ciencia, los técnicos y los administradores de empresa tendieron a identificarse políticamente con sus empleadores al paso en que iba dándose el desarrollo económico.

Asimismo, como en otras partes, marchó paralelo con este movimiento una expansión creciente del laicismo.

En el campo social los sectores medios se aliaron - en los primeros momentos muy en particular - con las capas urbanas populares, y esos compromisos los llevaron a promover nuevas instituciones sociales basadas en el reconocimiento del mérito, de la competencia y del trabajo. En este sentido, el ascenso al poder de los sectores medios significó una transformación considerable de la estructura social.

En resumen, como resultado de todo este proceso, desplegado sobre todo en los países latinoamericanos de mayor significación, los sectores o clases medias fueron capaces de atesorar un importante acerbo de experiencias políticas, y - según piensa Johnson - lo más probable es que en el futuro aumenten su influencia tanto social como económica y política. En esta visión promisoria se destaca especialmente la capacidad adquirida

/por estos

por estos sectores medios para llegar al compromiso político, de modo y manera que este arte de tan lento aprendizaje les permita conseguir el equilibrio de las tendencias extremas dentro de un marco político viable. De esta suerte, el destino político de los sectores medios consistiría en el cumplimiento de esas funciones de estabilización, y armonía. Sin embargo, ha sido el campo económico el que ha constituido la preocupación fundamental de los sectores medios en la mayoría de los países latinoamericanos, habiendo adquirido en él una considerable experiencia. Nada tiene así de extraño que, según todas las apariencias, se haya convertido en el grupo más apto para llevar a cabo una efectiva transformación económica y social.

Dado el tema de que se trata, este sería el punto que conviene destacar porque, de acuerdo con la interpretación usual, hace de las actuales clases medias latinoamericanas el auténtico soporte de su futuro desarrollo económico.

Esta visión parecería ajustarse a la experiencia latinoamericana en su conjunto, pues son muchos los lugares en que se muestra muy enérgica la acción económica de empresarios surgidos de esos sectores. En este caso no habría duda que las clases medias de América Latina estarían cumpliendo en sus países el papel que desempeñaron en otras naciones hoy por completo industrializadas. Sin embargo, en la propia exposición anterior no dejan de mostrarse algunas disonancias con lo ocurrido históricamente en otras partes. Cabría analizarlas con todo cuidado. Pero lo que ahora importa es que aunque se conceda la validez de esta hipótesis para el conjunto de la región y dentro de un largo transcurso de tiempo, nos deja en la estacada y no nos explica - en su primera apariencia al menos - el mayor enigma económico social de América Latina en nuestros días.

El porqué algunos países del cono sur han disminuido en los últimos años su tasa de crecimiento económico, no obstante ser aquellos en que han sido más numerosas sus clases medias y más larga y sostenida su participación político-económica.[10/] ¿No será posible otra interpretación que, cualquiera que sea su validez general - y no hay verdades absolutas -, sea capaz de explicar los fenómenos antes señalados, aunque sólo sea en calidad de episodios transitorios?

10/ Véase Bert F. Hoselitz, op.cit.

IV. LAS CLASES MEDIAS SIN FISONOMIA

Si el esquema clásico del papel de las clases medias en el desarrollo económico no por ser un "tipo ideal" deja por eso de basarse en rigurosos datos históricos, convendría examinar ahora la historia de algunos países latinoamericanos para perfilar el "modelo" a que se atiene su proceso y ver en qué medida se aproxima o aleja del anterior; o dicho de otra forma: cuál de entre las "hipótesis" posibles es la que los hechos falsifican o verifican. Pero como el despliegue de esa historia en todos sus sucesos es imposible en este lugar, habrá que aceptar provisionalmente el precipitado de un nuevo "tipo ideal", con la esperanza de que se realice más tarde la "prueba" de su mayor o menor validez.

1. La constelación histórica de los años decisivos (1917 a 1960)

El día no muy lejano en que fructifique entre nosotros el cultivo de la historia social, podrá conocerse con suficiente claridad lo que sólo hoy son conjeturas o intuiciones. Lo cierto es que los coletazos de la primera guerra mundial significan el comienzo de todos los fermentos de transformación que ahora se viven en América Latina y que urgen la acción más decidida. Los factores internos más significativos en esas fechas se describieron en buena medida en los primeros capítulos de este trabajo, sobre todo en lo que se refiere al desproporcionado desarrollo entre los procesos de urbanización y los de industrialización. La formación de las grandes ciudades produjo una interna diferenciación social que sin embargo no pasó de sus alrededores, sin tocar apenas la estructura tradicional del agro. Al mismo tiempo, en el ámbito de la cultura y de las maneras externas, empiezan a ofrecer estas ciudades todos los símbolos de su incorporación a la modernidad; pero esta modernidad queda circunscrita a los círculos urbanos y más de una vez no pasa de ser mero reflejo de mudanzas inducidas por la imitación de contactos externos.

El segundo factor o determinante interno en estos años no es para ser descrito ahora, porque basta la mera alusión. Se trata del originado por los altibajos en el desarrollo económico de los países latinoamericanos a causa sobre todo de su dependencia de los mercados internacionales.

/Al lado

Al lado de tales factores internos no pueden quedar en saco roto los factores externos que actúan en unas décadas que hay que reconocer como entre las más dramáticas de la Historia. En esos años tienen lugar dos guerras mundiales, la revolución rusa de 1917, las reacciones del facismo europeo y en general la propagación de una serie de confusas ideologías nacidas a veces con tanta rapidez como prontamente desvanecidas. En el dramatismo de esos años uno de los puntos más significativos sería por eso el de la gran confusión ideológica predominante. Semejantes sucesos externos y esa confusión ideológica no pudieron menos de repercutir en el desarrollo histórico de los países latinoamericanos y afectar con su impacto la normal formación - puesta ya en marcha - de sus sectores medios.

No se olvide, por último, que uno de esos facteres externos - en los momentos cabalmente en que comenzaba a manifestarse con mayor vitalidad la acción de las clases medias latinoamericanas - consistió en los primeros síntomas de agrietamiento de la cultura burguesa, crisis a la que se hizo subrayada mención en otras páginas de este capítulo.[11/] De esta manera, los hispanoamericanos no pudieron sustraerse al influjo de los modelos más o menos imprecisos que se fueron formando en esos años. Al hombre típico burgués, regido por sí mismo, sigue la figura postburguesa del other directed man, del ser atenido constantemente al juicio de los demás. Y al empresario clásico sucede el "gerente" de la empresa moderna, figuras ambas contenidas - en grado mayor o menor - en el tipo de hombre dependiente de la organización (organization man).

Nada tiene así de extraño que en el esquema que obliga a trazar la historia de las clases medias en algunos de nuestos pueblos se ofrezca un notorio movimiento pendular en sus actitudes y actividades, y, en consecuencia, una visible ambigüedad frente a la estructura tradicional de esos países. Semejante ambigüedad y ese movimiento pendular constituirían las notas generales más características del proceso de las clases medias desde la primera guerra mundial hasta los momentos presentes.

11/ Véase la sección III.

/Tampoco puede

Tampoco puede desconcertar el hecho de que se dieran esa ambigüedad y tales movimientos pendulares, si se tiene en cuenta que la vialidad política del sistema tradicional a través del bipartidismo clásico de conservadores y liberales, constituía ya entonces una forma caduca, que no ha sido sustituida todavía a tenor de las modificaciones ocurridas en la estructura efectiva de las sociedades. Estas afirmaciones permiten insinuar la sospecha de que nos encontramos ante un tipo de clases medias sin fisonomía. Sospecha sobremanera grave aunque se emita sin aspavientos, en la medida en que el día de hoy requiere características del todo opuestas. Es decir, el de una clara y enérgica disposición bien definida ante las tareas que exige la recuperación dinámica de nuestro desarrollo económico. En lo que sigue, se tratará de formular de manera esquemática y típico-ideal la naturaleza y razón de ser de esas clases medias sin fisonomía, a través de sus aspiraciones principales: políticas, económicas y sociales.

2. Las formas de aspiración política

En su más compacta expresión, podría sostenerse que el comportamiento de los sectores medios ha tendido, por lo general, a adaptarse a las formas tradicionales existentes[12/] y a actuar más que por las vías de movilidad social, política y económica, típicas de los países modernos, por la formación de un sistema de "dominación de clientelas" que no siempre ha sido adverso al progreso y que ha permitido formas más o menos limitadas de renovación y de capacidad creadora.

12/ A. Pizzorno ha sugerido hace poco algunas hipótesis con respecto a las relaciones entre la urbanización y el proceso de desarrollo, haciendo notar que probablemente el crecimiento acelerado de las grandes ciudades, acompañado del estancamiento de las ciudades medianas y pequeñas y en general del estancamiento rural, se relaciona con el hecho de que las clases medias urbanas tienden a compartir el poder político con los sectores tradicionales. Las consecuencias del fenómeno apuntado serían múltiples, entre otras que los grupos tradicionales encontrarían un lugar propio dentro de la nueva economía, haciendo disminuir la presión reformadora de las clases medias. Véase A. Pizzorno, "Sviluppo economico e urbanizzazione", Quaderni di Sociologia, vol. XI (1962), pp 21-51.

/Lo mismo

Lo mismo que en las demás mudanzas más tarde examinadas, habría que tener siempre presente en el campo político una distinción cardinal entre las dos fases del momento ascendente y del momento de asentamiento o estabilización. En la fase ascendente del proceso político los sectores medios iniciaron su acceso al poder apoyándose por lo general en las masas obreras, y creando, en consecuencia, diversas instituciones cuyo propósito querido o "manifiesto" fué la mejora del status social y económico de empleados y obreros. Pero el efecto no declarado o "latente" de esas instituciones parecería haber consistido más bién en la expansión y mejoramiento de las capas medias mismas. Ciertos indicios permiten sospechar que bajo su liderazgo fueron ampliándose en forma sucesiva los distintos estratos de que se integran tales clases. Y que este fenómeno se habría producido no sólo a consecuencia de la ampliación de la ciudadanía dentro de las áreas urbanas, de la formación de nuevas instituciones y unidades productivas, a más del proceso general de modernización, sino asimismo -sin lugar a dudas- por la exigencia de satisfacer de modo directo algunas de las aspiraciones sociales y económicas, fundamento psicológico del impulso de la movilización política de los sectores medios. Sin embargo, en estos años de ascenso no dejó de realizarse asimismo un uso sistemático de ciertas instituciones tradicionales, así como la promoción de otras nuevas, con el fín de asegurar y mejorar el status ya adquirido por esas capas medias en ascenso.

Ahora bién, en la fase de estabilización empieza a desvanecerse esa alianza originaria entre los sectores medios y las masas obreras tal como se había expresado en un doctrinarismo muchas veces de vagorosos contornos, pero con indudable orientación "social" y "obrerista". En este sentido, el obrerismo y el populismo terminaron por diluirse en distintas formas de compromiso con los diversos elementos del orden vigente. Sin embargo, las notas decisivas de esta fase de estabilización son tres muy precisas que conviene destacar de antemano:

/i) la

i) La implantación de un sistema de "dominación de clientelas" y "patronazgo";

ii) Las tendencias a lo que pudiera llamarse "autopromoción", o ascenso parcial dentro del sistema vigente, y

iii) Una marcada preferencia por el intervencionismo estatal.

El impacto de la expansión económica en las últimas décadas no pudo menos de tener algunos efectos en lo que antes se ha denominado sistema de "patronazgo". Como la demanda de ocupación dentro de los niveles medios fue por lo general superior a las posibilidades reales de satisfacerla, se hizo imposible la plena "institucionalización" de la competencia auténtica basada en calificaciones objetivas en sus procedimientos de reclutamiento y selección. Se acentuó así una tendencia manifiesta ya desde hacía muchos años - y no sólo peculiar de los países latinoamericanos -, consistente en el juego recíproco de un conjunto de clientelas, en virtud de cuyo mecanismo era posible el ascenso social y la mejora de las carreras. De esta manera los nexos familiares existentes y los partidos políticos de orientación "prebendaria" tendieron a apoyarse en la perduración de las relaciones primarias o personales, que configuraron una compleja red - extendida por igual en los sectores públicos y privados - a través de la cual en forma fluida podía lograrse la mejora y mantenimiento del status de la clase media.[13/] No dejó, por lo tanto, de existir una considerable movilidad social; pero si se examinan las carreras ocupacionales de algunos individuos colocados en los niveles medios, se tiene la impresión de que no dejaron de aprovecharse las ventajas de un sistema de relaciones semicerradas - verdadera distribución prebendaria de oportunidades - y que se dio, en consecuencia, el hecho de que se ofrecieran oportunidades muy desiguales en los distintos grupos medios de la sociedad. Dicho en otra forma, los valores de la competencia, del mérito y de la eficacia técnica, como principios de organización social, no parece que pudieron jugar el papel que desempeñaron en las sociedades industriales más avanzadas. De esta suerte, la importancia y el prestigio social de algunos grupos y asociaciones estuvo

---

13/ Véase A. Leeds, Brazilian Careers and Social Structure: A case History and Model (versión revisada de la ponencia presentada ante la Sociedad Antropológica de Washington el 16 de octubre de 1962).

/las más

las más de las veces en función estrecha de su capacidad efectiva para hacer favores a sus miembros y clientes, cualquiera que pudieran haber sido sus propósitos declarados o manifiestos. En otros países, los del sur europeo muy en particular[14/] - estrechamente emparentados por muchos aspectos con los latinoamericanos - funcionó, y quizá funciona todavía en alguna de sus partes, un sistema semejante de "dominación de clientelas". Pero su examen detenido, por ilustrador que fuera, podría parecer una disgresión inoportuna en estos instantes. Lo que importa ahora es subrayar que semejante sistema puede ser sin duda progresivo cuando sus "patrones" poseen una conciencia moderna, pero que se convierte en regresivo - aterradoramente a veces - el día en que estos mismos patrones o jefes de clientes ven en peligro su seguridad o su prestigio social.

Lo que antes se ha denominado autopromoción - palabra tan fea como otras de derivación semejante - traduce el hecho de que en el proceso histórico de estos últimos años, ciertos grupos pertenecientes a los sectores medios se encontraron a menudo con todas sus posibilidades de ascenso - y aún de ocupación - enteramente bloqueadas por los nexos prebendarios y casi cerrados antes descritos. En tales circunstancias, la acción esporádica de muchos individuos y grupos de la naciente clase media representaba bien a las claras la única forma asequible de que podrían disponer para ejercer alguna presión sobre los círculos "exclusivistas" y conseguir de esa suerte la apertura mayor o menor en favor de estos "rebeldes" del monopolio social detentado por los primeros. Por eso, más de una vez se ha podido destacar que las finalidades de "autopromoción" de los núcleos interesados en ciertos cambios sociales sólo temporalmente aparecían como "ideales", porque siendo en realidad instrumentos de ascenso se abandonaban tan pronto como se alcanzaba el poder.

Otra nota peculiar - en disonancia notoria con el modelo clásico - es el tercer momento antes indicado, o sea el de intervencionismo. No es ocasión, naturalmente, de recordar en qué grado y manera la burguesía de otros países se acogió también a las formas de protección otorgadas por el estado para fomentar un capitalismo de otra suerte imposible.

14/ Véase Karl Heinz Ppeppez e Irma Sclaphausen, op. cit., así como Johannes Papslekas, op. cit.

/Lo característico

Lo característico de América Latina es que la imagen del estado como dispensador supremo de oportunidades tuvo su mayor apoyo cabalmente en la acción "intervencionista" de los gobiernos de que las clases medias eran partícipes. La dependencia directa o indirecta de los más diversos sectores de la actividad económica con respecto a la acción estatal no ha sido expresión transitoria en el desarrollo de América Latina, y tanto las clases medias dependientes como las independientes se esforzaron por asentar en gran medida sus posibilidades sociales y económicas en las distintas políticas impulsadas por el estado. Los procesos de modernización, la formación de nuevas instituciones, la creación de nuevas unidades productivas, el mejoramiento de las condiciones generales de vida, la ampliación del mercado y de las oportunidades económicas, tuvieron su origen por lo común en iniciativas de carácter político. Si a ello se une el hecho de que la constante demanda de diversos servicios sociales - no sólo por los empleados, sino también por los obreros - sólo podía satisfacerse por la sucesiva expansión de las instituciones públicas, no es difícil comprender que capas muy diversas de los sectores medios - incluso las más abiertas y decididas partidarias de la libre empresa - siempre se hayan encontrado de facto interesadas en el intervencionismo o francamente comprometidas con él.

La descrita ambigüedad y las formas de ascensión política de los sectores medios se traduce en la posición que han mantenido en materia "constitucional". Las clases medias han sido en principio constitucionalistas, es decir, partidarias del estado de derecho[15/] y del régimen civil, pero no pocas veces algunos de sus núcleos renegaron de sus principios ante los prometedores señuelos de una u otra forma de autoritarismo o dictadura.

Durante el momento de ascenso al poder, los sectores medios aparecen ideológicamente dispuestos a establecer algunas limitaciones de carácter social a los clásicos derechos individuales. De ahí, por ejemplo, las

---

15/ Véase, por ejemplo: F. F. Palavicini, Política constitucional (México, Ed. Beatriz de Silva, 1950); G. Plaza, Problems of Democracy in Latin America (Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1955); J. Posada, La Revolución democrática (Bogotá, Ed. Iqueima, 1955); G. Arciniegas, Entre la libertad y el miedo (10a edición; Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1958); J. Johnson, op. cit.

/nuevas y

nuevas y complejas regulaciones estatales de la libertad contractual - en materia de trabajo y previsión social, sobre todo -, la introducción de numerosas regulaciones dirigidas a controlar el libre juego del mercado - sea con el fin de mantener condiciones favorables o con el propósito de prevenir efectos adversos - y el establecimiento de determinadas limitaciones al derecho de propiedad. Las nuevas instituciones así surgidas fueron la expresión de la orientación social originaria de los sectores medios, pero más tarde, los fuertes compromisos contraídos tendieron - por el contrario - a la aminoración de la importancia atribuida a esos "solemnes" derechos sociales.

3. Las formas de aspiración económica

Si en el ámbito de las relaciones de poder la aspiración ascensional de las clases medias, aferradas a un sistema de "dominación de clientelas" terminó por adaptarse de una u otra manera a la resistencia todavía absorbente de la estructura tradicional, en el campo de las aspiraciones económicas - de la creación económica en estricto sentido - las clases medias acabaron también en forma paralela por dejar que los afanes de seguridad se impusieran a las ambiciones del riesgo y a la aceptación de la dura lucha por la competencia.

En su fase ascendente el tono de las aspiraciones de los sectores medios parece estar dominado en muchas partes por lo que puede denominarse "la querella contra el capitalismo".[16/] Esa querella sostenida y fomentada en buena medida por los nuevos dirigentes tradujo las profundas reservas que el liberalismo económico despertaba en los sectores medios en su primera etapa. A tenor de las imágenes más reiteradas en el curso de la mencionada querella, el capitalismo en cuanto sistema aparecía como una

---

16/ Véase, por ejemplo, W. S. Stokes, Latin American Politics (Nueva York, Thomas Y. Crowell Co., 1959), pp. 156-157. También puede consultarse L. Correa Prieto, Aspectos negativos de la intervención económica (Santiago de Chile, Ed. Zig-Zag, 1955); F. Ayala, El problema del liberalismo (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1941); J. Silva Herzog, El pensamiento económico en México (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1947).

/forma parasitaria

forma parasitaria, que sólo podía producir a la larga la explotación, la perversión moral y la pobreza. Para algunos pensadores de esa época, los ideales de solidaridad humana de la cultura hispánica y latina no parecían compatibles con el materialismo y el individualismo de la organización capitalista.

En esos momentos ciertos grupos de orientación católica propugnaron el establecimiento de un sistema económico que antepusiera el "bien común" al interés individual, sosteniendo algunos que el capitalismo "deshumaniza, corrompe y envenena". En esas expresiones, sin duda extremas, aparecían inaceptables tanto el individualismo como el liberalismo económico y político, creyéndose que para el mantenimiento de las esencias cristianas urgía salvar el contenido espiritual de la sociedad por medio de un régimen que, siendo popular, evitara al mismo tiempo el contagio del liberalismo. La propiedad debía ser socializada y sujeta quizá a una planificación de orientación cristiana. La nueva organización social había de ser autoritaria, popular y planificada; algo que representase un camino intermedio entre el capitalismo y el socialismo.[17/] Por otra parte, en esa "querella" los intelectuales y dirigentes de tendencia más "izquierdista", inclinados a evitar asimismo la etapa capitalista, pero temerosos de toda acción decididamente revolucionaria, tendieron con frecuencia a imaginar como posibles unas formas de transición que, a través de un sistema de economía mixta, pudieran desembocar en fin de cuentas en alguna especie atenuada de socialismo.

17/ Véase, por ejemplo, C.M. Londoño, Economía social colombiana (Bogotá, Imprenta Nacional, 1953); A. Silva Bascuñán, Una experiencia social cristiana (Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1949); V.A. Belaúnde, La crisis presente, 1914-1939 (Lima, Ed. Mercurio Peruano); A. Amoroso Lima, O Problema do Travalho. Ensaio de Filosofía Económica, (Obras completas, tomo 20; Río de Janeiro, AGIR, 1947); S. Dana Montaño, Justicia social y reforma constitucional (Santa Fe, Argentina, Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad del Litoral, 1948); A. Ponte, Cómo salvar a Venezuela (Nueva York, 1937), pp. 320-334. Sobre el sinarquismo mexicano hay una extensa bibliografía.

/Transcurrida, sin

Transcurrida, sin embargo, la fase de acceso al poder y desvanecidos los últimos ecos de la "querella del capitalismo", los sectores medios, partícipes de uno u otro modo del poder, tendieron a expresarse en formas relativamente vagas en todo lo referente a la estructura productiva, aunque fueron al mismo tiempo en extremo específicos en lo relativo a la redistribución de los recursos existentes. Y ello hasta un punto en que semejante aspiración redistributiva pudiera considerarse la nota esencial del momento; porque casi otra expresión de la misma se manifestó en la denominada política de "conquistas sociales", las cuales - formuladas como un ideal válido para la sociedad en su conjunto - se tradujeron de hecho las más de las veces en el logro de beneficios particulares para los sectores capaces de ejercer las presiones más intensas. Ocurre sin embargo por estos años que, como resultado de la creciente demanda de nuevas "conquistas sociales" - tanto en las capas medias como en los estratos urbanos dependientes -, unida a la crisis derivada de los avatares del comercio internacional, se despertó la conciencia más o menos difusa de la necesidad de promover la creación de una nueva estructura productiva. La promesa de proporcionar a las masas mejores niveles de vida, el nacionalismo económico y el desarrollo industrial, parecen ser los tres rasgos fundamentales de las nuevas orientaciones de los sectores medios en materia económica después de la frustración sufrida por la idea de la mera participación en los beneficios del sistema. Esta nueva política fue francamente popular en las áreas urbanas, en que las fábricas parecían surgir como los verdaderos y únicos símbolos del progreso.

Los partidos políticos de clase media favorecen entonces una intervención mucho más profunda y directa del estado en lo económico,[18/] de suerte que su política hubo de plegarse con frecuencia a la imagen de lo que hoy

---

18/ Véase, por ejemplo: A. Manero, "El fomento industrial en México", en Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Ciencias Sociales (México D.F., Artes Gráficas del Estado, 1946), pp. 171-293; A. Pinto, Hacia nuestra independencia económica (Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1953), p. 52; S. Oria, El estado argentino y la nueva economía (Buenos Aires, Editorial Peuser S.A., 1944); A. Frondizi, Petróleo y Política (Buenos Aires, Ed. Raigal, 1954).

/llamaríamos un

llamaríamos un capitalismo o socialismo de estado. O sea, que a menudo se pasó de la idea del estado "benéfico" a la concepción de un verdadero estado "empresario", cuyo deber habría de consistir en fomentar y mantener la actividad económica, asumiendo los riesgos de buena parte de las funciones empresariales privadas. Quizá fuera también ésta una forma extrema - evocadora del viejo mercantilismo en sus afanes de autarquía -, en modo alguno como es natural, aceptada por todos; pero apenas casi nadie parecía resistir a las tentaciones del intervencionismo estatal.

Por eso conviene en este instante tomar nota de la significación complementaria - si no estrictamente armónica - que tal idea del intervencionismo casi había de tener con la aspiración a la redistribución de los ingresos antes señalada. Hay pues un movimiento pendular entre ambas notas: la aspiración redistributiva y la aspiración intervencionista, que había de ser por sus resultados notoriamente disonante respecto de las actitudes típicas de toda burguesía, agresiva, impetuosa y creadora.

En consecuencia, no hubo una acción frontal y de conjunto capaz de transformar de manera decisiva la estructura económica, sino que todo se inclinó más bien a la introducción de tales o cuales modificaciones parciales con la esperanza de que las mismas dieran lugar con el tiempo a una modificación más a fondo de la referida estructura.

Sin embargo, la idea de la industrialización siguió prosperando fuertemente vinculada a la promesa de una elevación de los niveles generales de vida de la población. Pero la industrialización como deseo se tradujo en una serie de esfuerzos inconexos, que al mismo tiempo no se concordaban en forma adecuada con la política, todavía subsistente, de una ampliación sucesiva de nuevas conquistas sociales. Nada tiene de extraño que una industrialización realizada de esa forma defraudara las esperanzas iniciales y que contradijera en sus resultados las aspiraciones hacia una mayor igualdad social. No se olvide que en esos años las alternancias en el ritmo del desarrollo y los efectos del proceso inflacionario, mayor o menor, en muchos países produjeron acentuaciones en la desigualdad social y abrieron la lucha de intereses por conservar estos u otros grupos al poder adquisitivo de sus salarios y la seguridad de su empleo. Por lo tanto, los efectos desconcertantes o totalmente

/incomprensibles de

incomprensibles de los fragmentarios programas de industrialización produjeron determinadas situaciones en las que se creyó vivir en un verdadero caos económico y social. En esas condiciones no es de extrañar que las orientaciones típicas de los gobiernos de clase media tuvieran que ajustarse a la circunstancia, alternando casi con ritmo de movimiento oscilatorio entre la denominada política de "estabilización" y la dictada por éstas o las otras "variaciones" de la mística profundamente arraigada de las conquistas sociales. Este es el momento en que empieza a insinuarse por todo el ámbito latinoamericano la idea del desarrollo económico y la de la necesidad de no abandonarlo al puro azar sino de encuadrarlo, por el contrario, dentro de una planificación o programación de carácter general.

Sin embargo, el peso de las tradiciones intervencionistas que ya habían cristalizado numerosos intereses creados, de carácter monopólico a menudo, y la esperanza una y otra vez renovada en la posibilidad de una estabilización, desembocaron en el problema casi típico de esta sexta década que tanto se discutió y sigue discutiéndose: si es posible, es decir, si cabe una estabilización con desarrollo o si se requiere elegir entre uno de ambos caminos. En resumen, la actitud psicológica de los sectores medios tendió a ser en extremo moderada, a disfrutar de los privilegios adquiridos o a afanarse ilusoriamente por una estéril seguridad.

4. Las formas de aspiración social

En este terreno la posición de los sectores medios tampoco pudo corresponder a su clásico tipo ideal, porque tuvo que encarnar - supiéralo o no - el fenómeno de una burguesía tardía. Lo cual quiere decir que si por el simple retardo de su aparición histórica, hubo de ser pacata en la energía política y en la creación económica, fue por el contrario en extremo generosa en la política social. Y esto tenía que ser así en la medida que semejante "burguesía tardía", influida por lo realizado en otros países, tendió a formular una política social sobremanera adelantada con respecto a la estructura económica efectiva.

De esta suerte, en sus momentos de ascenso al poder los grupos dirigentes de las clases medias se esfuerzan por luchar contra los privilegios del orden establecido, mostrando en su actitud un claro

/sentido anti-oligárquico.

sentido anti-oligárquico. Y esa actitud se tradujo en un decidido propósito de ampliar la participación ciudadana de todos, de aumentar la educación general y de formular avanzados programas de política social. La extensión de la ciudadanía a los sectores urbanos dependientes constituyó generalmente la estrategia necesaria para forzar al orden tradicional a que aceptase la participación de los núcleos políticos y sociales de la clase media en el juego del poder y de la influencia. Los líderes de las capas medias en ascenso se habían percatado desde muy pronto de que las posibilidades de su acción y de los distintos grupos que los seguían dependían ante todo de la pronta incorporación a la vida política de nuevos sectores sociales. En efecto, a juzgar por las informaciones relativas a este período inicial, se habría producido una considerable incorporación de estratos sociales relativamente marginales a la institución del sufragio y a la participación política activa. La extensión del sufragio se acompañó por lo común con una serie de medidas orientadas a crear no sólo las condiciones sociales y económicas mínimas exigidas por el ejercicio efectivo de la ciudadanía, sino a acabar asimismo con los efectos discriminatorios del sistema dominante en la sociedad tradicional.

Semejante estrategia favorable a la mejora de las condiciones de vida de los medios sociales populares se vinculó muchas veces con el otorgamiento o extensión del derecho de asociación a las organizaciones sindicales. Fueron los propios gobiernos en que participaron las clases medias los que, a través del estado, favorecieron abiertamente la sindicalización de los trabajadores urbanos. De esta manera vino a canalizarse en cierto sentido la protesta obrera, conduciéndola en lo posible por los cauces institucionales estrechamente ligados a la estructura del poder político, cosa que sin lugar a dudas permitió consolidar las posiciones recién adquiridas por los nuevos grupos de poder. Este fenómeno se percibe aún con mayor claridad cuando se considera que la sindicalización no se limitaba a los sectores obreros. Los sindicatos de empleados - e incluso ciertas asociaciones de profesionales universitarios - constituyeron un aspecto importante del movimiento gremial latinoamericano. Se ha mantenido por algunos que las centrales sindicales obreras se organizaron y funcionaron en sus comienzos al amparo de políticos de

/clase media

clase media que ocupaban puestos de gobierno. Y aunque tal afirmación no siempre corresponda a la realidad, podría sostenerse en términos generales que la orientación política que el movimiento obrero tuvo en sus comienzos coincidió con el ascenso y el asentamiento de los sectores medios.

La ampliación de los servicios educativos constituye otro aspecto preferente de la política social de los núcleos directivos de las clases medias. La "educación para todos" significó el fortalecimiento de la educación pública, la disminución del analfabetismo, la elevación paulatina de los niveles de escolaridad, la construcción de nuevas escuelas y la introducción, más o menos a fondo, de la enseñanza científica, y, en general, la posibilidad del acceso a la cultura a fragmentos cada vez más anchos de la población. Se llevaron a cabo distintas modificaciones en los planes de enseñanza y aunque comenzó a interesar el desarrollo de la rama técnica de la educación pública, no puede afirmarse sin embargo que se produjera una transformación profunda del sistema educativo. Las mudanzas de mayor significación consistieron sobre todo en la centralización sistemática de los organismos del caso. En términos generales cada paso sucesivo pareció significar la pérdida de atribuciones para las autoridades locales, al tiempo que acrecía la esfera de competencia del gobierno central bajo el influjo y el control directos de los nuevos núcleos de poder. Las clases medias fueron sin duda defensoras y promotoras de la intervención del estado en la educación, e incluso del establecimiento de un verdadero monopolio estatal. Durante varios años la enseñanza laica gratuita y obligatoria fue un tema obligado de los ideólogos e intelectuales de la clase media.

Con los programas de seguridad social se trató de proporcionar a la masa de la población, a través del estado, el goce de condiciones mínimas de existencia. Se ha podido afirmar que esos programas sirvieron para retribuir en alguna medida la deuda política contraída con los sectores obreros en las etapas de ascenso al poder, aunque en muchos casos favorecieron en realidad a las capas medias dependientes. Este aspecto de la acción de los grupos de la clase media en el poder es el que mejor refleja el ideal antes mencionado de las "conquistas sociales" e incluso de las

/aspiraciones redistributivas.

aspiraciones redistributivas. Sin embargo, los programas de seguridad social fueron en sus comienzos un conjunto de medidas dispersas - muchas veces contradictorias - que se adoptaron ante las presiones del momento y frente a necesidades perentorias. Por lo común, tanto el control como la administración de estas instituciones quedó a cargo de los representantes políticos de las capas medias gobernantes.

Los resultados de esta política social de las clases medias - como obra de una burguesía tardía - no parecieron corresponder a las esperanzas puestas en ella. La introducción del sufragio universal no tuvo como consecuencia una auténtica incorporación en masa de los sectores marginales al cuerpo político. Existieron sin duda ampliaciones sucesivas del electorado urbano, pero la magnitud numérica de los grupos sociales marginales no correspondió a una participación proporcional en la cuota de los nuevos sectores. Todo esto sin necesidad de repetir que en esa incorporación apenas participaron las capas rurales.

El fomento del sindicalismo no tuvo sino un éxito relativo. Dio lugar ciertamente a la existencia de movimientos sindicales más serios y organizados - de carácter nacional casi siempre -, pero el número de personas sindicalizadas nunca llegó a comprender la gran mayoría de los sectores dependientes.

Los diversos programas de seguridad social tendieron a favorecer sobre todo a las capas medias dependientes mientras que los sectores bajos obtenían beneficios mucho menores. Las enormes dificultades que encontró la aplicación concreta de la legislación laboral redundaron en que gran parte de esos programas no pasaran de ser sino la expresión de un conjunto de buenas intenciones. Con todo, para la mayoría de las masas urbanas esa legislación con todas sus imperfecciones representó la institucionalización del pago de los salarios en dinero, el derecho a la asociación sindical, el derecho a la igualdad y el derecho al beneficio de una atención médica mínima. Pero sobre todo no puede olvidarse que esa legislación contribuyó poderosamente a formar en las ciudades la conciencia de que todos los grupos eran acreedores sin distingos al respeto general y sujetos iguales en materia de derechos y de garantías políticas.

/El aumento

El aumento de la educación pública quedó restringido sin embargo a las áreas urbanas y no produjo el monopolio del estado en materia educativa ni siquiera en la rama de la instrucción primaria. El análisis de las cifras de deserción escolar permite suponer que la expansión de la educación pública se aprovechó sobre todo para las clases medias y que, por tanto, no se distribuyeron en forma homogénea por todos los estratos sociales los beneficios del sistema instituído. Respecto a la política de redistribución, no cabe duda de que sus resultados favorecieron sobre todo a las mismas capas medias que la fomentaron.

Resultado de todas estas experiencias, a veces desalentadoras, en el campo de la política social, fue el hecho de que transcurrido el momento ascensional, e iniciadas las clases medias en la etapa del compromiso, sus orientaciones sociales no pudieron menos de variar de acento y de dirección. Quizá éste sea el punto en que aparece más patente la adaptación de los sectores medios a los residuos más o menos vigorosos del sistema tradicional. En efecto, lejos de continuar persistiendo en la total eliminación de los "poderes intermediarios" de la vieja sociedad, se aceptó muchas veces la necesidad de contar con su perduración. En consecuencia, el original impulso igualitario toma ahora un tono mucho más pragmático. El sufragio universal dejó de ser para muchos sectores medios un principio fundamental y se le aceptó tan sólo como una especie de instrumento inevitable; se destacaron los abusos del sindicalismo y se sostuvo la necesidad de poner coto a los avances gremiales; se favoreció una política educativa que protegía a la educación privada; y, por último, los servicios de bienestar social se aceptaron muchas veces de modo consciente como una manera de disminuir las supuestas tendencias revolucionarias de los sectores urbanos desposeídos y como un medio de eliminar fenómenos desagradables aunque fuera en forma pasajera. En este sentido, en comparación con el período de ascenso al poder político y económico, los movimientos sociales de la clase media se atenuaron de modo notable en la etapa del compromiso. Y alguien ha podido sostener incluso en su forma extrema que la actitud

/general fue

general fue una suerte de resignación ante las fatalidades de la pobreza que había que aceptar como un hecho irreductible. Se ha dicho en este sentido que el impulso inicial hacia una mejor distribución del poder, del prestigio y de la riqueza fue perdiendo importancia y los sectores medios se interesaron mucho más en aprovechar las ventajas relativas por ellos adquiridas que en esforzarse por una nueva organización social. En resumen, en la medida en que los mecanismos sociales tendieron a favorecer la distribución desigual de los deberes y de las recompensas sociales en favor de las nuevas clases medias, éstas tendieron a identificarse cada vez más con las oportunidades ofrecidas por el orden social establecido.

Este esquema analítico - que no es la historia concreta de país alguno, sino el tipo ideal de un acontecer a que muchos se han aproximado - nos da en definitiva, para decirlo a lo Nietzsche, lo que pudiera denominarse una "clase media domesticada". Pero si la frase pareciese demasiado dura o impropia del análisis sociológico, habría que volver al título de esta sección del capítulo para decir simplemente: una clase media sin auténtica y propia fisonomía. Y no pudo tener esa fisonomía por haber incurrido en tres tipos de resignación: resignación en la ambición política, resignación en la creación económica y resignación ante las frustraciones de la política social.

V. LAS CLASES MEDIAS EN LOS MOMENTOS ACTUALES

Se reconozca o no en forma expresa y sea más o menos patética la manera de declararlo, el hecho que nadie deja de percibir en estos instantes es que nos encontramos en una divisoria decisiva de la historia latinoamericana. Y que en fin de cuentas todo depende de que sus hombres sean o no capaces de superar definitivamente el estado de insuficiencia dinámica que ha caracterizado el desarrollo económico de las últimas décadas. En la superación está la expectativa promisoria de una equiparación rápida con los países más adelantados del mundo contemporáneo. En el fracaso está, con el estancamiento, la incógnita aterradora que abren el caos, la desesperanza y la frustración.

Pues bien, en ese esfuerzo - imposible de diferir - por colocar la tasa de nuestro crecimiento a la altura necesaria, precisa romper con muchos de los obstáculos que opone la estructura social. Y uno de ellos es del que han venido ocupándose las páginas anteriores. Se ha dicho en este sentido con razón que "la técnica productiva contemporánea requiere de más en más... hombres de iniciativa y resolución, con aptitud para tomar riesgos y asumir responsabilidades" y que "la necesidad de estos elementos dinámicos crece con un ritmo mucho más acelerado que el del propio desarrollo".[19/]

Por otra parte, para que pueda surgir esa nueva falange de hombres creadores se precisa romper con todas las formas del privilegio que atenazaron en forma tradicional el acerbo indudable de las energías prontas a la iniciativa, por falta sobre todo, del aguijón de la competencia. La destrucción del privilegio de la tierra es históricamente el más importante por causa de su peso secular, pero no pasa de ser uno de entre los demás privilegios que se impone quebrar. Entre otros, "las formas abusivas del empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del estado".[20/]

19/ Véase el documento Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), que se presenta al décimo período de sesiones de la CEPAL.

20/ Op.cit.

/Lo que

Lo que un economista de rica y larga experiencia ha podido expresar así de manera tan contundente, viene contenido - de manera implícita y en la forma más lenta que impone el rodeo del examen sociológico - en las consideraciones hechas en este capítulo acerca de las clases medias y del papel que han desempeñado en estos últimos años.

No se trata de optimismo o pesimismo, pues siempre hay aspectos o facetas que pueden juzgarse de uno u otro modo. Nadie puede negar que en su conjunto la historia latinoamericana del pasado inmediato - casi una centuria - ofrece ejemplos patentes de energía creadora, muestras de figuras excepcionales comparables a las que se ofrecieron en otras partes, evidencias de la aportación tenaz de elementos caracterizados como sectores medios. Pero el análisis realizado - y justificado en su causalidad - no deja lugar a dudas que esos sectores medios nunca se dieron con la densidad y la intensidad necesarias. Es decir, que apenas se ofreció en forma suficientemente aproximada el tipo ideal de los hombres que hicieron las grandes sociedades industriales de Europa y Norteamérica. La porosidad defensiva de la estructura tradicional amansó muchos ímpetus, y las clases medias existentes tendieron a la postre a la cómoda aceptación de las circunstancias. Cierto es que la imagen descrita de semejantes clases sin clara fisonomía vale muy en particular para ciertos países que, con sorpresa histórica, entraron en el remanso de un peligroso estancamiento luego de un poderoso esfuerzo inicial. En cambio, pudiera ser totalmente invalida para aquellos otros países que con menores reservas históricas han dado en estos últimos tiempos un sorprendente salto en su desarrollo. La diferencia en la cualidad o naturaleza más importante que la distinción en el número, según la hipótesis de Hoselitz, parecería tener así una patente confirmación. Pero no se debiera olvidar que el ascenso en la marea coincide en esos países con los efectos de intensas conmociones sociales - estrictamente revolucionarias en algunos - y que por otra parte no está nada en claro hasta qué punto no ha pesado en ello en alguna medida la acción de formas "espurias", un exceso de "capitalismo de coyuntura", aventurero o político, que tampoco coincide con

/las formas

las formas normales del modelo clásico. Ahora bien, tanto en este caso como en el anterior no se podrá decir la última palabra - y poseer por tanto una auténtica interpretación no meramente aproximada -, sino cuando se lleven a cabo las detenidas investigaciones que todavía nos faltan. El campo casi inédito de lo que han significado las clases medias en América Latina en estas últimas décadas - la acción y el tipo empresariales muy en particular - puede dar todavía algunas sorpresas cuando se le estudie debidamente y obligue a formular nuevas hipótesis interpretativas.

Con todo, frente a las exigencias del momento y atenidos a la experiencia histórica hasta hoy conocida, apenas hay riesgo alguno en formular a continuación determinadas afirmaciones.

1. Las exigencias de renovación

a) El desarrollo económico significa desde luego muchas cosas, tantas que desde el punto de vista sociológico se le puede considerar como el "tema dominante" de nuestros días, si por tal se entiende no que todo lo demás tenga que darse en función de él - error en que comienza a incurrirse con peligro -, sino referido a él meramente de una u otra manera. Pero siendo tantas cosas, es ante todo y sobre todo un problema de inversión eficaz, lo que supone previamente la aportación de los capitales necesarios. Ahora bien, esos capitales - aparte los que pueda aportar la cooperación internacional - sólo pueden provenir, en países relativamente pobres, de los que en un momento dado gozan de ingresos superiores y tienen por tanto mayor capacidad de ahorro. Las clases medias - en sus estratos más elevados en particular - no pueden rehuir este imperativo del momento. Si no aceptan el inicial sacrificio que esto les exige, no podrán inculpar a nadie de que el desarrollo se haga más tarde o más temprano en otra forma, es decir, acudiendo a medios distintos de acumulación del capital.

b) Pero se estaría en un error si alguien creyera que tan sólo se trata de este elemento estrictamente económico: capitalizar e invertir. Después de sus años de deslizamiento apático, los sectores medios requieren una completa renovación de sus modos de comportamiento. Necesitan un estímulo

/a fondo

a fondo de sus impulsos vitales para afrontar todas las responsabilidades que sobre ellos recaen. Afán de superación, capacidad inventiva, aceptación del riesgo, goce de la empresa por la empresa misma y por lo que ella significa para el bienestar común. Requieren aceptar una nueva disciplina, si quieren ganar por su ejemplaridad - por el modelo de sus valores morales - el respeto y la cooperación de todas las clases sociales en la tarea común. En una palabra, necesitan recuperar con ropajes actuales algo de lo que fue la imagen - idealizada quizá y hoy desvanecida - de sus tiempos heroicos en los países más avanzados.

2. Los sectores medios en las nuevas circunstancias

a) Sería injusto sin embargo en el requerimiento de esta renovación desconocer toda el agua corrida desde entonces. La renovación no puede consistir en el esfuerzo, condenado al fracaso, de reproducir a la letra un modelo histórico, es decir, del pasado, y por lo tanto inexistente ahora. Reside mas bien en adaptar a nuevas circunstantes - muy distintas sin duda - algunos de los impulsos y valores que anteriormente lo configuraron. Los que hoy sean posibles, nada más y nada menos. El antiguo estado abstencionista desapareció, el viejo empresario "capitán de industria" no existe, la educación humanista no puede realizarse como en otros tiempos. Sin embargo, muchos de los valores que aportó la burguesía - algo más que una clase: una forma de civilización y un ideal humano - subsisten todavía, porque son un añejo precipitado de la historia, o mejor dicho, de sus momentos más luminosos y creadores. No puede hablarse en serio de la renovación que incumbe a los sectores medios en América Latina sin saber en qué consiste nuestro tiempo y cuáles son sus exigencias. Y nuestro tiempo, sometido a un inexorable proceso de racionalización y organización, exige ser aceptado en cuanto tal cara a cara, para también poder hacer frente - ¿quién puede negarlos? - a todos sus peligros.

La capacidad de invención y de imaginación creadora de las nuevas clases medias tiene que aceptar el camino del estado, "beneficio" y "maleficio" hoy al mismo tiempo; porque el estado actual, aunque lo pretenda, no puede cruzarse de brazos ante el proceso espontáneo de la vida económica.

/Pero una

Pero una cosa es descargar sobre él todas las responsabilidades, y otra utilizar la altura que otorga su perspectiva para contemplar en su conjunto la actividad económica de todos. Ahora bien, esa visión de conjunto no es otra cosa que lo que hoy se llama programación o planificación, la cual por todas partes - pero sobre todo cuando se trata de países en trance de desarrollo - consiste simplemente en saber hacia dónde se va, o sea, en tener bien concebido y formulado un orden de metas y de instrumentos. La "capacidad creadora" de los sectores medios no se desvanece en una economía programada. En ellos residen, en primer lugar, los conocimientos necesarios para estudiarla y formularla; a ellos pertenecen asimismo los medios con que llenar de inmediato los cuadros demarcados en los planes tanto en la actividad pública como en la privada. El estado democrático actúa con un mínimo de compulsión, pero ofrece en cambio a la inventiva humana - de nuevo la "innovación" - un amplio juego de resortes en los campos del estímulo y de la persuasión. Toda la tarea inmediata de la denominada hasta ahora clase media - y no sólo de ella naturalmente - se cifra en utilizar con todo entusiasmo el campo de la acción política para crear nuevos procedimientos de la actividad estatal democrática, nuevas formas de persuasión, de estímulo y de reglamentación. De suerte que la política económica - o la general si así se quiere - haga del estado un instrumento racional eficaz, sin convertirlo en el leviatán inhumano a que siempre tiende - hoy sobre todo - al menor descuido.

El mantenimiento del estado programador - dentro de los límites de la libertad humana - es ya de por sí una tarea "innovadora" que las clases medias deben aceptar en estrecha colaboración con las llamadas populares.

b) Ningún país esforzado hoy por aumentar su desarrollo puede ya contar con el tipo del viejo empresario: propietario, organizador y director absoluto de su propia industria o actividad. Todos los países del llamado lado occidental cuentan, desde luego, con empresarios del más diverso tipo, y no se ha extinguido ni mucho menos ni siquiera el que se llamó "pequeño" en la clásica terminología. Pero lo que predomina - y no es cosa aquí de repetir la historia - es el nuevo tipo del <u>manager</u> y de la

/dirección colectiva.

dirección colectiva. En este terreno no es tampoco posible la imitación automática, a que tiende tanto curso vulgarizador de "organización de empresas". He aquí otra vez un nuevo desafío a la capacidad inventiva de los sectores medios renovados. Como en el caso de la técnica, la organización hay también que inventarla sobre el terreno, es decir, en vista de muy concretas y peculiares circunstancias. El ímpetu de los nuevos hombres dinámicos que hoy se demandan - plenos de "iniciativa y resolución" - encuentra hoy su típico campo de batalla en el de las nuevas formas de "organización" que exige la actividad privada, al lado de la pública de que antes se habló.

Pero además, aunque el organization man parezca hoy la ineludible figura de estos tiempos - en esta fase de cultura postburguesa propagada por doquier -, no es ni mucho menos un imperativo que exija una aceptación alegre y desenfadada. De modo que si en los mismos lugares donde ha surgido con caracteres más acusados existe la preocupación por atenuar sin eliminarlo-- propósito imposible - sus aspectos "despersonalizadores", allí donde ahora se insinúa o comienza quizá fuera más fácil dar con fórmulas que mantuvieran en forma soportable - es decir, humana - su inevitable tensión. ¿No sería ésta otra estimulante tarea para los nuevos hombres dinámicos dentro de nuestra cultura?

c) Cayeron asimismo los viejos mitos de la improvisación y apenas soldado alguno lleva en su mochila el bastón de mariscal. La estructura técnica de nuestro tiempo - la economía en primer lugar - no puede mantenerse sin una dura preparación. Es el momento en que se ha hecho consciente para todos lo que significa la educación en las sociedades modernas. Por lo tanto, es el instante que en los países menos avanzados acaba de ponerse en estrecha dependencia recíproca a la educación con el desarrollo económico. Sobre este punto naturalmente habría mucha tela por cortar, pero con la alusión basta y sobra. Lo fundamental es que buena parte de esa renovación de los sectores medios de que ahora se trata, sólo podrá realizarse a través de una completa y adecuada "renovación" educativa. Los nuevos científicos, los nuevos técnicos, los nuevos organizadores, los nuevos orientadores políticos, tienen que ser el resultado de un poderoso esfuerzo educativo, en los límites - para qué engañar, pues el tiempo urge - de la extenuación. Así se ha realizado en otras partes.

/3. Las

3. Las tensiones internas en la tarea de las nuevas clases medias

Ahora bien, si la planificación ha de ser de todos y para todos, de arriba a abajo y de abajo a arriba - es decir, democrática - y si la "organización" debe ser humana, los más decididos soportes de esos valores democráticos no pueden ser otros - en méritos de su educación y de la tradición que les empapa - que los más claros representantes de las clases medias cultivadas. ¿No se estará pidiendo - con todo lo dicho - demasiado? ¿No podrá exceder esta tarea la voluntad de los nuevos hombres requeridos? Nó. Las tareas difíciles son para los hombres, y estos no se han encogido ante su carga en ningún gran momento. Lo cual no impide que se vean y señalen a tiempo las inevitables tensiones internas que esa carga lleva consigo.

La primera de ellas es harto vieja, aunque sólo ahora se manifieste con caracteres agudos y consiste en el hecho de que si los hombres cultivados de los sectores medios han de ser el motor de la innovación continuada, son por otro lado y al mismo tiempo, los únicos soportes de la tradición, de lo que toda tradición tiene siempre de válida. Ser tradicionalista es - ha sido siempre - un anacronismo, pero toda tradición despojada de sus frutos y oropeles caducos es el hilo de continuidad que acepta todo hombre fiel a su condición humana.

La segunda ha sido formulada desde el principio en todo su carácter abstracto y reiterada luego en diversas insinuaciones concretas. Es la tensión típica del hombre occidental, o sea del hombre moderno, que en algunos momentos pudo mantener su equilibrio, pero que hoy tiende a recargarse peligrosamente por uno de sus lados. Se trata de la latente e insuperable contradicción entre las tendencias cosificadoras e impersonales de la racionalización ineludible y las tendencias no menos permanentes del ideal de la "personalidad". Es la tensión, como antes se dijo, entre la "organización" y el "individuo", ser "único" e irremplazable.

La tercera se deriva de la estructura y el funcionamiento de las modernas sociedades industriales, que si por un lado son "sociedades de masas" son por otro "sociedades elitarias". Quizá más que las anteriores, esta tensión exigiría un detenido examen, inoportuno aquí. Pero era preferible el método de unas comprimidas alusiones al completo silencio, porque el silencio en este punto equivale a no querer ver la realidad en el momento en que se exige de algunos hombres una labor ciertamente extraordinaria.

/Capítulo V

Capítulo V

EVOLUCION E INTEGRACION DE LAS CLASES URBANAS POPULARES

1. Condiciones generales

El rápido crecimiento de las ciudades principales fue acompañado de un significativo aumento de las personas y familias que ocupaban las posiciones inferiores en el sistema de estratificación urbana. Se ha examinado con frecuencia el problema de ese tipo de sectores urbanos dependientes de la creación de una mano de obra apta para el desarrollo industrial, centrándose el análisis en torno al tema del ajuste de los obreros - considerados como individuos - a las modernas estructuras productivas. Se ha insistido en que el obrero cuya conducta aparece vinculada al orden industrial es aquel que desempeña un mismo oficio durante la mayor parte de su vida y por lo general dentro de una misma firma o industria. Según este criterio, las informaciones asequibles hacen pensar que un compromiso auténtico con las formas industriales de vida sólo se dio en sectores muy limitados de la mano de obra urbana. En parte las dificultades se derivan de la necesidad de transformación de una mano de obra de origen agrícola en una mano de obra industrial disciplinada, capaz de adaptarse de modo permanente a un nuevo modo de vida. El campesino, ligado a la familia y a la aldea, cuyos horizontes son limitados y cuyas actividades están determinadas por el ritmo de las estaciones, debe incorporarse a un mundo de nuevos incentivos y diferentes tipos de reglas y normas de conducta. La rutina industrial está determinada por la tecnología y no por los fenómenos naturales. Las recompensas que el obrero recibe por su trabajo, están, en gran parte, en relación con su destreza y esfuerzo propios. El proceso de ajuste no es fácil y se cita a menudo como uno de los mayores obstáculos al desarrollo.

Como se ha dicho repetidas veces, tales obreros permanecen marginales en relación con el medio en el cual ingresan y muestran un débil interés por los problemas colectivos, tanto del trabajo como de la acción obrera.

/Durante el

Durante el período que abarca este estudio la expansión de las ocupaciones calificadas fue considerablemente menor que el empleo no calificado o los empleos tradicionales. La baja productividad de las empresas constituyó un hecho generalizado, influyendo así junto con la inestabilidad económica predominante de un modo directo en el funcionamiento del mercado de trabajo. Por lo tanto, la mano de obra se caracterizaba fundamentalmente por su baja calificación y por su inestabilidad. Por lo demás, estos dos tipos están estrechamente ligados y se refuerzan en forma recíproca. La mediocre calificación de los obreros constituye un hecho general y plantea complejos problemas. La formación profesional está a menudo poco organizada, es insuficiente en cantidad y se encuentra mal orientada en función de las necesidades reales de las industrias que se crean; en numerosos casos casi no existe una formación profesional, sino la que se da en el lugar mismo de trabajo.

Aunque es posible comprobar cierto interés del estado y de las empresas en la formación de la mano de obra industrial, casi nunca se concretó este propósito en medidas sistemáticas, y cuando las hubo tuvieron un alcance limitado, sintiéndose aún hoy la necesidad de un grupo de trabajadores con alto nivel de calificación y poseedores de una efectiva disciplina industrial. La solución de los llamados "problemas humanos" de la empresa quedó a menudo librada al azar, con la esperanza de que la introducción de técnicas modernas habría de encontrar una respuesta espontánea por parte de la población urbana y en especial de los sectores obreros. Las más de las veces la baja productividad de la mano de obra industrial terminó por aceptarse como una verdadera fatalidad, como un hecho que sólo el curso natural de los acontecimientos lograría modificar. A pesar de la indudable importancia que para el proceso de desarrollo tiene el compromiso de los sectores urbanos dependientes con las necesidades de la industria moderna, el problema debe considerarse sólo como un aspecto de un fenómeno mucho más complejo y general. La incorporación de nuevos estratos y grupos sociales a las instituciones de una comunidad nacional no sólo incluye la creación de los recursos humanos requeridos por el funcionamiento eficiente de las modernas actividades productivas, sino también la formación de individuos capaces de actuar inteligentemente frente al conjunto de las instituciones

/sociales y

sociales y políticas de una sociedad motivada por el cambio y la capacidad creadora, en la que las modernas estructuras industriales, lejos de constituir un injerto ocasional, expresan o integran, y realizan día a día los valores y expectativas del sistema entero.

2. Orígenes del sindicalismo latinoamericano

Como expresión del movimiento obrero en América Latina, el sindicalismo es un fenómeno que data de los comienzos del siglo. En la Argentina y Chile las organizaciones ferroviarias - maquinistas y ayudantes de caldera - aparecen a mediados del decenio 1880-90. En esa época es posible encontrar asimismo importantes organizaciones de obreros de imprenta así como de panaderos. Desde principios de siglo, los sindicatos formados por los obreros del salitre chileno - que reciben el nombre de "mancomunales" - empiezan a desempeñar un papel de suma importancia.

El movimiento obrero no sólo se organiza pronto, sino que además lleva a cabo acciones de envergadura. En el Perú, los obreros marítimos del Callao organizaron en 1913 el primer movimiento general en ese país en favor de la jornada de ocho horas. En la Argentina, Cuba, Chile y el Uruguay el mismo tipo de obreros desempeña un gran papel en la ola de huelgas que siguió a la primera guerra mundial. En México en 1910, antes de la caída de Porfirio Diaz, los obreros mineros y textiles se contaban entre los primeros grupos organizados y dirigieron huelgas importantes.

Para comprender este sindicalismo, que constituye los orígenes del movimiento obrero latinoamericano, se han señalado a menudo dos rasgos que contribuirían a caracterizarlo: a) el tipo de obrero afiliado a esas organizaciones y b) la orientación ideológico-política de tales sindicatos.

En efecto, es posible señalar que los grupos de que se trata estaban formados en su mayoría por obreros cuyo tipo de tarea se aproximaba a la tradicional actividad artesanal. Por lo tanto, más que obreros propiamente tales, eran casi semiartesanos que poseían una clara conciencia de su condición de "productores". Si a ello se agrega que en algunos países influyeron en el movimiento sindical - cuando no lo organizaron - grupos europeos emigrantes, que trasladaron al nuevo mundo las orientaciones ideológicas que caracterizaban entonces el movimiento obrero en sus países de origen, no parecerá extraño que los primeros sindicatos hayan tenido

/como rasgo

como rasgo distintivo la posesión de una intensa conciencia obrera. Esa conciencia de clase se expresaba en ideologías que de algún modo creían posible remodelar la sociedad a partir de una cultura obrera que surge y se desarrolla desde el sindicato mismo.

Además, como lo han señalado algunos autores,[1/] es muy probable que el carácter revolucionario, casi extremo, de las primeras organizaciones sindicales esté ligado a la debilidad que como grupo tienen estas organizaciones frente al resto de la sociedad. El éxito de sus luchas en el plano profesional y económico es aleatorio, en la medida de su debilidad como grupo de poder. Ello las incita a rechazar de modo radical el régimen imperante y a concebir una sociedad ideal en que el obrero, el "productor", sería el elemento fundamental.

El sindicato característico de ese período fue lo que bien podría denominarse un sindicalismo de militantes o de élite. Una de sus expresiones más originales fue su tendencia a la creación de una cultura obrera expresada en el "ateneo literario", en un teatro, una literatura y un periodismo obreros. Es un hecho social significativo que la influencia de tal tipo de ideas no se circunscribiese a los sectores populares, pues se extendió a algunos grupos intelectuales de las capas medias que orientaron su acción y su pensamiento hacia el ideal de una transformación de la sociedad sobre bases "obreristas". De la identificación de los intelectuales de clase media con el naciente movimiento sindical surgió la concepción de una "política obrerista" que rechazaba el capitalismo y se inspiraba en un confuso humanitarismo. El propósito final de esa política era llevar a cabo una radical transformación de las instituciones de acuerdo con esas concepciones ideológicas.

3. El obrerismo en la política

El influjo del "obrerismo" sobre los movimientos políticos de las capas medias en ascenso contribuyó - como ya se ha visto - a decidir las orientaciones del "progresimo" de esos sectores sociales y, en algunos casos, a facilitar la posibilidad de acciones de conjunto, así como una relativa

---

1/ Alain Touraine y Bernard Mottez, "Classe ouvrière et Société globale" en Traité de Sociologie du travail de G. Friedman y P. Naville, (París, Librairie Armand Colin, 1962), vol. II, p. 264.

/identidad de

identidad de fines y propósitos. En ciertos países, importantes núcleos de jóvenes intelectuales de los estratos medios, apoyándose en el incipiente movimiento obrero e inspirándose en él, rechazaron de plano el orden tradicional de la sociedad. Partiendo de la idea de estar viviendo "una hora revolucionaria", dispuestos a romper con el pasado y dirigiendo lo mejor de su pensamiento a la profunda transformación social que se proponían, muchos de esos intelectuales se convirtieron en los líderes del naciente movimiento obrero. En cambio, otros lograron conducir y canalizar en una dirección más o menos similar los movimientos políticos de los sectores medios, que en ese instante buscaban una mayor participación en las estructuras de poder.

No puede dejarse de señalar que todos esos primeros programas de acción política, formulados en términos de "reivindicaciones sociales" e inspirados en diversos modelos ideológicos - vagos y contradictorios - las más de las veces expresaban a menudo la intención de promover una transformación profunda de las estructuras sociales. Es indudable que esos programas fueron el resultado de una cierta comunidad de orientaciones de los sectores populares, encabezados por las primeras organizaciones obreras, a la vez que de muchos intelectuales de los sectores medios. Si se considera la evolución reciente de algunos países de América Latina, en muchas de las aspiraciones de industrialización sería posible encontrar las huellas del impulso de transformación social que representaban las ideologías obreras del sindicalismo de élite. Ese impulso terminó por identificarse con el proceso de ascenso político y económico de las capas medias.

Al analizar el papel de los sectores populares en el desarrollo de América Latina, no siempre se ha prestado bastante atención al hecho de que el estímulo inicial en el proceso de transformación social proviene a menudo de las ideologías y formas de acción que en un comienzo adoptaron los sindicatos obreros. No existía todavía una moderna industria, ni siquiera el propósito de establecerla, cuando algunos núcleos obreros latinoamericanos habían recogido ya las ideologías sociales producidas por el industrialismo europeo y estaban imaginado la posibilidad y los modelos que permitirían reorganizar la sociedad, al tiempo que creaban las instituciones obreras a cuyo cargo estaría la labor transformadora.

/Por lo

Por lo tanto, no cabe pensar que dicho incentivo provino simplemente de la imitación de la moderna organización productiva que poseían los países desarrollados, como tampoco del hecho de que los intelectuales organizados favoreciesen el establecimiento de una sociedad industrial o de las motivaciones propias de los sectores empresariales. Antes bien, la industrialización aparece asimismo como un aspecto y una etapa de ese propósito "revolucionario" de construir "nuevas sociedades", afán siempre presente en las formulaciones políticas referidas al desarrollo latinoamericano. Aunque sea de pasada, no puede dejarse de señalar la probabilidad de que el sindicalismo de élite influyera de modo notorio en la intención de romper con el tradicionalismo, sugestión que fue recogida por las capas medias a través de los núcleos de intelectuales que en ese momento estaban identificados con los propósitos de transformación social del movimiento obrero.

4. La paradoja del sindicalismo latinoamericano

El sindicalismo de militantes o de élite fue reemplazado por una organización sindical semejante en lo formal a los modelos burocráticos de los países desarrollados. Conviene, sin embargo, señalar que no existe un tipo de estructura peculiar al nuevo sindicalismo. En aquellos países y lugares en que es posible encontrar industrias bien definidas, tiende a desarrollarse un sindicato de industria. Donde la industria y el desarrollo tecnológico es menos importante - lo que a menudo significa empresas de pequeño tamaño - y donde un gran número de ocupaciones se dan en una sola localidad, el modelo tiende a ser un sindicalismo de tipo general.[2/]

Cabe subrayar que en el caso de América Latina la transformación no fue obra de los sindicatos mismos, pues se realizó las más de las veces por iniciativa del estado. En efecto, con propósitos de política social y con la intención de controlar en alguna forma los nuevos grupos, el estado se preocupó de reglamentar las organizaciones obreras al tiempo que garantizaba el derecho de los trabajadores a asociarse en defensa de sus intereses. Vale la pena insistir en dos aspectos que de un modo

2/ Walter Galenson, Labor and Economic Development, (Nueva York, John Wiley and Sons, Inc., 1959), p. 10.

/directo inciden

directo inciden en la estructura y orientación adoptada por las organizaciones obreras. En primer lugar, la nueva estructura sindical no surge desde las organizaciones sindicales, que habrían buscado formas de organización más concordantes con las nuevas condiciones económicas y sociales. En segundo término, y cualquiera que haya sido el propósito manifiesto, si se examina la naturaleza de la legislación sindical no es difícil imaginar que un motivo de mucha importancia habría sido controlar los movimientos obreros mediante leyes e instituciones especiales. Considerando el potencial político de los sindicatos, el estado tendió a menudo a propiciar algún modelo de organismo sindical como parte de su nueva política de organización social.[3/]

A diferencia de lo ocurrido en Europa, el sindicato burocrático antecedió al industrialismo, del mismo modo que la legislación obrera y la política social precedieron a la industria. Es probable que la legislación obrera y la política social hayan sido el resultado de la particular constelación de poder a que dio lugar el crecimiento de las grandes ciudades preindustriales de América Latina. Sólo así podría comprenderse el hecho, sorprendente en apariencia, de que el estado iniciase en muchos casos una activa política de promoción de las organizaciones sindicales en los grandes conglomerados urbanos aún antes de que existiera una verdadera masa de trabajadores industriales. Como se ha señalado con referencia al Brasil, "el desarrollo del sindicalismo ha precedido al del movimiento obrero".[4/]

La acción estatal varió en intensidad de acuerdo con las condiciones locales. En algunos países la autoridad política no sólo se interesó en la organización de sindicatos, sino también en las federaciones o centrales

---

3/ Véase, en este sentido, Robert J. Alexander, Labor Relations in Argentina, Brazil and Chile (Nueva York, 1962), pp. 13-17; el mismo, "Algunas características generales del movimiento obrero en Latinoamérica", en Política, N° 16 (Caracas, junio-julio de 1961), p. 94, y Azis Simao, "Industrialisation et syndicalisme au Bresil", en Sociologie du Travail N° 4 (octubre-diciembre de 1961), p. 67.

4/ Véase Alain Touraine, "Industrialisation et conscience ouvrière à São Paulo", en Sociologie du Travail, N° 4 (octubre-diciembre de 1961), p. 88.

/sindicales, y

sindicales, y hasta llegó en ocasiones a incorporarlas en la maquinaria estatal. Otras veces el estado facilitó - o al menos permitió - la creación de federaciones obreras. Sin embargo, cualquiera que haya sido la intensidad de la promoción estatal de organizaciones de trabajadores en las ciudades, es frecuente que los grupos de poder - sobre todo los provenientes de los sectores medios, conscientes también del potencial político de las organizaciones sindicales - intentaran vincularlas a ellos, para facilitar su propio acceso o estabilidad en el poder.

5. Peculiaridades en la formación de la conciencia obrera latinoamericana

Para comprender la actual situación sindical latinoamericana hay que tener en cuenta una serie de consideraciones previas.[5/] El desarrollo del "sindicato de industria" o del "sindicato general" por oposición al "sindicato de militantes", no es sólo el resultado de la imposición, muchas veces por el estado, de una estructura o forma de organización que en modo alguno correspondía a la condición real de los sectores obreros. El problema presenta mayores complejidades y es posible que la respuesta no se encuentre en la mera consideración de lo que podría llamarse una "condición obrera" ni, por consiguiente, en un análisis que se concretara al sindicato mismo, sino que resulte necesario enfrentarse al tema del cambio social y, en relación con él, tratar de comprender al sindicato y al movimiento obrero en su totalidad.

Puede decirse que la clase obrera es una clase en formación en casi todos los países de América Latina. Es muy probable que en sus orientaciones esté determinada en gran medida - además de por su situación como tal - por su posición dentro de las sociedades nacionales, uno de cuyos rasgos característicos es encontrarse en la ambivalencia de una situación de crisis y de crecimiento a la vez.

5/ Las que siguen constituyen una generalización de las proposiciones analíticas contenidas en el artículo citado de Alain Touraine, pp. 77-95. Aunque referido a la situación brasileña, ese artículo permite un enfoque original y sugestivo del caso latinoamericano.

/Muchas veces

Muchas veces se ha supuesto que la clase obrera latinoamericana, tanto en sus actitudes como en sus formas de acción, procedería como la clase obrera europea de fines del siglo XIX y principios del XX. La causa del retraso en su evolución sería que los obreros parecen permanecer ligados aún en cierto modo a las formas de vida y de pensamientos características del medio preindustrial de que provienen. Touraine - aun reconociendo que el paso de un medio cultural y social a otro es un elemento esencial en la consideración de la situación - advierte que esta explicación le parece insuficiente. Lo fundamental estriba a su juicio en que en el caso de América Latina no es posible referirse a una "situación industrial" normal a la que se irían incorporando los obreros que pasan a engrosar la nueva clase en formación.

Al considerar las características de la sociedad urbana de la mayoría de los países latinoamericanos es de suma importancia comprobar que existe una cierta distancia o desfase entre la vida económica y la vida social y cultural. Como es sabido, en Europa, la democracia social fue conquistada lentamente, y el consumo de masas es un hecho reciente que no surge sino después de una larga historia de desarrollo económico y de transformaciones políticas. En cambio, en la mayoría de las sociedades urbanas de América Latina es posible señalar un avance más rápido de la "democracia", o mejor dicho de la cultura de masas, respecto del desarrollo estrictamente económico.

Ahora bien, la nueva masa obrera, que es producto en su mayoría de las migraciones internas, se incorpora precisamente a las condiciones que acaban de describirse y no a otras. Como a menudo el centro urbano de atracción no logra satisfacer las aspiraciones de las masas de emigrantes, los problemas urbanos ocupan un lugar de primera importancia y suelen proyectarse sobre el trabajo, determinando las orientaciones de estos nuevos obreros.

En consecuencia, el hecho de que gran parte de los nuevos sectores obreros estén constituidos por la migración interna proporciona otro elemento decisivo para comprender la actual situación sindical. Así pues, los nuevos grupos obreros se sitúan frente al mundo urbano con una serie de actitudes que encierran los elementos de explicación de sus comportamientos.

/Touraine señala

Touraine señala que dichas actitudes se desarrollan en tres niveles, a saber:

a) La búsqueda individual de ventajas económicas;

b) Una solidaridad concreta, mejor aún, el sentimiento de pertenecer a grupos primarios y su acción, por consiguiente, no está motivada por principios ideológicos, ni por la conciencia de los fines y de la estrategia de la lucha obrera;

c) La representación de la sociedad que estos obreros se formulan reposa en la oposición de niveles sociales más que en los conflictos de clases, que es un tipo de representación agrícola más bien que industrial. Es la conciencia de ser "un pobre", de ser el "pueblo" frente a "los grandes", etc.

"Estos tres niveles de actitudes, estos tres marcos de referencia de la acción pueden entrar en conflicto y pueden también combinarse. El sindicato, por ejemplo, aparece a la vez como instrumento al servicio del interés personal, como expresión de la solidaridad del grupo primario de trabajo y como manifestación de la oposición de intereses entre niveles sociales, entre el pueblo y sus amos. Sin embargo, esta multiplicidad de sentidos de la acción sindical significa también su debilidad pues no asegura la unificación de sus distintos planos en el marco de una conciencia de clases estable."6/

6. Las funciones del "sindicato de industria" en la historia social de América Latina

Lo señalado hizo posible que funcionase el "sindicato de industria" o el "sindicato general" que, como modelos de organización, tenían una estructura típicamente burocrática, un núcleo de dirigentes estatutariamente depositario de múltiples funciones y poderes - en una palabra, encargados del manejo de sindicatos - frente a una masa heterogénea de afiliados de distintos oficios y calificaciones. Sin embargo, no se puede sostener que el nuevo sindicato constituyó un "sindicalismo de masas" frente al anterior "sindicalismo de minoría". El nuevo sistema de organización sindical determinó la afiliación meramente formal de un gran número de obreros, aunque en realidad la adhesión personal al sindicato sólo implicó a una minoría.

6/ Touraine, loc. cit., p. 82.

/El sindicato

El sindicato pasó a transformarse en un medio de distribución de "servicios" y se constituyó, sobre todo, en un instrumento para la solución de los problemas individuales y colectivos de los asalariados. La tantas veces señalada "burocratización de los cuadros sindicales" aparecería así como una consecuencia de esta situación, que impone la necesidad de dirigir "aparatos", más bien que la de animar movimientos sociales.

El sindicato general hizo posible que sus dirigentes cumplieran muchas veces la función, entre otras, de servir de puente entre una masa prácticamente marginal y las instituciones propias de la sociedad nacional. Esa fue una de las funciones integradoras por excelencia que cupo a los líderes bajo el nuevo régimen sindical. Tal vez la activa participación política de muchos de ellos, dentro de los cánones sociales establecidos, sea el mejor testimonio del carácter integrador del nuevo liderazgo obrero. No es de extrañar tampoco que estas circunstancias realzaran su importancia política, sobre todo frente a los grupos de las clases medias. Contar con el apoyo de los dirigentes sindicales significó en la práctica tener "apoyo obrero", lo que comprometió muy rápidamente a los primeros en el juego de los intereses políticos, afectando a veces la cohesión interna de las organizaciones obreras. A su vez, los líderes debieron conjugar sus papeles como militantes políticos y líderes sindicales en coyunturas particularmente difíciles, por lo que a menudo resultó casi imposible conciliar demandas y expectativas poco coincidentes. Obsérvese, por otra parte, que - como se señaló en capítulos anteriores - la industrialización y las nuevas instituciones creadas establecieron lentamente, además de los sindicatos, otros lazos entre las masas populares y las instituciones nacionales. Si bien es cierto que en muchos casos comenzó a configurarse una base obrera industrial, el crecimiento acelerado de las grandes ciudades dio lugar a la formación de una masa popular heterogénea en la que eran minoría los obreros sindicalizados.

La orientación del sindicalismo de élite, cuya acción se basaba en el supuesto de que los sindicatos en cuanto tales podían intentar una transformación profunda del sistema social, fue perdiendo fuerza y se prefirió más bien limitarla a la obtención de todas las ventajas económicas que el sistema social vigente podía proporcionar a la masa obrera. Esta

/tendencia a

tendencia a aprovechar las diversas posibilidades de obtener ventajas económicas gracias a las instituciones sociales, coincidió a menudo con el "reformismo" y el "progresismo" de las capas medias y permitió no pocas veces que los dirigentes sindicales y los núcleos políticos de las clases medias iniciaran una suerte de compromiso en favor de ambas partes.

Más de una vez las masas urbanas, incluyendo las sindicalizadas, rebasaron los moldes de sus organizaciones y se comprometieron en toda suerte de movimientos políticos conducidos en la mayoría de los casos por líderes o caudillos locales o nacionales. Otras veces - y aun en circunstancias muy críticas - las apelaciones de los dirigentes sindicales no encontraron eco suficiente en las bases de sus organizaciones. En muchas ocasiones fue posible influir de este modo en los sectores populares aun con una relativa omisión de las organizaciones gremiales.

Un principio de explicación puede encontrarse en el hecho ya anotado de que los problemas fundamentales para los nuevos sectores estaban planteados por su situación en la urbe más que por los que derivasen de su condición de trabajadores industriales. El hecho más grave a menudo fue el de la miseria y las soluciones no podían ser sino políticas, por cuanto el sindicalismo no constituía en los más de los casos una pronta solución. De tal modo que, en ausencia de organizaciones políticas que pudieran canalizar la protesta, los nuevos grupos obreros optaron por otras soluciones radicales, como el "caudillismo" por ejemplo.

Tanto las condiciones generales de la inflación, presentes en muchos de los países latinoamericanos, como las características del subempleo y el desempleo urbanos tuvieron decisiva influencia en el carácter que tomó la política sindical de reivindicaciones económicas. En consecuencia, la lucha por obtener mejores salarios se transformó en un afán por mantener su poder adquisitivo actual. Más aún, las organizaciones sindicales hubieron de reconocer que las aspiraciones más urgentes de las masas obreras tendían a la permanencia y seguridad del empleo, aún en el caso extremo de que los niveles de salarios se mantuvieran bajos y disminuyera muchas veces su poder adquisitivo.

/7. Sindicalismo

7. Sindicalismo organizado y capas urbanas marginales

Al considerar los efectos generales del desarrollo y la industrialización en los sectores populares urbanos de América Latina, llama la atención el hecho de que una clase obrera relativamente homogénea y centrada alrededor del empleo industrial siga siendo un fenómeno excepcional en las capas bajas de la población. Como ya se ha dicho, hay indicios de que los sectores populares urbanos aumentaron más rápidamente que la sindicalización. Resultaría de esto que un alto número de sujetos de esos estratos se mantuvieron ajenos a las organizaciones obreras, lo que parece haber ocurrido a todo lo largo del proceso de crecimiento de las grandes urbes. Si a ello se agrega el fenómeno ya anotado de la creación de una población urbana segregada - rasgo típico del crecimiento de las ciudades principales del área -, los nuevos sectores populares sugieren un cuadro en el que prodominarían la heterogeneidad de situaciones, la ausencia de un liderazgo general y permanente, la baja formación política de las masas populares y muchas veces un nivel de conciencia urbana que está empezando a formarse.

Tales rasgos, y el grado de incorporación a las instituciones nacionales, permiten establecer algunas diferenciaciones analíticas que hacen posible distinguir mejor los varios sectores que conforman las clases populares. Los grupos o sectores posibles de señalar serían los siguientes:

a) Sectores populares sindicalizados. Esta categoría está formada sobre todo por obreros que trabajan permanentemente en empresas grandes y medianas, que tienen - al menos en promedio - ciertos grados mínimos de calificación y que por lo general poseen condiciones de vida superiores a los nivels de subconsumo;

b) Sectores populares no sindicalizados. Forman esta categoría aquellos obreros que trabajan en toda suerte de pequeñas empresas industriales y comerciales, talleres, tareas de reparación, actividades de servicios, construcción, vendedores ambulantes y, en general, trabajadores ocasionales. A este grupo habría que agregar algunos artesanos, en especial aquellos cuyos oficios hacen casi imposible

/su incorporación

su incorporación a la moderna organización productiva industrial. Podría señalarse la probabilidad de que el obrero no sindicalizado presente en promedio niveles de calificación más bajos que la categoría anterior, o de que posean calificaciones distintas de las que demandan las organizaciones productivas complejas. Aunque sus niveles de vida son variables, en gran número de casos está por debajo de los niveles de subconsumo;

c) Sectores populares en condiciones de "marginalidad". Por lo general, están formados por un tipo de trabajador de escasa calificación, sin afiliación sindical y que vive por debajo de los niveles de subconsumo. Una de sus características principales es habitar en poblaciones urbanas socialmente segregadas. Este rasgo ecológico ayuda a distinguirlos de los demás estratos populares.

Con respecto al último sector definido conviene tener presente que en muchas de las ciudades latinoamericanas han aparecido distintos grados de marginalidad, en la medida en que la segregación de las poblaciones anotadas ha dejado de ser en algunos casos un fenómeno extremo. Pero lo característico de estos sectores, además de su miseria e ignorancia, es su continuo bregar para obtener un sitio en que habitar de modo permanente, un techo bajo el que guarecerse y ciertos servicios urbanos básicos.

Como se anotaba antes, en esos sectores los problemas de la vida urbana adquieren una importancia superior a los del trabajo propiamente tal. Por lo tanto, las asociaciones colectivas que se crean no se orientan por la defensa de los intereses del trabajo, sino por el mejoramiento de las condiciones habitacionales y, en general, por la obtención de condiciones que permitan a sus componentes sobrevivir en un medio urbano que a menudo parece serles hostil.

Estas organizaciones, que solían escaparse a las ordenanzas y principios legales básicos en las sociedades nacionales, han acabado por ser reconocidas. Hasta podría decirse que en algunos casos se ha aceptado su existencia como situación excepcional que, a veces, contradice los principios más generales que rigen la sociedad, como por ejemplo la ocupación ilegal de tierras, la creación y adopción de

/autoridades no

autoridades no reconocidas de derecho y una serie de otros elementos verdaderamente anómalos. En los últimos años, las autoridades políticas y administrativas han dedicado gran atención al problema. El derecho de tales grupos a la supervivencia ha llegado a constituir una grave preocupación en la mayoría de los programas de asistencia social.

Los núcleos urbanos segregados adquieren formas de organización que al parecer contribuyen paradójicamente a reforzar en ellos la condición y la conciencia de marginalidad. Llega a ocurrir así por el hecho mismo de que el contacto con el medio urbano se realiza "en cuanto" población marginal. No es de extrañar, pues, que el mayor grado de conciencia de marginalidad se encuentre entre los dirigentes de estas organizaciones, a quienes corresponde la tarea de relacionar al grupo que representan con el resto de la estructura urbana.

8. Incorporación nacional de los sectores populares urbanos

Al considerar en sus rasgos más generales la integración de los sectores urbanos dependientes a las instituciones de la sociedad nacional, no podría dejar de aludirse a la expansión de los servicios educativos y sociales en las grandes ciudades, a la participación de las masas en el mercado de bienes y servicios, a los efectos de los medios de comunicación y, en general, al influjo de los varios elementos que constituyen la vida moderna, cuya incorporación es involuntaria las más de las veces. Se ha intentado definir este fenómeno con el término "exposición a la modernidad".

La simple consideración de las informaciones con que se cuenta hace imposible desconocer los notorios avances que las ciudades principales de América Latina experimentaron en la educación, en los servicios sociales, en la incorporación de nuevos sectores al mercado y en la comunicación de masas. Sin embargo y pese a la magnitud de tales esfuerzos, es necesario tener en cuenta que éstos han operado con relativa lentitud y que en muchas ocasiones los resultados esperados no se han hecho presentes con la prontitud deseada, en particular los que se refieren a la creación de condiciones de mayor fluidez social. Los propósitos iniciales, expresados en los programas de política social del estado, consideraban como

/una de

una de las cuestiones fundamentales, tratar de hacer posible a las masas urbanas una activa participación en las instituciones del sistema nacional. Las diversas ideologías acentuaron el valor de la igualdad en la organización ideal de la comunidad ciudadana. Como resultado de todo ello se otorgó nuevos derechos a los sectores independientes, cuidando así de que la incorporación se efectuara paulatina y progresivamente y de evitar, en lo posible, una alteración demasiado drástica del sistema vigente.

El primer impulso, cuyo énfasis igualitario era innegable, hubo de ser modificado más tarde, aceptándose a veces tácitamente que determinadas condiciones - la pobreza, por ejemplo - continuarían siendo aspectos permanentes de la organización social. En consecuencia, la acción estatal - sobre todo en lo que toca a la educación, los servicios sociales y la política de salarios - se orientó fundamentalmente a mejorar las condiciones existentes, aunque a menudo esto no implicara de inmediato la creación de nuevos patrones sociales que permitieran establecer una sociedad más competitiva y un grado más alto de movilidad social.

En suma es posible estimar que grandes sectores de la población que habitaba en las ciudades principales de América Latina estaban constituidos por una masa de trabajadores y consumidores marginales y que una proporción importante de esa población, aunque utilizaba algunas de las ventajas de la ciudad, no participaba realmente de los valores y normas que caracterizan la cultura urbana. El análisis de los niveles de escolaridad alcanzados mostraba que sólo por excepción había sido controlado el analfabetismo absoluto y que no era descabellado imaginar que - considerando el total de analfabetos por desuso - el porcentaje real de quienes sabían leer y escribir habría alcanzado niveles más bajos que los señalados por las cifras oficiales. La deserción escolar en las escuelas elementales urbanas reflejaba no sólo la crudeza de las condiciones socioeconómicas imperantes en las ciudades, sino también ciertas limitaciones estructurales del sistema educativo. En cuanto a las demás manifestaciones de la política social del estado, pese a los esfuerzos realizados y debido en gran parte a la magnitud de los problemas,

/sólo pudo

sólo pudo proporcionar un alivio relativo a la dificil situación en que se encontraban los sectores populares.

Al iniciarse los años sesenta, se podía comprobar que el acceso a las oportunidades y ventajas que el sistema nacional podía proporcionar a sus miembros, seguía operando fundamentalmente a través de instituciones ligadas a las estructuras de clase.[7] Así, por ejemplo, entre los sectores populares desempeñaban un papel de importancia los sindicatos y las asociaciones formadas por habitantes de "poblaciones marginales", entre otras organizaciones. En suma, la movilidad social solía obtenerse a través del esfuerzo de los grupos organizados, que de un modo u otro lograban para sí mayores ventajas dentro del sistema social. En cambio, las condiciones que hacen posible la mayor movilidad individual parecían no tener aún un peso muy grande en América.

9. Perspectivas

Para la consecución de las metas y programas de desarrollo, parece ser en estos momentos de urgencia vital la necesidad de integración política, económica y social de las clases trabajadoras.

En lo que a política social se refiere, los diversos programas en los sectores de educación, salud y habitación son pasos altamente positivos a este respecto. Por otra parte, el incremento de los ingresos de los sectores más bajos del sistema de estratificación social es una de las medidas urgentes para promover una participación más activa de los sectores populares urbanos en la vida económica.

El problema que a menudo aparece como de mayor dificultad es el de la incorporación e integración de las organizaciones obreras como tales. Originalmente el movimiento obrero tuvo, las más de las veces, una marcada orientación de rechazo tanto del sistema económico, como del sistema político y social vigentes. El papel del sindicato es esencialmente de

---

7/ Véase en este sentido las sugerentes clasificaciones de R. Bendiz y S. Rokan, The Extension of National Citizenship to the Lower Classes: A Comparative Perspective (Fifth World Congress of Sociology, Washington, 1962), pp. 34-35. También puede consultarse W. Kornhauser, Politics of Mass Society (Londres, Routledge and Regan Paul, 1960), cap. 2.

/oposición. Como

oposición. Como se sabe, esta orientación coincide a menudo con un peso relativamente escaso de la clase trabajadora en relación a la sociedad global. Sin embargo, es hoy un hecho que los sectores populares han obtenido una importancia decisiva tanto en la economía como en el sistema de poder. Los problemas de la producción y del progreso económico, por ejemplo, constituyen en la actualidad una de las preocupaciones fundamentales del movimiento obrero organizado, lo que les ha inducido a abandonar la posición inicial de rechazo total y reemplazarla por una actitud a lo menos de compromiso para la prosecución de ciertos fines, tanto al nivel de la empresa como de la sociedad, cuyos resultados no dejarían de afectarlo seriamente.

Tal como ya se percibe en los países más desarrollados, el movimiento obrero debe concebirse en la actualidad como un elemento constitucional de la empresa y como un factor fundamental de la planeación económica.

Es evidente que las formas del compromiso deben tener en cuenta las características propias del sindicalismo latinoamericano, pues sería tarea vana tratar de imponer formas, que si bien han tenido éxito en otros lugares, pueden resultar inoperantes en América Latina. La necesidad de mayores estudios sobre el movimiento obrero latinoamericano deja, por tanto, de ser una preocupación meramente académica para convertirse en una condición sine qua non en la aspiración de conseguir la participación creadora de las clases trabajadoras y sus organizaciones.

/Capítulo VI

Capítulo VI

LAS NUEVAS IDEOLOGIAS Y LA ACCION POLITICA

1. La historia social como forma de conocimiento: significado de su ausencia

La falta de estudios acerca de la historia social del desarrollo de los países latinoamericanos, sobre todo en relación con el período comprendido entre las dos guerras mundiales, es un factor que ha dificultado notablemente la comprensión de ese proceso. Los estudios históricos que existen se circunscriben las más de las veces al campo de la actividad política en sentido estricto, en pocos casos a la evolución de las instituciones económicas y sólo excepcionalmente a la historia social. Por lo general, además, la historia escrita de los países latinoamericanos no se proyecta más allá del siglo XIX o comienzos del XX, lo que da lugar a que sólo rara vez hayan sido expuestos y analizados los orígenes próximos y los estudios iniciales de los procesos contemporáneos de cambio y transformación social. Con mayor razón puede decirse que está aún por hacer el estudio de grupos sociales específicos, de la evolución de las instituciones, de la creación, naturaleza y efecto de las ideologías en el desarrollo de las estructuras nacionales latinoamericanas. Algunos de los malentendidos sobre el significado de la industrialización en el desenvolvimiento de estos países se debe a que falta una sólida visión histórica de los procesos sociales ocurridos durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, los ya abundantes trabajos de investigación económica y las recientes, aunque escasas, investigaciones sociológicas plantean dilemas y alternativas cuya adecuada respuesta requiere conocer cabalmente la evolución de las instituciones y de las fuerzas sociales e ideológicas que han condicionado y condicionan aún el curso de los acontecimientos. Es un hecho, en suma, que las investigaciones económicas y sociológicas - comoquiera que hayan sido en número, profundidad y alcance - no han permitido evaluar la significación de los fenómenos parciales estudiados dentro de los marcos

/más amplios

más amplios del proceso de transformación de la sociedad tradicional. Por lo tanto, parece razonable pensar que la adecuada aplicación y reinterpretación de modelos científicos, económicos y sociológicos requiere una visión comprensiva de los procesos sociales en su complejidad y en sus tendencias. Esa síntesis sólo puede obtenerse valiéndose de los enfoques y análisis de la moderna historia social.

2. Importancia de los años veinte

Dentro de la casi absoluta carencia de investigaciones histórico-sociales relativas al período nacional e independiente de los países latinoamericanos, parece crucial la década del 20 para el desarrollo ulterior de dichos países. Es probable, en efecto, que los orígenes más próximos de la situación presente se remonten al término de la primera guerra mundial. La quiebra del orden europeo tradicional pareció afectar profundamente a la mayoría de los países de América Latina y desencadenar un período de verdadera fermentación revolucionaria. Puede apreciarse el influjo de la revolución soviética, del obrerismo europeo y del socialismo en el proceso de ruptura con los valores tradicionales. Durante la década mencionada, el sindicalismo obrero latinoamericano comienza a cobrar volumen e importancia. De entonces data la forja de una conciencia del "destino histórico" de las repúblicas del área por los nuevos sectores sociales medios, sobre todo por los intelectuales. La imagen de una Europa decadente y gastada por los horrores de la guerra frente al emerger de los pueblos jóvenes y vigorosos de América Latina influyó considerablemente en las nuevas generaciones y en los sectores sociales que con su acción y pensamiento habrían de llenar la década del 20. Si se considera que esas generaciones condujeron y orientaron en buena parte el proceso de desarrollo y modernización, no es difícil imaginar la repercusión de aquellos años confusos sobre la evolución posterior de las instituciones políticas, sociales y económicas de los países latinoamericanos. Los grandes dilemas ideológicos de ese período siguieron proyectándose a través de las sucesivas transformaciones sociales que afectaron en forma tan notoria especialmente a los grandes conglomerados urbanos.

/Los hombres

Los hombres de la década del 20 tuvieron que enfrentar la crisis de los idearios políticos tradicionales vigentes en sus países desde la independencia misma. El liberalismo y el conservadurismo, cuyos principios presidieron durante casi cien años la lucha por el poder y el control del estado, no pudieron responder a los nuevos dilemas dimanados de la gran catástrofe europea y América Latina se abrió a nuevas influencias que no tardaron en fructificar. Sin embargo, las condiciones y fuerzas sociales - fruto, en parte, de los cambios - engendraron orientaciones que en la práctica no siempre correspondían a los idearios políticos profesados. La repetición de estas prácticas dio lugar a la formación de protoformas ideológicas en las que coexistían elementos racionales e irracionales y que influyeron poderosamente en la política de las nuevas fuerzas sociales.

3. El problema de las ideologías y el desarrollo

Es probable que la afirmación de que vivimos una época post-ideológica tenga validez con respecto a los países que han alcanzado un alto grado de industrialización, pero no ocurre lo mismo en aquellos otros que apenas han iniciado o están a punto de iniciar la modernización de las estructuras tradicionales. Se ha señalado que los modelos ideológicos asociados al desarrollo son distintos de los formulados o incubados en la Europa del siglo XIX. Mientras estos últimos tenían un carácter universalista, humanista, marcadamente intelectual y acentuaban el sentido igualitario y liberal, las nuevas ideologías se orientan en torno al crecimiento económico y al poder nacional. Constituirían así verdaderos instrumentos destinados a facilitar el desarrollo y con frecuencia serían forjados por los propios líderes y conductores de la modernización a medida de las necesidades y requerimientos de su actividad política.[1/] Todo ello impide desconocer la importancia que para el desarrollo tienen las ideologías. ¿Es posible un rápido desarrollo a base de instituciones democráticas? ¿Lo sería, por el contrario, dentro de una estructura social autoritaria? En la respuesta a estas preguntas están implícitos los supuestos de toda política económica y social dentro de las formas de organización estatal contemporáneas. ¿En qué medida ha de contarse con la elección y el sacrificio voluntarios de la

---

1/ D. Bell, The End of Ideology (Nueva York, Collier Books, 1961), pp.397 y 398.

/gente y

gente y en qué medida con la acción autoritaria del estado? ¿Cuánto de coerción y cuánto de persuasión se necesita para alcanzar las metas de un plan de desarrollo?

Las ideologías tienen por naturaleza un contenido político que aspira a traducirse en actos. Su éxito dependerá en gran parte de la capacidad que tengan para comprometer la conducta de los individuos en la creación de instituciones y en la consecución de metas. Podría decirse que no sólo operan en el mundo de las ideas sino que transforman a las gentes, lo que en alguna medida contribuye a explicar la presencia de elementos no racionales en su composición interna. Las orientaciones políticas y en general los procesos de modernización están profundamente ligados a la movilización de las masas en torno a nuevos propósitos y valores, y en ello juegan las ideologías un papel de capital importancia.

Vale la pena insistir en que las ideologías no son meras creaciones fantásticas, sino más bien el producto de una experiencia histórica. A la vez que expresan e interpretan esa experiencia, no pueden menos de incorporar, consciente o inconscientemente, parte de su contenido emocional. No es tarea simple ajustar las ideologías a los propósitos posibles o reales, a los medios disponibles, y traducirlas al mismo tiempo en programas de acción política. Tal ajuste sólo es dable, por lo general, cuando tanto las ideas como la significación atribuida a los hechos y a la conducta se han ido decantando al término de lo que podría denominarse un "período de maduración" política y económica.

El dilema entre los idearios profesados y la acción política racional es considerablemente complejo. De una parte, la experiencia histórica no es un mero recuerdo acumulado en el decurso del tiempo, sino que deja huellas en instituciones, valores, motivaciones, fuerzas sociales y formas de conflicto; de otra parte, las ideologías, que representan un papel efectivo en las etapas cruciales del proceso de desarrollo, parecen encontrarse sólidamente arraigadas en grupos e instituciones específicas. Coordinar aspiraciones, impulsos y motivaciones - no siempre racionales y no siempre compatibles -, por lo general asociados a idearios políticos, es la compleja tarea de traducir las ideologías en programas de acción política racional.

/4. Balance

4. Balance de la situación existente hacia 1960

Alrededor de 1960 parecía haberse producido cierta uniformidad en la mayoría de los grupos dirigentes latinoamericanos en el sentido de aceptar el desarrollo económico y social como único camino capaz de conducir a las poblaciones respectivas hacia la solución de sus urgentes problemas. No es de extrañar que en muchos programas políticos se hubiera acogido como una de las metas nacionales fundamentales la idea del desarrollo, ni que éste se hubiese convertido en un concepto fácilmente difundido a través de toda suerte de publicaciones.

En el movimiento sindical comenzaba a insinuarse una nueva estrategia que podía formularse dentro de los marcos conceptuales de un proceso nacional de desarrollo. Del mismo modo, los sectores empresariales habían dejado de concebir el progreso de las actividades económicas como una empresa puramente individual. La mayoría de los gobiernos, a su vez, aparecían comprometidos de alguna forma con el desarrollo de las actividades económicas y sociales en cada país, tanto en la gestión interna como en la política internacional. Las diversas medidas políticas - y en general toda suerte de programas y decisiones - comenzaban a ser francamente definidos en función del desarrollo. La idea de planificar éste tendía a encontrar eco de manera paulatina incluso en sectores que tradicionalmente habían rechazado la necesidad de una coordinación estatal del esfuerzo nacional. Sin embargo, no era difícil percibir profundas divergencias en la definición de la naturaleza e intensidad de la planificación.

Ya para un observador casual, este consenso era más bien aparente y en el mejor de los casos se circunscribía a los sectores propiamente urbanos de cada país. A veces cabía pensar que, más que de un cambio real en las orientaciones, sólo se trataba de modificaciones en la manera de denominar viejos problemas. Podría concederse que, al menos formalmente, existía un clima de opinión favorable al desarrollo en general como meta nacional deseable, sin que esto significara la ausencia de radicales diferencias sobre lo que debía entenderse por sociedad desarrollada ni acerca de los medios más adecuados para alcanzar ese objetivo. Este aparente acuerdo encontraba a veces considerables dificultades cuando

/se intentaba

se intentaba traducirlo en medidas concretas de política económica. Las largas discusiones sobre detalles y aspectos menores y subalternos - a las cuales venía a agregarse la insistencia de algunos grupos en salvaguardar sus propios intereses y en dar exagerada importancia a puntos doctrinarios - también eran un obstáculo para la aprobación de planes concretos.[2/]

Los más diversos programas de acción y las distintas reformas propuestas sufrieron toda suerte de recusaciones que provenían de los más diversos ámbitos de la realidad nacional. Algo semejante ocurría con la aplicación de los proyectos. Estos, por lo general, fueron objeto de críticas enconadas que no siempre correspondían a una evaluación objetiva, hasta el punto de parecer que se dudaba de la buena fe y de la capacidad tanto de quienes formulaban programas de desarrollo como de sus ejecutores. La más de las discusiones no hacían sino reflejar las agudas tensiones sociales que prevalecían en los países latinoamericanos, y la desconfianza que impedía adoptar decisiones fundamentales. La experiencia histórica que sufrieron los grupos urbanos de América Latina y la naturaleza de los cambios ocurridos parecían haber impreso su sello sobre esas poblaciones. Las huellas eran profundas y condicionaron dos tipos de actitud en apariencia contradictorios: de una parte, desconfianza, frustración y escepticismo; de otra - junto a la conciencia del estancamiento - la necesidad de una urgente superación que a menudo tendía a concebirse en términos de transformaciones tan absolutas como desligadas de sentido realista.

Ese pesimismo expresaba el desconcierto frente a la relajación de las normas del orden social tradicional y a la vez el sentimiento de que estaba ocurriendo un trastrueque en las instituciones, valores y expectativas. Las esperanzas puestas en los cambios - sobre todo en lo que muchos imaginaban como sus efectos típicos o tal vez socialmente deseables - no correspondían a las consecuencias más visibles de la transformación urbana. Es verdad que el ritmo de la vida se había acelerado, pero la magnitud y complejidad de los problemas parecían haberse multiplicado y los intentos

---

2/ Véase Programas y tendencias sociales en América Latina (E/CN.12/645), pp. 3 ss.

/de solución

de solución no solían guardar proporción con ellos. No era extraño escuchar a personas que denunciaban la "injusticia" del orden social, que se pronunciaban en favor de toda suerte de reformas y que terminaban manifestando su pesimismo. En medio de esta confusión se habían ido perdiendo los lazos de confianza en los dirigentes, en los partidos y hasta en las posibilidades de éxito de cualquier intento de resolver los apremiantes problemas de la colectividad. Tampoco era infrecuente cierto sentido de futilidad. A las generaciones que vivieron todo el período les había tocado comprobar que en muchos casos las mejores iniciativas de los grupos políticos obedecían a propósitos diversos según el momento. Esas mismas generaciones eran testigos de la corrupción que había acompañado a los cambios; recordaban algunas de esas promesas y esperanzas nunca realmente satisfechas, y en ocasiones habían visto que hombres puros y doctrinarios se convertían - una vez en el poder - en meros repartidores de prebendas. Podía decirse, en suma, que se iba diluyendo la fe elemental en la recompensa social que debería acompañar al esfuerzo individual y en las posibilidades de llevar a cabo esfuerzos colectivos fructíferos. La otra cara del pesimismo podía ser la fe casi milagrosa en el hombre providencial y en la revolución salvadora. Para algunos grupos no estaba distante el cambio revolucionario. Era igual que esos grupos se inclinasen a promover o a evitar la revolución o el hombre providencial: todo resultaría en detrimento de las posibilidades de una transformación ordenada. El sentido de un orden social constructivo se había ido desvaneciendo, y muchas veces el temor al cambio vino a ser un factor que influía en la conformidad y el pesimismo que parecían reinar dentro de algunos núcleos urbanos. Para muchos, en suma, el futuro era incierto, y esta sensación de incertidumbre comenzaba a reflejarse seriamente en fenómenos económicos tan importantes como la renuencia a invertir y la huida de capitales nacionales hacia el extranjero.

/5. Orientaciones

5. Orientaciones ideológicas de un período de confusión

La falta de una historia social de la generación de 1920 impide señalar el origen y la evolución de esas respuestas típicas con que los latinoamericanos intentaron sobreponerse a los sentimientos de confusión y frustración que muchas veces producían los acontecimientos y crear a la vez el consenso social básico indispensable para resolver los difíciles problemas planteados. Los diversos movimientos sociales e ideologías que emergieron durante el período intentaron cumplir esa función. Los fundamentos y técnicas tradicionales para la formación del consenso social habían dejado de operar en los principales países de América Latina. Aunque vaga, la concepción del "progreso" como desarrollo económico y social requería mecanismos nuevos que permitieran llevar a cabo las transformaciones genéricamente llamadas "integración nacional". Aunque la confianza en esos sistemas sociales como organizaciones capaces de resolver por sí mismas sus tensiones y problemas había sido seriamente socavada, los diversos conatos ideológicos característicos del período trataban de favorecer la aparición de nuevas formas de fe y esperanza.

Aun cuando no es posible todavía escribir la historia de esas ideologías, sí cabe señalar algunos de sus probables fundamentos sociales y describir sus rasgos típicos ideales. No se trata de exponer la variedad de idearios políticos y económicos, sino más bien sus dimensiones subyacentes o latentes. Una vez aceptados como conceptos políticos - al menos formalmente - el intervencionismo estatal y la idea del desarrollo programado, lo que interesa conocer es las vicisitudes reales de dichos conceptos desde el punto de vista de la acción política. El nacionalismo, el populismo, el tradicionalismo moderno y la revolución parecen ser las direcciones ideológicas más características incubadas durante el período de que se trata a través de la acción y el pensamiento de los diversos grupos. Cualesquiera que hayan sido las ideologías y doctrinas profesadas por los partidos y movimientos políticos, su acción real y sus proposiciones programáticas tendían a perfilarse en torno a las orientaciones típicas antes señaladas o a combinarlas.

/a) El

a) El nacionalismo

El anhelo colectivo de un progreso económico más rápido configura las modernas formas del nacionalismo latinoamericano, sobre todo en la medida en que esas formas consideraban ineludible la intervención estatal para proteger los intereses de la comunidad nacional. El nacionalismo se desarrolló en sus inicios en estrecha relación con el acceso de las capas medias al sistema de poder. En efecto, fueron algunos núcleos de esas capas los que, al referirse a las élites tradicionales y al orden social, solían denunciar su vinculación con los intereses de la "dominación" y la "explotación" foráneas. El ataque contra las instituciones tradicionales significaba para ellos la afirmación permanente de que los intereses de la nación debían estar por encima de los intereses particulares y ser preferentes a los de cualquier país extranjero. Muchas veces las reivindicaciones obreras eran favorecidas por los nuevos grupos de poder en el caso de las empresas extranjeras y en general con respecto a las empresas directamente asociadas al orden tradicional.

No cabe duda que ese nacionalismo fue de carácter esencialmente económico, al menos a juzgar por sus expresiones más concretas. Los dirigentes de las clases medias se convirtieron en líderes del proteccionismo. La protección a los obreros, al capital y a los recursos nacionales fue el principio inspirador de la nutrida legislación económica impulsada en un comienzo por los grupos políticos de los sectores medios. La política de "independencia económica" se tradujo en la industrialización y diversificación de las actividades productivas. La idea misma del desarrollo económico, posterior al relativo fracaso de los programas parciales de industrialización, se ajustaba a una concepción nacionalista basada en la autosuficiencia de un estado comprometido con el progreso económico del país, y se enfrentaba a los intereses contrapuestos de otras naciones. Los líderes de las clases medias recurrieron a veces al sentimiento nacionalista de los sectores populares y a menudo demandaron toda suerte de sacrificios en aras de los grandes intereses nacionales, sobre todo en las etapas de acceso al poder. Sin embargo, a medida que los sectores medios asumieron el poder, tendían a rechazar el nacionalismo extremo como principio

/de acción

de acción política. Aunque siempre persistente, la idea nacionalista se fue atenuando al reconocer que eran necesarios el capital privado extranjero para el desarrollo económico y social y la ayuda internacional en los aspectos económicos y técnicos.

El nacionalismo más intransigente pasó a ser sostenido entoces por los grupos políticos que intentaban representar a los sectores populares, pero el tono económico era reemplazado por los aspectos puramente políticos Según esos líderes, la nacionalización de las empresas foráneas no perseguía otro propósito que liberarse de la dominación extranjera.

Muchas veces el nacionalismo estuvo asociado en forma estrecha al populismo. Entonces la entidad nacional cobraría actualidad y preeminencia en la medida en que las energías populares se vertiesen hacia la creación de una sociedad más nueva y radical que, aboliendo privilegios tradicionales, creara condiciones de mayor igualdad y participación social, al contrario que los llamados "intereses retardatarios extranjeros".

No ha dejado de señalarse como rasgo significativo la ambivalencia del impulso nacionalista en cuanto propugnaba por una parte la preservación de ciertos valores de las tradiciones latina, hispana o indígena, y, por otra, la radical transformación de las estructuras tradicionales. La ambigüedad en la aceptación y el rechazo de lo propio o autóctono y simultáneamente de ciertos patrones sociales foráneos constituyó sin duda un rasgo típico de los nacionalismos de izquierda y de derecha. Sin embargo, puede decirse que el nacionalismo solía ver la planificación del desarrollo y la acentuación del poder central en cuanto entidad reguladora suprema de las actividades sociales como otras tantas formas de realizar sus propósitos.

Cualquier descripción de las formas modernas que el nacionalismo adoptó en América Latina no podría dejar de destacar algunos rasgos más o menos típicos de esta ideología en lo concerniente al papel de la autoridad política en los campos interno e internacional. El nacionalismo tiende ante todo a afirmar enfáticamente la preeminencia del interés estatal sobre cualquier interés particular ya que sólo el estado puede interpretar el interés de la mayoría nacional como algo distinto de la suma de los intereses particulares. El interés nacional, a su vez, sería idéntico al

/desarrollo económico

desarrollo económico y social, y el estado debería asumir de lleno el papel de empresario y planificador, con o sin participación de la iniciativa privada.

Se ha dicho que uno de los elementos definidores del nacionalismo moderno es su concepción de la transformación de la sociedad como un asunto de responsabilidad pública que las más de las veces debe ser incumbencia del estado. En lo que a la economía respecta, el nacionalismo se ha orientado por lo general hacia el establecimiento de formas económicas mixtas en las que la empresa privada perdería su significado clásico.

El nacionalismo de que aquí se trata tiende a definir la política internacional de acuerdo con las necesidades del proceso de transformación interna, y califica de enemigos del "interés nacional" a aquellos países que - real o supuestamente - pueden hallarse interesados en impedir los cambios estructurales que requiere la planificación del desarrollo. El estado, por lo tanto, debería rechazar toda forma de "intervencionismo" - político, económico o cultural - y orientarse hacia cierta independencia que habría de ser funcional con respecto a la planificación interna.

b) El populismo[3/]

El crecimiento de la población marginal en las grandes ciudades latinoamericanas dio lugar a la aparición de nuevas condiciones de acción política. Como efecto de la dilución de los poderes que cumplían una función intermediaria y en general de los lazos de dependencia tradicionales, gran número de familias - ahora independientes - carecían de poder e influencia. La supresión de la dependencia dejó un vacío que no siempre pudieron llenar de modo adecuado las instituciones nacionales, sobre todo cuando se consideran las condiciones sociales y económicas de extrema marginalidad de esos grupos urbanos, para los cuales el salario había llegado a ser casi su único vínculo

3/ En la descripción de las raíces sociales del populismo se ha seguido muy de cerca el ensayo de A. Pearse, "Algunas características de la urbanización en Rio de Janeiro", incluido en La urbanización en América Latina, op.cit., pp. 194 ss. Hay diferencias de matiz en la interpretación del significado social del populismo.

/con la

con la estructura urbana del poder. Podría decirse que en forma latente persistió en ellos el "deseo de dependencia", de mantener relaciones de lealtad y protección personal, en la medida misma en que no poseían el mínimo de cultura ciudadana indispensable para aprovechar los derechos e instituciones del estado nacional y en general las ventajas del medio urbano.

El potencial político implícito en esa situación lo utilizaron a veces los nuevos grupos de poder que, gracias a su capacidad para expresar los anhelos y sentimientos de las masas, llegaron a transformarse en sus virtuales líderes. Vale la pena señalar que la presión de los grupos marginales, cuya influencia fue ejercida casi siempre a través de líderes propiamente urbanos, obedeció a una imagen del papel de la autoridad política - la del estado como "gobierno protector" - que esos grupos se habían forjado espontáneamente. En la medida en que los nuevos grupos de poder necesitaban apoyo político para logar el acceso a las posiciones de poder o para mantenerse en ellas, hicieron de la satisfacción de las demandas de los grupos marginales una presión continua sobre los mecanismos estatales.

A juzgar por el análisis histórico-institucional, la autoridad política habría tendido a asumir la forma de un "estado protector", en concordancia con las demandas que expresaban en tal sentido los sectores bajos de las grandes ciudades. A cambio de sus votos, éstos obtuvieron una legislación protectora, salario mínimo, ciertos beneficios previsionales y el reconocimiento de algunos derechos. Todo esto se tradujo institucionalmente en una verdadera relación de protección entre el estado y las masas urbanas. Buscando el apoyo de esos sectores marginales, no es raro que los nuevos líderes hayan establecido relaciones de "clientela" y de adhesión personal que les permitirían actuar a base de relaciones de patronazgo, es decir, de tipo primario. En cierta medida, tales líderes pasaron a desempeñar la función de "señores" protectores de personas que, aunque independientes, desconocían la existencia o el significado de sus derechos, las posibilidades de maniobrar con éxito en el medio urbano

/o cómo

o cómo mejorar de suerte por sí mismas. Los miembros de los sectores marginales demandaban precisamente esos mecanismos, presentes en su experiencia anterior, esto es, la ayuda personal de ciertos protectores con respecto a los cuales estaban dispuestos a comprometer su lealtad.

Si se considera que la posibilidad de mantener las clientelas solía depender de la facilidad con que se otorgaran servicios - es decir, del poder e influencia efectivos de los líderes o "patronos" -, no será de extrañar que la autoridad política llegara a verse penetrada en casi todos sus niveles por relaciones de tipo "informal" cuyas características más salientes eran la adhesión personal, el intercambio de favores, la reciprocidad de ayuda por beneficios o influencia, etc. Los nuevos líderes, en consecuencia, vinieron a ser un elemento importante de este extenso y complejo tejido de relaciones que abarcaba el aparato estatal y el de las autoridades locales. De este modo, la movilización de las masas y la utilización de las instituciones políticas se convirtieron en factores esenciales para el acceso al poder.

Esa relación de "clientela" apareció también en ciertos núcleos de las capas medias, gracias a la localización de ciertos beneficios en esos sectores de la población. La posibilidad de proporcionar empleos burocráticos y de otorgar contratos para la realización de obras públicas o para el abastecimiento de servicios estatales, así como la posibilidad de favorecer a regiones e instituciones específicas, llegaron a comprometer asimismo a importantes sectores de las capas medias, reforzando así las bases sociales de esos movimientos o partidos políticos. De este modo se crearon paulatinamente grupos de intereses que por lo general comprendían a los sectores medios de la estratificación urbana. En la medida en que así ocurría, el carácter "populista" de la acción política iba perdiendo su tono inicial. Sin embargo, la aparición de nuevos grupos de los secotes medios en camino hacia el poder habría significado casi siempre la necesidad de monopolizar de nuevo a las clases populares y en especial a las capas marginales.

/Otro aspecto

Otro aspecto del populismo es la naturaleza cuasicarismática de los líderes principales y hasta de los caudillos menores. A medida que fueron desapareciendo los viejos lazos de dependencia que legitimaban la autoridad tradicional, como las clases populares aún no podían diferenciar claramente la fuente de la autoridad y su ejercicio actual, los líderes "populares" cumplieron en gran medida la función de identificar demagógicamente esos sectores sociales con las instituciones del estado nacional. Así, estableciendo un sistema espontáneo y uniforme de acción política, pudieron satisfacer en forma flexible y hasta cierto punto eficiente una variedad de cambiantes demandas sociales que las rígidas estructuras de las nuevas instituciones no hubieran podido cubrir en forma adecuada.

No cabe duda de que la capacidad de los líderes para movilizar a las masas fue un factor de primera importancia en las nuevas estructuras de poder que acompañaron al desarrollo urbano y a la creación de organizaciones productivas industriales. La movilización de los sectores populares, en efecto, permitió establecer diversos lazos que delimitaron la marginalidad de esos estratos. Muy pronto se generalizó en las grandes ciudades latinoamericanas una cultura popular urbana cuyas demandas pudieron ser satisfechas en gran medida gracias a los modernos medios de comunicación de masas. El populismo, tal como se había desarrollado hasta el momento, también tuvo que transformarse. La apelación a las masas adquirió muchas veces un tono distinto, tendió a convertirse en una crítica sistemática contra cualquier forma de privilegio - contra el conservadurismo, contra los grupos aristocratizantes y otros - y en general se la consideró en pugna con un orden social fundado en la existencia de oligarquías. Se postuló la abolición del privilegio y se propugnó el premio al esfuerzo, no ya dentro del estado protector, sino también dentro de formas de gobierno que eran aceptadas como legítimas en la medida en que servían de instrumento para el bienestar económico de las masas y para expandir la educación y también en cuanto se mostraban capaces

/de crear

de crear estructuras económicas, sociales y políticas susceptibles de favorecer la activa participación de grandes sectores de la población. Aunque las orientaciones populistas estuvieron a menudo asociadas a concepciones revolucionarias, también existieron formas conservadoras de populismo. Afirmando la naturaleza esencialmente "popular" de las instituciones tradicionales - supuesta expresión de la capacidad creadora de un pueblo orgánicamente integrado a través de una experiencia histórica común -, el populismo conservador tendió a imaginar una especie de paternalismo agrario como modelo de organización de la comunidad.

Los líderes e ideólogos del populismo parecen haber terminado volviendo al viejo principio que ve en el pueblo la única fuente de autoridad y poder. Según esta orientación, un orden social justo debe reconocer la igualdad básica de los hombres y su derecho a una activa participación creadora dentro del sistema. Los elementos esenciales en la expresión de la ideología populista parecen ser, pues, la fe en la capacidad del pueblo, en sus potencialidades, en su deseo de expresarse a través de la creación de nuevas formas sociales y en la posibilidad de establecer un sistema social "más justo" sobre bases populares. Desde este punto de vista podría decirse: a) que el pesimismo, la frustración y el miedo al cambio no serían más que la consecuencia de la falta de confianza en el pueblo, y b) que todo impulso creador provendría de la fe en la capacidad del pueblo para resolver sus propios problemas y para encontrar los medios adecuado a la creación de mejores formas de vida.

c) <u>El tradicionalismo moderno</u>

El tipo de desarrollo que caracterizó el crecimiento acelerado de las grandes ciudades latinoamericanas dio lugar a la aparición de nuevos grupos sociales, interesados en el cambio y el progreso, que fueron comprometiéndose a mantener las estructuras de poder del orden establecido. Otros grupos que parecieron adaptarse flexiblemente a los nuevos requerimientos de la urbanización, la técnica y la industria,

/conservaron muchas

conservaron muchas de sus orientaciones tradicionales. Se produjo así un clima favorable a las ventajas de la modernidad, pero también cierta tendencia a rechazar las consecuencias de los cambios que se estaban produciendo. Estas actitudes constituyen orientaciones "normales" dentro de cualquier sociedad, especialmente en circunstancias de rápido cambio. La tendencia a preservar formas sociales e instituciones puede advertirse hasta en las ideologías revolucionarias más extremas. La idealización del pasado y la afirmación de algunos valores por encima de consideraciones de tiempo y espacio no son aspectos privativos de una dirección ideológica particular. La denominación de conservadurismo moderno se aplica aquí de modo específico a aquellas situaciones en que la acción concreta está sistemáticamente inspirada en actitudes y motivaciones del tipo señalado.

Ciertos autores han intentado presentar algunas formas típicas del moderno tradicionalismo. Sería posible hallar así lo que se ha llamado "tradicionalismo ideológico".[4/] En tal caso vendrían a encontrarse algunos grupos que apoyan formalmente el progreso, pero se oponen a sus consecuencias, sobre todo en cuanto afecten o puedan afectar las ventajas o privilegios relativos de que ellos gozan o creen gozar en la estructura social existente. Es bien posible que entonces se produzca una afirmación deliberada de la tradición, sobre todo frente a la "amenaza" que se percibe en la incorporación masiva de los sectores populares a la vida urbana y al ejercicio de los derechos ciudadanos. Se acepta el desarrollo parcialmente cuando se intenta limitar sus efectos sociales y culturales a la esfera técnica y económica. El modelo que esos grupos aceptan se basa en la posible coexistencia de una estructura económica desarrollada y una sociedad organizada según normas y valores más o menos tradicionales. Este tipo de orientación se funde a veces con ciertas formas de nacionalismo que acentúan el

---

4/ Gino Germani, "Política e massa" (Estudios Sociais e Políticos, 13; Río de Janeiro, Universidad de Minas Gerais, 1960), pp. 95-99.

/valor de

valor de la familia y la comunidad local y en otras ocasiones con variedades de populismo que tratan de usar los sentimientos de dependencia tradicional de las nuevas masas urbanas.

Otras descripciones se refieren al llamado "tradicionalismo urbano contemporáneo".[5/] El tradicionalista urbano actúa de manera aparentemente moderna - es decir, participando de los símbolos y consumos de la modernidad -, pero intenta preservar ciertos valores éticos y algunas concepciones relativas a la naturaleza de la desigualdad social. Para él, las acciones humanas tienen un significado trascendental y último, que constituye el criterio efectivo de evaluación social con respecto a su propio comportamiento. Las lealtades personales estarían verticalmente organizadas, de tal modo que la familia, la religión y en general los lazos primarios se antepongan a los lazos secundarios y seculares. Así, el tradicionalista de hoy pensaría en términos sindicalistas y corporatistas. En esta ideología hallaría una manera de preservar normas y valores tradicionales en medio del cambio tecnológico y de los nuevos requerimientos del industrialismo.

Es indudable que el crecimiento acelerado de las principales ciudades hizo posible toda suerte de ajustes entre las orientaciones tradicionales y los modernos requerimientos derivados de la tecnología, la industria y en general de la vida en las grandes aglomeraciones urbanas. Si se considera la transformación ocurrida en las ciudades latinoamericanas y el hecho, varias veces apuntado, de que los cambios no afectan por igual a los distintas instituciones y áreas de la conducta social, no parecería extraño que hayan brotado modos de pensamiento y acción política que pueden corresponder directamente a esa situación. Tal sería el caso de algunas doctrinas que intentaron plantear nuevas bases de organización para evitar los males atribuidos a la industria y a la masificación. Esas doctrinas verían la fórmula que permitiera conservar los valores - "solidaridad humana", orden, jerarquía, disciplina social o armonía

---

5/ K. H. Silvert, National Values, Developments, Leaders and Followers, A Summary Statement of Theory, Some Research, and Some Implications (versión mimeografiada, 1962).

/de clases

de clases - atribuidos a los ideales culturales de las sociedades latinoamericanas como un tercer sistema, equidistante de las formas de organización social conocidas. Se planteaba la urgencia de reorganizar la sociedad de tal manera que las complejas consecuencias de la modernización fueran reabsorbidas por instituciones que permitiesen salvaguardar esos valores. Así, concibiendo a la sociedad como una "gran familia", se solía afirmar que era necesario un estado central fuerte, sólidamente basado en principios de naturaleza moral o espiritual. Conforme a esos supuestos y partiendo de ellos, se esperaba ajustar la realidad social a los requerimientos ideales de un orden más "racional" - es decir, de un orden radicalmente fundado en valores supuestamente trascendentes -, y hasta pareció intentarse confusamente señalar el tipo de organización institucional que haría posible la "regeneración" de la sociedad. Por lo general, las modificaciones en la estructura política y en el mundo del trabajo propuestas por estas ideologías tendían a preservar los valores tradicionales de la familia y de la religión, contra el efecto disociador del industrialismo y de la masificación de la sociedad. Las diversas formas del moderno tradicionalismo propendían a acentuar el activismo, la agresividad y el autoritarismo, así como a favorecer actitudes ambivalentes con respecto al pasado y al futuro. La creación de un "nuevo orden" social, que sería la expresión terrena o concreta de valores más o menos absolutos, no se concebía como una ruptura total con el pasado, sino más bien como una manera de superar sus aspectos triviales o "irracionalidades" para restablecer así - en toda su plenitud y con una nueva estructura - los aspectos esenciales de la organización tradicional.

Esta tendencia a reinterpretar los valores del pasado otorgándoles vigencia contemporánea y futura dentro de un proceso de "regeneración" social no es ajena a las diversas variedades de indigenismo asociadas a ideologías nacionalistas y populistas en algunos países latinoamericanos. Aunque reconocían la necesidad de establecer nuevas formas de organización social, estas doctrinas y movimientos políticos adoptaron una actitud generalmente ambigua frente al cambio y a la tradición.

/Por su

Por su parte, los procesos de urbanización e industrialización dieron lugar a toda suerte de situaciones conflictivas. Los rápidos cambios ocurridos impidieron a muchas personas y grupos satisfacer ciertas aspiraciones y expectativas dentro de las nuevas condiciones. Hasta es probable que en algunos organismos colectividades y categoría sociales, se produjeran situaciones de agudo desequilibrio entre las metas y aspiraciones, de una parte, y los medios institucionales que hubieran permitido satisfacerlas, de la otra. En efecto, sectores importantes de la población formados dentro del orden tradicional, paulatina o repentinamente, se encontraron sometidos a condiciones generales de vida en las que sus aspiraciones tradicionales no podían ser satisfechas por completo, lo que producía un estado de aguda frustración. Un efecto similar pudo derivarse del hecho de que el desarrollo urbano y las complejas situaciones de contacto cultural y social que trajo consigo incubaron nuevas expectativas en los más diversos sectores de la población, sin que las posibilidades reales permitieran satisfacerlas adecuadamente. El mismo fenómeno produjo el mejoramiento relativo de sus condiciones de vida en ciertos grupos. Otros síntomas parecen sindicar a la transformación urbana como uno de los factores que socavaron la general aceptación de las normas y valores sociales tradicionales y contribuyeron a crear toda suerte de incongruencias y dificultades entre dichas metas y aspiraciones, ya contradictorias entre sí. Muchas veces también se llegaba a creer que las posibilidades reales, incompatibles o desmedradas con respecto a los ideales profesados, los harían irrealizables. Aunque esta recíproca inadecuación solía traducirse en una actitud de general escepticismo, es probable que a menudo contribuyera también a producir manifiestos estados de ansiedad individual o colectiva.

Los cambios sobrevenidos parecieron afectar a las instituciones políticas y laborales en mucho mayor grado que a la familia y a la religión. En efecto, aunque los aspectos materiales de la vida

/urbana se

urbana se habían transformado con cierta rapidez, no sería posible decir lo mismo de las normas sociales que regulaban la familia ni de las que se identificaban con los valores religiosos. A consecuencia de ellos, en muchos casos las personas se encontraron sometidas a demandas incompatibles y la disonancia pudo favorecer la creación de estados de ansiedad. Una manera de disminuir esa disonancia era aprovechar paralelamente las ventajas de ambos tipos de requerimientos. Cabría idear otros mecanismos psicológicos para resolver estos dilemas y disminuir la ansiedad frente a los cambios, pero es probable que en la mayoría de los casos se terminase por aceptar parcialmente el cambio, sin perjuicio de conservar los valores y actitudes tradicionales. Analizando resultados de encuestas aplicadas en diferentes países latinoamericanos, podría llegarse a la conclusión de que personas orientadas por valores tradicionales podían comportarse en forma moderna y mantener un complejo sistema de actitudes conflictivas, mientras que hombres auténticamente modernos pensaban como si estuvieran comprometidos con valores tradicionales.[6/]

No puede desconocerse la posibilidad de que los cambios hayan tenido en algunos grupos un efecto disruptivo sobre sus valores familiares y religiosos. Es probable que la pérdida de la seguridad inherente a las formas tradicionales y al alto grado de ansiedad que deriva de ello se encuentren asociados en forma más o menos consciente a la tendencia a salvaguardar los valores del pasado, es decir, a comprometerse con verdaderos "estereotipos" de las instituciones tradicionales. Este fenómeno pudo traducirse en la tendencia a rechazar las nuevas normas y valores, especialmente los que regulan la participación y el status de los diferentes sectores de la sociedad.

6/ Silvert, op.cit., pp. 10-12.

/En este

En este punto vale la pena señalar que muchos individuos y grupos de América Latina tienden fácilmente a aceptar lo moderno en forma de ideas abstractas y a identificarse con los aspectos más visibles de modelos culturales propios de los países desarrollados. Sin embargo, difícilmente aceptarían esas nuevas orientaciones y actitudes cuando se trata de traducirlas en pautas de conducta, es decir, en cuanto implican su vinculación funcional a las instituciones propias del desarrollo.7/

Al examinar la evolución del conservadurismo moderno cabría percibir en la primera fase definida una tendencia a radicalizar las reacciones que producen los cambios y a expresarlas en forma de planteamientos doctrinales relacionados con el problema de la "regeneración" de la sociedad. El rechazo de las nuevas pautas - en las que se ve el reflejo de la industrialización y la masificación - se fundaría en algunos valores "trascendentes" o "absolutos" por su naturaleza misma y podría expresar a un tiempo la repulsión que inspiran las condiciones sociales reales o presentes y el sentimiento de que es necesario remodelarlas conforme a esos valores trascendentes. Así pues, la ambivalencia y la ansiedad frente a la transformación social, el refugiarse en estereotipos de lo tradicional, constituirían una forma de conservadurismo que reconoce la necesidad de ajustar las estructuras tradicionales a las nuevas condiciones.

En un segundo momento, cuando ya existe un grado relativamente mayor de experiencia colectiva acerca de los problemas que las estructuras industriales y los procesos de masificación plantean en sus comienzos, aparecen grupos sociales que tienden a circunscribir la transformación de la sociedad a la esfera técnica y económica. Esos grupos admiten que es posible el pleno y eficiente funcionamiento de una economía desarrollada en el seno de una sociedad organizada conforme a normas y valores tradicionales. Se diría que tienden a aceptar algunas ventajas de la modernización, pero no sus consecuencias.

7/ Algo similar ha sido señalado con respecto al proceso de desarrollo en Turquía, país importante a los efectos comparativos por tratarse de una nación no colonial en que el impulso al cambio lo produjeron en gran medida las fuerzas internas. Véase K.L. Prange, "Junge Türken - Wandel in Vorstellungen und Einstellungen", en G.K. Kinderman, Kulturen im Umbruch Studien zur Problematik und Analyse des Kulturwandels in Entwickungsländern (Friburgo de Brisgovia, Rombach, 1962), p. 347.

/A partir

A partir de esta segunda etapa empieza a perfilarse más nítidamente el conservadurismo moderno. Expresaría éste la acción práctica y algunas formulaciones ideológicas de ciertos grupos que, reconociendo como inevitable el industrialismo, se identifican con las instituciones esenciales del pasado e intentan precaver - tanto a las instituciones antiguas como a las jerarquías sociales tradicionales - contra la influencia igualitaria de las masas urbanas y a veces también el supuesto "materialismo" implícito en las modernas instituciones económicas. Sin perjuicio de sostener a menudo que la "buena sociedad" constituye un fin en sí mismo, y que la ley y el orden son esenciales en cualquier sistema dentro del marco de una administración fuerte, favorecen la modernización en la medida en que ayuda a mantener el orden social. El conservador moderno destaca el valor de la familia, la iglesia, la propiedad privada y el estado tradicional, pero parece oscilar entre la aceptación y el rechazo del puro interés propio y la ventaja personal como estímulos legítimos. No se opone a la movilidad social ni a una mejor distribución de las oportunidades, siempre que permitan - evitando tensiones - lograr la "armonía social" y preservar el orden jerárquico de la sociedad. La moderna ideología tradicionalista, que ha entrado en toda suerte de compromisos políticos y económicos, trata de ajustarse flexiblemente a las nuevas condiciones para resguardar a las jerarquías establecidas contra la amenaza real o potencial de los efectos revolucionarios que la moderna industria lleva consigo.

d) Los gérmenes revolucionarios

Como orientación política activa y latente, la revolución es una reacción extrema de grupos que consideran radicalmente incompatibles el progreso individual y colectivo y el mantenimiento de las instituciones existentes. Una cosa son los idearios de orientación revolucionaria - en su mayoría de origen europeo - y otra la revolución misma concebida como orientación política activa y concreta. Mientras esta última parece en gran medida producto de los problemas que plantea el crecimiento masivo de las grandes ciudades y a veces la experiencia social del industrialismo temprano, aquellos idearios podrían identificarse más con ciertos períodos de agitación social que parecen preceder al desarrollo y modernización ulterior.

/Muchas de

Muchas de las ideologías revolucionarias comenzaron a influir en América Latina desde 1920. La idea de la "revolución social" de base obrera estuvo estrechamente asociada a los primeros desarrollos del sindicalismo, y en muchos países influyó en algunos núcleos intelectuales de los sectores sociales medios. La destrucción del orden social y su reemplazo por nuevas formas de convivencia, a las que se atribuía un carácter radicalmente más justo e igualitario, parece haberse adueñado de la imaginación de algunas generaciones de líderes obreros, intelectuales y rebeldes. Durante más de treinta años la revolución social fue un tema de controversia, y en muchos países se creó una especie de cultura revolucionaria con tradiciones, valores, héroes y mártires propios. A veces la violencia imperante coadyuvó a la formación de esta cultura revolucionaria dándole un cierto espíritu de secta. Donde las condiciones políticas fueron más benignas o donde los revolucionarios llegaron al poder e impusieron sus concepciones, la retórica de la revolución se difundió profusamente entre los grupos interesados en el cambio y la transformación de la sociedad tradicional.

Cabe afirmar que esos idearios de orientación revolucionaria definieron el problema de la transformación social partiendo de los nuevos valores y normas que brotaron en el seno de las masas obreras. Los sectores "oprimidos" o "no contaminados" de la sociedad serían capaces de redimirse y de redimir al resto de la población mediante la eventual eliminación del estado y de las diversas formas de "explotación" económica. El ciclo opresión-redención revolucionaria-reorganización de la sociedad sobre bases nuevas parece haber constituido una verdadera "historia natural" de la evolución social a juzgar por las imágenes que contenían esos idearios de orientación revolucionaria. Las utopías acentuaron la idea de que la organización futura sería fundamentalmente una sociedad de productores: llegar a ella significaba la destrucción total del orden existente. Donde la violencia era un elemento normal de la lucha política, es probable que el mito revolucionario se asociara a tradiciones de clandestinidad y terrorismo. En aquellos países en que era excepcional la violencia y los revolucionarios no llegaron al poder, esas ideologías parecen haber tendido a convertirse en expresiones meramente intelectuales de oposición al sistema político y al orden social existentes.

/El mito

El mito revolucionario como forma de oposición no puede considerarse una permanente manifestación de extremismo político. No hay que confundir el radicalismo de las formulaciones ideológicas con las orientaciones efectivas de los grupos identificados como revolucionarios. Es probable que en períodos normales el "oposicionismo" estuviese comprometido cuando más en prácticas obstruccionistas, prédicas demagógicas, movilización de masas y empleo de la presión popular, o que sus líderes y secuaces exteriorizasen su impaciencia promoviendo "manifestaciones" frente a vacilaciones o errores de los núcleos detentadores del poder. Sea como sea y cualquiera que fuese el efecto perseguido, parece difícil afirmar que esas formas de oposicionismo se apartasen del juego político permitido. Es posible imaginar las implicaciones potencialmente revolucionarias de tales actividades, pero no puede dejar de apuntarse también la probabilidad de que esos movimientos, en la medida en que actuaron dentro del sistema institucional y de los márgenes aceptados, de hecho quedaron comprometidos con el mantenimiento del orden existente.

Cualesquiera que hayan sido los idearios de orientación revolucionaria, fueron las condiciones creadas por la modernización las que dieron contenido y realidad operativa a la idea de que no podían resolverse en forma aislada los problemas sociales y económicos. De ser esto cierto, las experiencias iniciales del industrialismo y la urbanización habrían favorecido también la conversión de los idearios de orientación revolucionaria, de contenido difuso, en ideologías políticas concretas.

Parece evidente que los cambios contribuyeron a elevar las aspiraciones de la población urbana, sobre todo las de ciertos grupos, y que por lo general esas aspiraciones no pudieron satisfacerse plenamente. La modernización, por eso, tuvo como correlato en muchos países un incremento de la tensión social. La inestabilidad económica y el paulatino desvanecimiento de algunos mecanismos sociales que tradicionalmente contribuían a producir una sensación de seguridad - los cuales no fueron reemplazados por otros que cumplieran una función semejante - pudieron ser factores que fijaron en ciertos grupos la imagen del sistema social existente como una forma frustrada de organización de las relaciones humanas.

/Las aspiraciones

Las aspiraciones que la modernización había creado y no pudo satisfacer contrastaban con un estado de aparente prosperidad general en el que se mantenían agudas diferencias económicas y sociales. Por una parte, los sectores de la población que habían puesto sus esperanzas en la acción del estado como transformador de la sociedad debían reconocer que los efectos reales del intervencionismo no siempre correspondían a esas expectativas y que el estado, casi siempre sumido en un cúmulo de dificultades financieras, era a veces impotente para resolver los problemas. Por otra parte, en los sectores acomodados de la población había núcleos en permanente protesta contra lo que a veces llamaban la orientación demagógica del intervencionismo estatal.

Además de afectar en sus intereses peculiares, las medidas políticas encaminadas a remediar los problemas económicos y sociales que planteaba el desarrollo incurrían a menudo en algunos errores manifiestos a causa de la urgencia con que se adoptaban. Todo ello contribuía a aumentar el descontento, la incertidumbre y las tensiones sociales. Las alusiones a la ineficacia de la maquinaria estatal reflejaban situaciones de hecho en la mayoría de los casos. La proliferación de organismos y su falta de coordinación, así como las sucesivas reformas administrativas de carácter fragmentario y el consiguiente desorden, terminaron haciendo demasiado complicados y lentos los mecanismos estatales.

Esta situación general parecía reducir las posibilidades concretas de mejoramiento personal e colectivo y hasta el normal desenvolvimiento de muchos individuos y grupos. En tales núcleos de la población prendía a menudo la idea de que sus posibilidades de prosperar estaban bloqueadas por disposiciones políticas carentes de sentido y por privilegios de hecho. Para ellos, el sistema social era una abierta injusticia contra el esfuerzo y el mérito.

El sentimiento de vivir en un orden injusto y la visión de que la autoridad política no podía sobreponerse con éxito al juego de los diversos intereses - que muchas veces redundaba en la arbitrariedad o el privilegio - bien pudieron crear en diferentes círculos sociales un clima de desconfianza y resistencia hacia las resoluciones gubernamentales. Las diversas proposiciones para realizar reformas fundamentales, cualquiera que fuera su grado

/de articulación

de articulación o racionalidad, eran el mejor testimonio de que algunos grupos políticos, interpretando a sectores más amplios de la población, veían seriamente socavada la fe en la viabilidad del orden de cosas existente y creían necesario ajustarlo a ciertos ideales.

No faltaban intelectuales capaces de interpretar esas experiencias y de expresar las frustraciones y esperanzas de quienes se rebelaban contra las "injusticias" del sistema social vigente. Ellos ayudarían a dar forma organizada a las orientaciones ideológicas de carácter revolucionario y a dramatizar el "sentido" de los acontecimientos. Habían insistido en lo insostenible y contradictorio de las instituciones tradicionales, en su incompatibilidad con cualquier tipo de organización social justa y en que esas contradicciones eran parte de la evolución "natural" hacia etapas más avanzadas de civilización. El "progreso" implicaba a su juicio abolir un sistema y reemplazarlo por otro radicalmente distinto. Esos intelectuales habían contribuido a denunciar la ineptitud y decadencia de los grupos gobernantes, su falta de responsabilidad pública, su deshonestidad y en general su incapacidad para resolver los problemas políticos sociales y económicos que planteaba el desarrollo.

Es posible señalar algunos rasgos que caracterizan la conducta política de los grupos identificados con la idea de revolución. Antes que nada el "oposicionismo" apuntado en líneas anteriores, una actitud de franca hostilidad hacia el compromiso y la tendencia a emplear las "demostraciones" de fuerza política como forma de presión. Los líderes de los grupos revolucionarios tendían a definirse como "servidores" heroicos de una "causa noble" y a proclamar que actuaban no sólo en nombre de sus organizaciones o partidos, sino también representando los intereses de amplios sectores de la población. Para comprender mejor la naturaleza de semejante conducta y la propensión de esos líderes a adoptar un carácter marcadamente dramático, hay que acudir a la idea de "lucha", no a la de "competencia".

Podría decirse que la creación de una orientación ideológica precisa de tipo revolucionario, en reemplazo de los meros idearios de otrora, era consecuencia del pensamiento y de la acción de esos grupos. Poco a poco se fue perfilando la imagen de que una transformación social efectiva estaba directamente asociada al cambio revolucionario y de que el mantenimiento de jerarquías sociales e instituciones parecidas o semejantes a las del orden

/existente era,

existente era, por el contrario, el trasunto de una actitud básicamente conservadora. El desarrollo significaba eliminar toda forma de "elitismo" o aristocratismo, rechazar los valores tradicionales y sustituir total e inmediatamente a los grupos detentadores del poder por nuevos hombres y grupos. Entre la conservación del presente y la preservación del progreso, era preferible el progreso cualquiera que fuese el costo social de esa opción. Era deseable también masificar la sociedad y no podía descartarse a priori, por simples razones morales o tradicionales, la adaptación de las instituciones y los hombres a los requerimientos de la tecnología industrial. La "buena sociedad" suponía el premio al mérito, como principio, por encima de cualquier otra consideración y, en consecuencia, el igualitarismo más radical. Como la legitimidad de las instituciones que se crearían para garantizar el "progreso" no podía reposar sobre fundamentos históricos o tradicionales, sólo los propósitos e ideologías de la revolución legitimaban las nuevas estructuras sociales.

El desarrollo en suma, implicaba para los ideólogos revolucionarios una crisis total del orden social tradicional, tanto en su estructura como en sus fundamentos y en el modo de comportarse dentro de él. Sólo el cambio revolucionario y sus ideologías podrían crear nuevas formas de vida y nuevas fuentes de identificación y lealtad.

6. Necesidad de mayor racionalidad en las ideologías del desarrollo

Los elementos no racionales que contienen todas estas orientaciones ideológicas y las contradicciones inherentes a las diversas proposiciones de conducta que era posible derivar de ellas, permiten señalarlas como verdaderos conatos ideológicos producto de una época de confusión y frustración. Podría decirse que - tanto en sus manifestaciones más extremas como en sus formas atenuadas - las diversas ideologías surgidas en América Latina durante el período 1945-60 no lograron unir las voluntades ni comprometer a las poblaciones en programas más o menos racionales de transformación social y económica, aunque existieron algunos intentos en tal sentido.

Al no lograr una feliz adecuación entre los idearios políticos y la acción práctica, muchos de los grupos interesados en el cambio tampoco

/pudieron formular

pudieron formular programas coordinados y racionales para la sustitución del tradicionalismo por estructuras e instituciones más dinámicas. Ese desajuste quizás favoreció en último término el mantenimiento de las estructuras tradicionales, pues la formulación de ideologías congruentes con las posibilidades prácticas de acción podría haber significado un serio avance en la creación del indispensable consenso social que requiere la aplicación de una política de desarrollo. Lo cierto es que todo ello parece redundar en perjuicio del desarrollo mismo.

En aquellas sociedades dotadas de "tradiciones" e instituciones funcionales con respecto al cambio y a la innovación, los procesos de transformación de las estructuras sociales parecen apoyarse sobre todo en el sistema cultural. En las sociedades de otro tipo constituye un problema la creación de consenso social favorable al cambio no sólo con respecto a las metas perseguidas, sino también y fundamentalmente con relación a los medios. Las ideologías que acompañan al desarrollo contribuyen a crear ese consenso en la medida en que logran que las masas y las élites acepten la "necesaria racionalidad" de los sacrificios, las etapas del cambio y las nuevas instituciones.

La solución de los dilemas puramente económicos de la modernización implica decisiones políticas organizadas y coherentes. La velocidad del proceso, su financiamiento y las diversas prioridades no son problemas que puedan resolverse sobre bases teóricas. Cuestiones tales como el grado de autosuficiencia o interdependencia económica que se persigue, los tipos de empresa elegidos y las presiones a que éstas han de someterse, el problema del control de la natalidad, la dirección y velocidad de la expansión educacional, son antes que nada decisiones políticas cuyo éxito relativo dependerá de la posibilidad de movilizar a la población en torno a ellas. El desarrollo planificado - sea conforme a idearios democráticos o autoritarios - requiere en cada caso orientaciones ideológicas congruentes con la utilización racional de los medios disponibles. La acentuación del ritual democrático o autoritario por parte de los diversos grupos formadores de opinión no garantiza por sí solo que, tanto en los conductores como en las masas, exista el necesario consenso para formular y aplicar una política capaz de modificar las instituciones sociales.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PRELIMINAR
Sintesis de las clases
dictadas por el Profesor
Ricardo Cibotti
Santiago, septiembre de 1962

CONCEPTOS BASICOS E INTERPRETACIONES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA

Nociones de Contabilidad Social

Relaciones esenciales entre los Sectores de una Economía Activa

1. La actividad económica tiene por objeto producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población de una comunidad o de un país.

Los bienes y servicios se clasifican en:

a) Bienes y servicios de consumo final satisfacen directamente las necesidades humanas. (Se destruyen con el uso inmediatamente o en un período corto, un año). Ejemplos: alimentos, calzado, servicio educativo, recreación, salud.

b) Bienes de capital, aquellos que no satisfacen directamente una necesidad humana y se utilizan para producir otros bienes y servicios. Ejemplos: máquinas, caminos.

c) Bienes intermedios: los que se destinan a sufrir transformaciones hasta que se incorporan a un bien de consumo o de capital. Ejemplo: harina, hierro.

La producción de bienes y servicios se realiza mediante la combinación de factores productivos.

Estos son:

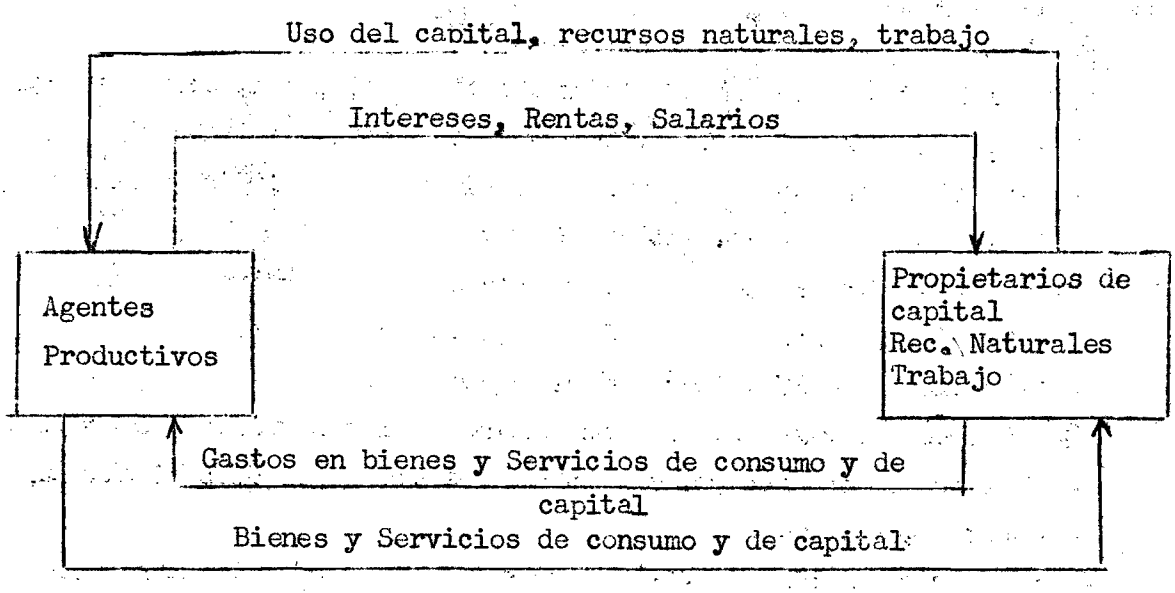
Recursos naturales;	ejemplo:	tierra
Capital;	ejemplo:	máquinaria
Trabajo;	ejemplo:	mano de obra

Una determinada combinación de factores productivos se denomina técnica de producción. Se puede producir trigo utilizando cantidades variables de trabajo o de capital, por ejemplo, si se siembra a mano o mediante sembradoras mecánicas.

/La función

La función de producir la realizan los agentes productivos o empresarios. Estos utilizan y combinan capital, recursos naturales y trabajo para producir y a cambio del uso de esos factores productivos deben efectuar pagos a los propietarios de dichos factores.

2. Describiremos un sistema económico simple correspondiente a un país que no tiene relaciones con otros, es decir que no realiza importaciones ni exportaciones. Estableceremos las relaciones que existen entre los agentes productivos y los propietarios de los factores productivos. Estos incluyen a la totalidad de la población de un país ya que sus habitantes son los que tienen la propiedad de la tierra, la de su capacidad de trabajo o poseen titulos de propiedad sobre los bienes de capital.



/Como se

Como se dijo los agentes productivos o empresarios deben efectuar pagos a los propietarios de los factores productivos para poder usar el capital, el trabajo y los recursos naturales. En la parte superior del gráfico se muestran las dos corrientes. Los pagos se han clasificado en intereses si se efectuan a los propietarios del capital, renta si lo reciben los propietarios de los recursos naturales y salarios destinados a los trabajadores.

La suma de estos pagos constituyen el ingreso de la comunidad.

En la parte inferior del gráfico se indican dos corrientes, una monetaria, los gastos de la comunidad para adquirir los bienes y servicios de consumo y de capital producidos por los empresarios y otra que la constituyen esos bienes y servicios de consumo y de capital producidos.

Los bienes intermedios se transan exclusivamente entre los agentes productivos de manera que no aparecen en las corrientes indicadas.

Como el circuito es cerrado se puede plantear la identidad.

Ingresos de la comunidad en un período = Bienes y servicios de consumo y bienes de capital producidos en dicho período.

Hasta aquí no se ha mencionado al Gobierno pero no existe dificultad alguna en suponer que actua como agente productivo. Produce bienes y servicios para la comunidad por ejemplo: servicio de seguridad, servicio educativo, servicio de salud, justicia, etc., y recibe un pago que generalmente tiene la forma de impuestos.

A su vez para producir utiliza factores productivos, que remunera con los recursos que le proporciona el sistema impositivo.

3. Puede darse otra visión de un sistema económico describiendo un cuadro de relaciones intersectoriales, para lo cual dividiremos la economía en sectores productivos.

Supondremos que toda la actividad económica se concentra en la producción agrícola, la producción industrial y la producción de servicios. El sistema económico a describir también excluye las relaciones con el exterior.

Para que un sector pueda producir necesita comprar a los otros sectores productivos materias primas y productos semielaborados y comprar el uso de los factores productivos, (remunerar a los factores productivos).

/La producción

La producción de un sector se destina, en parte a satisfacer los requerimientos de los otros sectores productivos (ventas intermedias) y el resto se destina a satisfacer la demanda de bienes y servicios de consumo y de capital (Demanda final).

Ejemplo (*)

Supongamos que en un período dado la agricultura haya realizado una producción por un valor de 100 unidades monetarias.

Denominaremos Valor Bruto de la Producción Agrícola = 100

Para llevarla a cabo ha debido comprar a otros sectores productivos:

Semillas:	15
Abonos:	10
Servicios:	10

El total de compras a otros sectores productivos (insumos) se eleva a 25.

A su vez ha remunerado a los factores productivos de la siguiente manera.

Salarios:	40
Intereses:	5
Renta:	15

y los empresarios agrícolas han obtenido, por el hecho de haber organizado la producción un beneficio = 15. El total de remuneración a los factores y beneficios es de 75. Se observa que el valor que tenían las materias primas y demás insumos adquiridos por la agricultura (25) se le ha agregado un valor en el acto de la producción para obtener el V.B.P. = 100. La suma de Salarios + Intereses + Rentas + Beneficios se denomina valor agregado por la producción. (V.A.).

En sintesis:

Agricultura

Compra a los sectores productivos		25
Semillas	5	
Abonos	10	
Servicios	10	
Valor agregado		75
Salarios	40	
Intereses	5	
Renta	15	
Beneficios	15	
V.B.P.		100

(*) Este ejemplo ha sido tomado del articulo El modelo de Insumo Producto del Boletín Económico de América Latina Vol. 1, N° 2.

/Analógamente para

Analógamente para los demas sectores se tiene:

Industria		
Compra a los sectores productivos		80
Materias primas agrícolas	30	
Productos Intermedios Industriales	40	
Servicios	10	
Valor Agregado		70
Salarios	40	
Intereses	5	
Renta	5	
Beneficios	20	
V.B.P.		150
Servicios		
Compra a sectores productivos		10
Productos Intermedios Industriales	10	
Valor Agregado		130
Salarios	75	
Intereses	10	
Renta	5	
Beneficios	40	
V.B.P.		140

Veamos las ventas que ha realizado cada sector.

Según los datos expuestos anteriormente la Agricultura ha destinado su producción bruta a la misma agricultura (Semillas) por un valor de 5 y a la industria por un valor de 30. El resto debe necesariamente haberlo vendido a la demanda final.

Podemos entonces sintetizar para cada sector las ventas realizadas haciendo un razonamiento análogo.

/ Agricultura

Agricultura		
V.B.P.		100
Ventas a Sectores Productivos		35
A la Agricultura	5	
A la Industria	30	
Ventas a la Demanda Final		65
Industria		
V.B.P.		150
Ventas a Sectores Productivos		60
A la Agricultura	10	
A la Industria	40	
A los Servicios	10	
Ventas a la Demanda Final		90
Servicios		
V.B.P.		140
Ventas a Sectores Productivos		20
A la Agricultura	10	
A la Industria	10	
Ventas a la Demanda Final		120

El análisis realizado se puede agrupar en un cuadro de relaciones intersectoriales donde en las filas se indican las ventas que realizan los sectores y en las columnas las compras.

/Cuadro de

Cuadro de relaciones intersectoriales

Composición de los insumos / Distribución de la producción	Agric.	Indus.	Serv.	Total de ventas Intermedias	Demanda final: Total	Demanda final: Bienes y serv. de consumo	Demanda final: Bienes y serv. de capital	V.B.P.
Agricultura	5	30	-	35	65	65	-	100
Industria	10	40	10	60	90	20	70	150
Servicios	10	10	-	20	120	120	-	140
Total Insumos	25	80	10	115				
Salarios	40	40	75					
Intereses	5	5	10					
Rentas	15	5	5					
Beneficios	15	20	40					
V.A.	75	70	130		275			
V.B.P.	100	150	140					390

Este cuadro muestra las corrientes de bienes y servicios e ingresos que detallamos en el gráfico dado anteriormente.

La expresión monetaria de la Producción es lo que en el cuadro se denomina Valor Bruto de la Producción (V.B.P.). Si a ese V.B.P. se le resta el valor de los insumos se obtiene lo que se llama Producto, o Ingreso o Valor Agregado.

El total de ingresos que la economía ha derivado del proceso productivo en un período dado, se eleva, según el cuadro anterior, a 275 unidades monetarias y con dichos ingresos se pueden adquirir 275 unidades monetarias de bienes y servicios: de consumo (205) y de capital (70).

Se tiene así por un lado la demanda final de bienes y servicios y por otro lado la oferta final de bienes y servicios. En nuestro ejemplo la producción de bienes y servicios de capital es de 70. Supongamos que 10 se destinen a reemplazar el capital instalado que se ha gastado en la operación de producir (reposición) y 60 incrementarán el stock del factor productivo correspondiente (Inversión neta). En consecuencia en períodos futuros, se estará en mejores condiciones para aumentar la producción total. En cambio, la producción de bienes y servicios de consumo no contribuye al aumento de la producción futura.

/En términos

En términos muy sintéticos hemos planteado uno de los aspectos más relevantes de la dinámica del desarrollo económico.

El cuadro anterior muestra además la interdependencia que existe entre los sectores de la economía, Se ve claramente que ningun sector podría incrementar su producción total, sin que se modifiquen las producciones de los otros sectores, ya que estos tendran que suministrar más consumos o bienes intermedios al primero.

4. Analizaremos ahora un cuadro de relaciones intersectoriales para una economía abierta.

Consideraremos a las importaciones como un sector que vende productos intermedios importados a los demás sectores productivos y a la demanda final. A las exportaciones las consideraremos como uno de los componentes de la demanda final ya que desde el punto de vista de nuestro sistema económico los bienes que se exportan no sufren ulteriores transformaciones, dentro de nuestra economía.

Cuadro de Relaciones Intersectoriales

	Agric.	Ind.	Serv.	Total Ventas Int.	Demanda Final C	I	X	Total	V.B.P.
Agricultura	5	30	-	35	45		20	65	100
Industria	10	40	10	60	20	50	20	90	150
Servicios	10	10		20	120			120	140
Importaciones	5	10		15	5	20		25	-
Total Insumos	30	90	10	130					
V.A.	70	60	130						
V.B.P.	100	150	140						390

/Veamos la

Veamos la expresión del Producto. Para que el sistema esté en equilibrio la oferta total de bienes y servicios debe ser igual a la demanda total. La oferta total (O_T) está dada por la suma del Producto (P) más las importaciones totales realizadas (M). La demanda total (D_T) es la suma del Consumo (C) la Inversión (I) y las Exportaciones (X). En consecuencia:

$$O_T = P + M = D_T = C + I + X$$

$$P + M = C + I + X$$

$$P = C + I + X - M$$

En nuestro ejemplo

C =	190
I =	70
X =	40
P + M =	300
- M =	40
P =	260

5. Para completar los esquemas de funcionamiento de la economía recurriremos a un sistema simplificado de Cuentas Nacionales que muestran las transacciones que se realizan entre las unidades productivas o Empresas, las Personas, el Gobierno y el Exterior. Esta subdivisión implica suponer una cierta especialización de las funciones económicas que realizan los sectores enunciados.

Las empresas se ocupan esencialmente de la producción y distribución de los bienes y servicios que se transan en el mercado es decir que tienen un precio. Las personas son fundamentalmente consumidores y el gobierno produce bienes y servicios que no se transan en el mercado sino que se ponen a disposición de la comunidad. Para realizar dicha producción y remunerar a los factores que emplea el gobierno cuenta con los recursos impositivos.

Como se dijo el sistema que se presenta es simplificado, se ha consignado solamente las transacciones principales entre esos sectores, no se han tomado en cuenta por ejemplo, los pagos que el gobierno realiza por concepto de subsidios y subvenciones a los sectores privados ni se ha supuesto la existencia de un sistema de previsión social.

/Las cuatro

Las cuatro primeras cuentas contabilizan las transacciones corrientes entre los sectores, es decir, no consignan las adquisiciones de bienes de capital. En la cuenta N° 5, llamada Cuenta Capital, se detallan los ahorros derivados de las actividades corrientes de cada sector y la formación de capital de la economía.

Sistema Simplificado de Cuentas Nacionales

1 Empresas

Ingresos		Egresos	
- Ventas de bienes y servicios de consumo a las personas	6.900	- Sueldos y Salarios	5.000
- Ventas de bienes y servicios de consumo al Gobierno	1.350	- Pagos a otros factores	2.000
- Ventas de bienes de capital a empresas	600	- Importaciones	1.000
- Ventas de bienes de capital al Gobierno	100	- Impuestos indirectos	1.500
- Exportaciones	1.000	- Ahorro	450
	9.950		9.950

2 Personas

Ingresos		Egresos	
- Sueldos y Salarios de las empresas	5.000	- Compra de bienes de consumo a empresas	6.900
- Pagos de las empresas a otros factores	2.000	- Impuestos directos	400
- Sueldos y Salarios del Gobierno	500	- Ahorro	200
	7.500		7.500

3 Gobierno

Ingresos		Egresos	
- Impuestos indirectos	1.500	- Compra bienes de consumo a empresas	1.350
- Impuestos directos	400	- Sueldos y salarios del Gobierno	500
	1.900	- Ahorro	50
			1.900

4 Exterior

Importaciones	1.000	- Exportaciones	1.000

5 Cuenta Capital

- Ahorro de las empresas	450	- Compra de bienes de Capital de las empresas	600
- Ahorro de las Personas	200	- Compra de bienes de capital del Gobierno	100
- Ahorro del Gobierno	50		
	700		700

/Estas cuentas

Estas cuentas muestran las corrientes reales y monetarias entre los sectores económicos en forma análoga a la indicada en el gráfico expuesto anteriormente, pero completado con el sector gobierno y el sector externo.

Para graficar estas corrientes se hace el artificio de considerar que los bienes de capital que se producen se venden a una entidad llamada Cuenta Capital y que esta extrae los recursos necesarios para adquirirlos de los ahorros de los demás sectores. En el ejemplo que estamos considerando se supone que el sector externo no tiene ni ahorro ni desahorro.

Es conveniente aclarar y profundizar el contenido de algunos de los items consignados en las cuentas.

En primer término en la Cuenta de las Empresas se puede calcular las utilidades que derivaron de sus actividades.

Los ingresos totales suman 9.950, los gastos en que han incurrido son los siguientes (excluyendo las compras de bienes intermedios que se eliminan al consolidar todo el sector empresas).

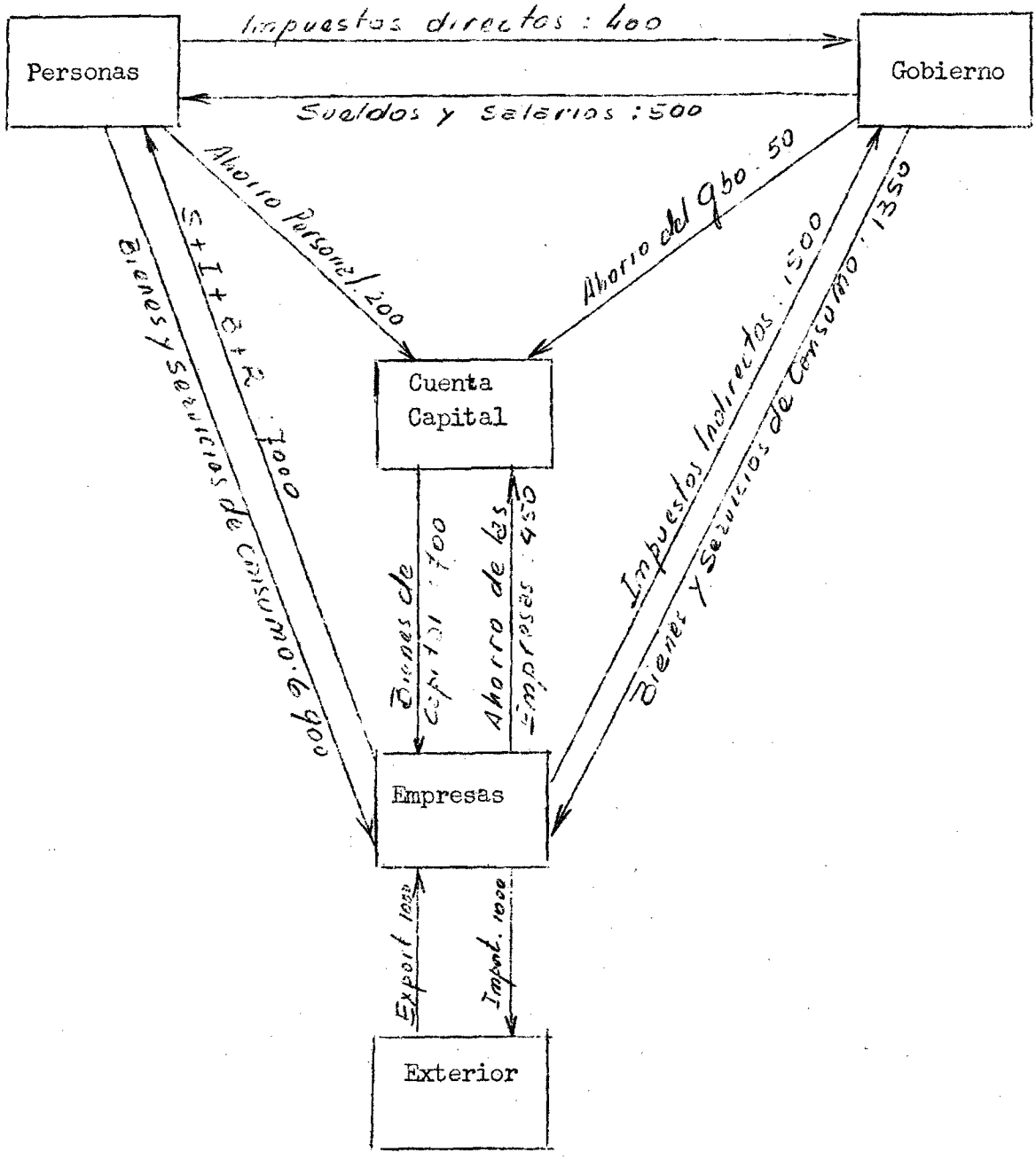
Sueldos y Salarios	5.000	
Intereses	100	2.000
Rentas	300	
Beneficios distribuídos	1.600	
Importaciones	1.000	
Impuestos indirectos	1.500	
Total	9.500	

De manera que las utilidades derivadas de esa actividad se pueden expresar: Beneficios distribuídos entre los empresarios más beneficios no distribuidos, es decir ahorrados para adquirir nuevos bienes de capital o titulos de propiedad sobre bienes de capital. El pago al factor empresarial solamente lo constituye el beneficio distribuido que es el que forma parte del ingreso de las personas.

Asimismo las empresas deben todos los años reponer la parte del capital que se ha gastado, esto constituye la depreciación del capital. La inversión que realiza una entidad productiva se llamará neta si excluye a la depreciación y bruta si la incluye.

/Gráfico de

Gráfico de las transacciones



/6. Estamos en

6. Estamos en condiciones de definir los conceptos de ingreso nacional, Producto Nacional Neto igual al ingreso total de los factores de la producción: Sueldos, Salarios, Intereses Rentas y utilidades de las empresas antes de ser distribuidas.

Así definido el PNN se lo denomina a costo de factores, pués está formado por los pagos que se realizan a los factores productivos.

Este PNN_{cf} se lo llama también ingreso nacional

El otro concepto utilizado muy frecuentemente es el Producto Nacional Bruto a precios de mercado

$$PNB_{pm} = PNN_{cf} + \text{Depreciación} + (\text{Impuestos indirectos} - \text{subsidios})$$

Al agregarse al PNN_{cf} la depreciación del capital gastado en producir se tiene el PNB_{cf}. Si se le suma la diferencia entre impuestos indirectos y subsidios el PNB_{cf} se transforma en PNB a precios de mercado pues los impuestos indirectos influyen en los precios de los bienes y servicios que se transan en el mercado incrementándolos y los subsidios los disminuyen.

7. El Ingreso Nacional en el Sistema de Cuentas Nacionales presentado, se eleva a:

Sueldos y Salarios	5.500	69 %
Intereses	100	
Rentas	300	
Utilidades de las Empresas antes de ser distribuidas	2.050	31 %
Ingreso Nacional	7.950	100 %

Los porcentajes indicados muestran un aspecto de la distribución del ingreso. En nuestro ejemplo, la gran mayoría de la población (empleados y asalariados) recibe casi el 70 % del Ingreso Nacional y los ganadores de intereses, rentas y beneficios, aproximadamente el 30 %. Esta distribución corresponde a países de un alto nivel de desarrollo. Las investigaciones realizadas en países latinoamericanos demuestran que las proporciones son casi la inversa.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PRELIMINAR
Síntesis de las clases
dictadas por el Profesor
Ricardo Cibotti
Santiago, octubre de 1962

FUNCIONAMIENTO Y LIMITACIONES DE LA ECONOMIA DE MERCADO

1. El problema fundamental de la actividad económica deriva del principio de escasez. Este expresa que mientras las necesidades son inumerables y muy variadas, los recursos para satisfacerlas son limitados.

Si no existe la posibilidad de dar satisfacción a todas las necesidades se tendrá que decidir cuales serán atendidas. En otras palabras, que tipos de bienes y servicios se deben producir.

A este interrogante se agregan dos más. ¿Cómo se debe producir?, es decir qué técnicas de producción se emplearán y ¿para quién producir? • a qué miembros de la comunidad se le atenderán sus necesidades en mayor grado que a otros. Todo sistema económico debe tener respuesta a estos interrogantes.

El sistema correspondiente a un país socialista de dirección económica centralizada resuelve estos problemas mediante un organismo planificador que decide sobre las prioridades de las necesidades, indica las técnicas de producción y establece las normas de distribución del ingreso.

El sistema capitalista los resuelve por el llamado "libre juego de las fuerzas del mercado".

2. En la descripción de los sistemas económicos realizados en los puntos anteriores se pueden individualizar dos mercados. En uno se transan bienes y servicios entre los agentes productivos entre si (bienes intermedios) y entre estos y la comunidad (bienes y servicios finales). En el otro se transan factores productivos entre los propietarios de éstos y los empresarios. Al primero lo llamaremos mercado de bienes y servicios, al segundo mercado de factores.

Las transacciones que se realizan en los mercados tienen, como ya hemos visto, una expresión real y una expresión monetaria. Por ejemplo: Se venden 500 unidades de un bien y se recibe un pago de $ 2.000.000. Se

/define como

define como precio de dicho bien la relación $ $\frac{2.000.000}{500 \text{ unidades}} = 4.000$

pesos por unidad. De la misma manera si un agente productivo utiliza para realizar su función 4.000.000 de horas-hombres y paga por ello $ 20.000.000 el precio del trabajo, o sea el salario, será de $ 5 por hora-hombre.

3. Veamos en forma esquemática, como funciona una economía de mercado donde actúan libremente las fuerzas económicas.

Partiremos de una posición de equilibrio que implica la igualdad de la oferta y la demanda, es decir que de acuerdo a los precios, se producen cantidades de bienes y servicios iguales a las que son demandadas. Por otra parte, el equilibrio significa que los empresarios derivan de sus propias actividades, beneficios tales que no se sienten atraídos por realizar otra actividad más remunerativa lo que técnicamente se interpreta como que la "rentabilidad" es igual para cualquier actividad.

En este estado de equilibrio, se le ha dado una respuesta a los tres interrogantes planteados.

Si por cualquier razón, la población desea adquirir más cantidad de un bien se producirá, en corto tiempo, un encarecimiento de dicho bien, subirá su precio y cambiará el sistema de precios relativos de la economía. El incentivo del mayor precio inducirá a los empresarios a aumentar la producción ya que podrán derivar más beneficios de ella, y deberán emplear más factores productivos, restándolos de la producción de otros bienes.

Como puede observarse la variación del precio ha producido una reestructuración de la actividad económica. Se ha cambiado la asignación de los factores (¿qué se produce?), y la competencia por el uso de estos necesariamente determinará el empleo de técnicas de producción que utilicen en menor proporción los más escasos. (¿Cómo se produce?). También se ha tomado una decisión sobre ¿para quién se produce? pués cuando se inició el alza del precio del bien y se incrementó la producción de este se satisfizo la demanda efectiva de un sector de la población, aquel que estaba dispuesto a pagar más por ese bien y que tenía los recursos para hacerlo.

/El sistema

El sistema econontrará el equilibrio nuevamente en virtud de que si se produce dicho bien en exceso, el precio tenderá a bajar, disminuirá el margen de beneficios de los empresarios y recorriéndose una línea de razonamiento inversa se llega a una nueva posición de equilibrio. Pero es conveniente destacar que esta nueva posición de equilibrio difiere de la primera en cuanto a las respuestas a los tres interrogantes planteados.

Una economía como la descrita se denomina de competencia perfecta. No puede existir y si en algún momento de la historia los países han decidido a llevarla a cabo, en la actualidad están cada vez más alejados de practicarla.

Las causas que determinan la inexistencia de esa economía son precisamente la falsedad de los supuestos en que está fundamentado su funcionamiento. Entre otros se destacan:

- Ningún productor, trabajador o consumidor puede afectar por su sola acción individual el precio de los bienes y servicios que compra o vende.
- Cualquier persona puede iniciar cualquier actividad económica sin trabas institucionales de ninguna especie.
- Los productores tienen un perfecto conocimiento de las alternativas de producción.
- Los empresarios se guían con el único criterio de la maximización de las utilidades.

Además un sistema como el anterior supone la existencia de un Gobierno que cumpla solamente unas pocas funciones tales como la defensa nacional, la administración de justicia, el orden interno, etc. Es decir se deberían eliminar las acciones directas e indirectas del estado en el campo económico y social tales como la construcción de caminos, las regulaciones de cambio, las medidas de fomento de toda índole, etc.

4. Ninguno de los dos sistemas, ni el socialista ni el capitalista existe en sus formas puras. Aun en URSS existen ciertas formas de propiedad privada de la tierra y en los países occidentales el Estado interviene regulando la actividad económica.

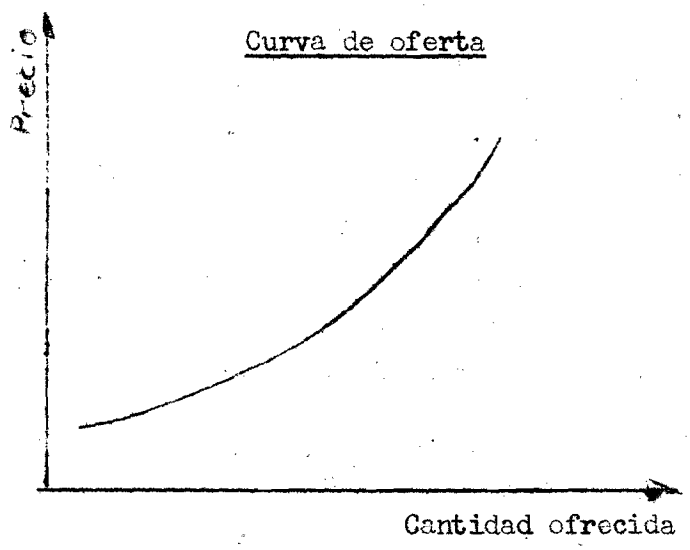
En nuestros países, se distinguen dos grandes sectores económicos. El sector público que regula su actividad por decisiones de un poder centralizado y un sector privado donde coexisten las fuerzas del mercado y la intervención estatal en la orientación de la actividad económica.

/La intervención

La intervención estatal nació y se hizo cada vez más vigorosa como respuesta a los vicios del sistema capitalista puro en relación a la distribución del ingreso y al interés social de la orientación de la actividad económica. No es inherente al libre juego de las fuerzas del mercado la consecución de una tasa máxima de desarrollo compatible con postulados de justicia social a que aspiran las comunidades modernas.

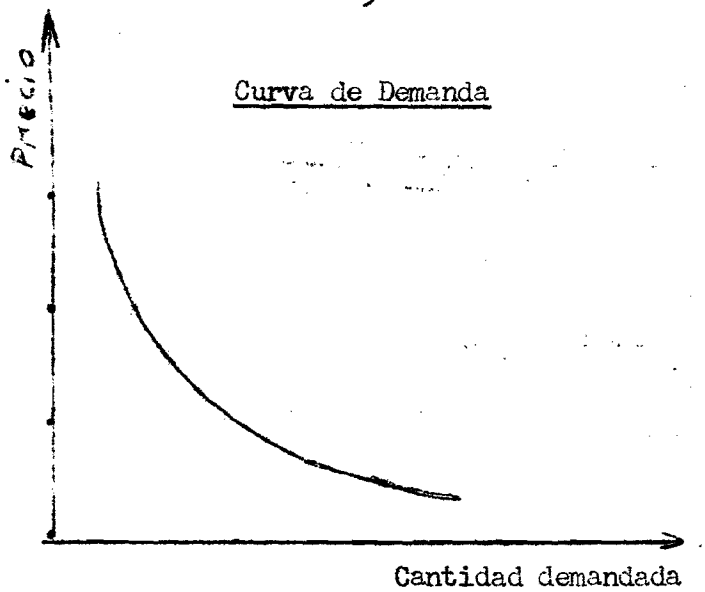
5. Es conveniente analizar con mayor profundidad el mecanismo del mercado aclarando el concepto de precio de equilibrio y estudiando el comportamiento de la demanda, debido a que se hará uso de ellos en las técnicas de planeación.

Habíamos visto que si el precio de un bien aumenta porque se está dipuesto a pagar más por la adquisición de dicho bien, es posible esperar un aumento de la oferta. Si relacionamos entonces el precio con la cantidad de bienes y servicios que se está dispuesto a producir y vender se tendrá una representación como la siguiente.

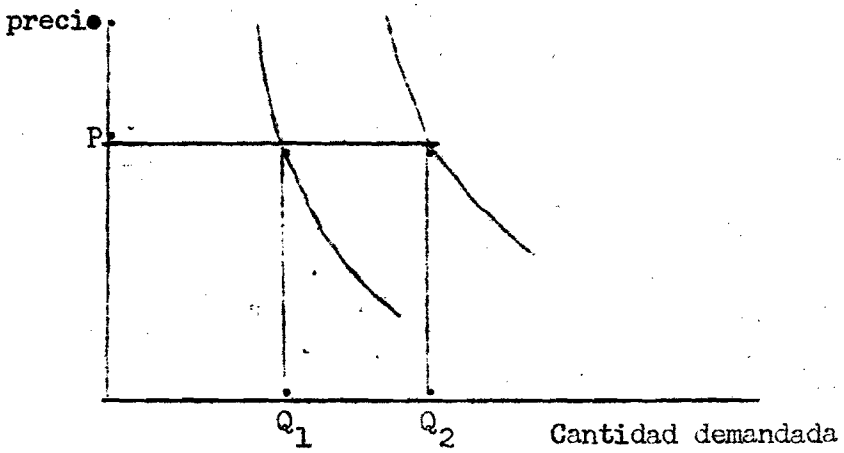


Por el contrario, si por cualquier razón aumenta el precio de un bien es posible esperar que la demanda de ese bien disminuya, es decir se reduzca la cantidad que se está dispuesto a adquirir, la curva correspondiente se indica a continuación.

/Curva de



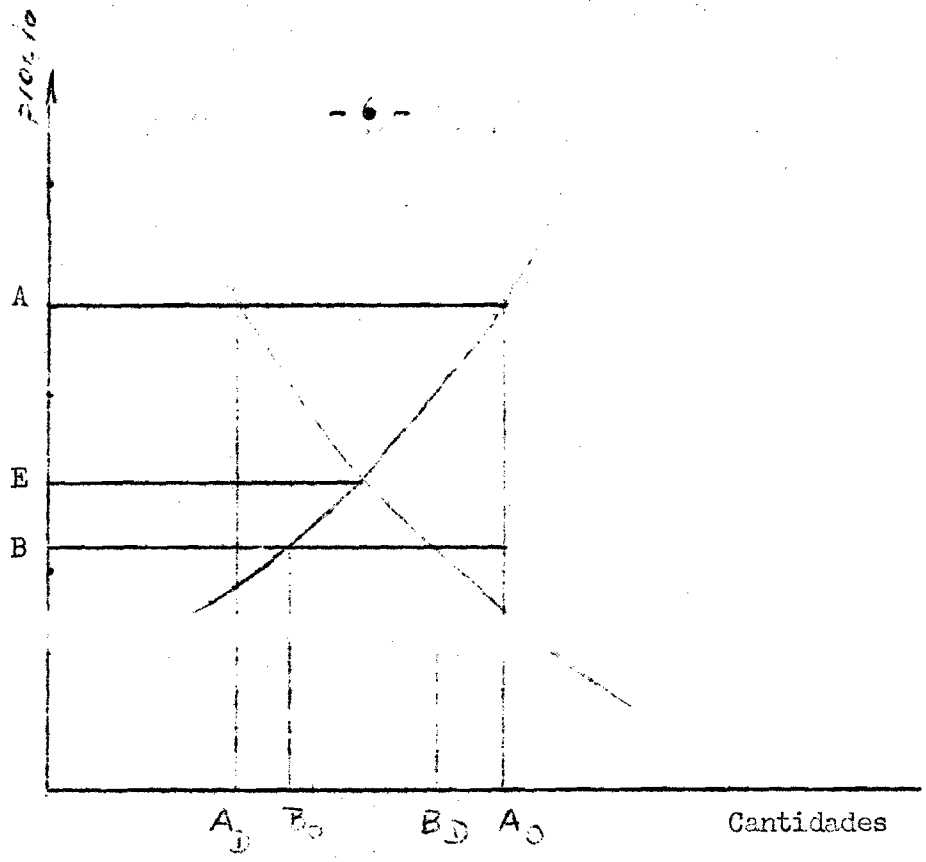
La curva de demanda dibujada corresponde a una situación en que no varian los demás factores que influyen sobre la demanda. Si por ejemplo aumenta la población, o el ingreso o cambia el gusto de los consumidores, la curva de demanda se desplazará paralelamente a si misma.



La cantidad Q_2 es mayor que Q_1 porque por ejemplo ha aumentado la población de manera que a un mismo precio la cantidad consumida del bien en cuestión será mayor. En resumen si se suponen constantes todos los factores que influyen en la demanda a excepción del precio la cantidad demandada estará dada por la coordenada horizontal de los puntos de la curva de demanda. Si el precio no varía y lo hace otro factor la cantidad Q es la coordenada horizontal de la intersección del precio con la curva desplazada.

El precio de un bien estará dado por la intersección de la curva de oferta y demanda.

/gráfico



El precio E podemos llamarlo precio de equilibrio. Si suponemos que el precio del bien en cuestión es A, la demanda será A_D y la oferta A_O. Como $A_O > A_D$ (oferta mayor que demanda) habrá una superabundancia de ese bien y los productores rebajarán los precios para poder vender y deshacerse de los stock.

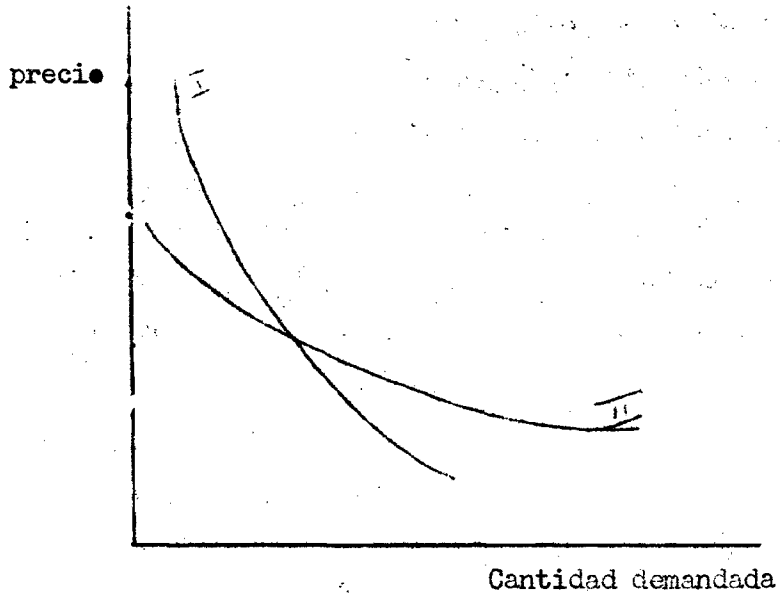
Si el precio es B, la oferta es menor que la demanda y los consumidores competirán por la adquisición del bien haciendo subir el precio. La posición de equilibrio se encuentra en el precio E.

Este tipo de análisis que es exacto en un sistema de competencia perfecta tiene validéz limitada en nuestras economías, pero permite conocer el funcionamiento de estas.

6. Conviene analizar con mayor detalle la curva de demanda.

Como se comprenderá esta será distinta para cada bien pués es diferente la reacción de los consumidores ante una variación del precio, según se trate de un bien que satisface necesidades fundamentales o de un bien de consumo más o menos suntuario. Supongamos el caso del pan. Es fácil intuir que la demanda de pan disminuirá proporcionalmente menos que el aumento del precio, pués los consumidores sacrificarán el consumo de otro bien no tan necesario para mantener el de pan. La curva de demanda tendrá en este caso una ligera inclinación hacia la derecha y abajo (I).

/gráfico



En cambio, si el bien no es muy necesario la cantidad demandada variará más que proporcionalmente frente a una variación del precio. La curva se extenderá hacia bajo y hacia la derecha (II).

Estos distintos comportamientos de la demanda frente a variaciones de los precios se expresan mediante el concepto de la elasticidad. La demanda de un bien como el individualizado por la curva I se llama inelastica pues es poco sensible a la variación del precio. En el caso II la demanda será elástica.

Para medir la elasticidad se utiliza el coeficiente de elasticidad precio de la demanda de un bien, (e_p) que relaciona la variación porcentual de la cantidad demandada $\left(\frac{\Delta C_A}{C_A}\right)$ con la variación porcentual del precio $\left(\frac{\Delta P}{P}\right)$.

En otras palabras relaciona el porcentaje de aumento o disminución de la cantidad demandada de un bien frente a una disminución o aumento del 1 % en el precio de ese bien.

$$C_p = - \frac{\frac{\Delta C_A}{C_A}}{\frac{\Delta P}{P}}$$

el subindice A indica un bien cualquiera. El signo negativo indica que las variaciones del numerador y denominador son en sentido contrario

Si el coeficiente mencionado (e_p) es:

$e_p > 1$ la demanda es elástica
$e_p < 1$ la demanda es inelástica
$e_p = 1$ la demanda se llama anaelástica

Análogamente se puede pensar en una relación entre oferta y precio a través del concepto de elasticidad. Se trataría de correlacionar el incremento de la oferta de un bien frente al incentivo de un mayor precio. La elasticidad tiene un importante papel como herramienta de una técnica de planeación y en la estructuración de una política de desarrollo como veremos en su oportunidad.

7. Interesa también el concepto de elasticidad de la demanda referido no ya al precio sino al nivel de ingreso per capita de un país. El coeficiente respectivo (e_y) relaciona el incremento relativo de la demanda efectiva de un bien con el incremento relativo del ingreso por habitante.

La expresión algebraica de este coeficiente es la siguiente:

$$e_{y_{ca}} = \frac{\frac{\Delta C_a}{C_a}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

$e_{y_{ca}}$ = coeficiente de elasticidad ingreso de la demanda del bien A.

$\frac{\Delta C_a}{C_A}$ = variación porcentual del consumo del bien A.

$\frac{\Delta Y}{Y}$ = variación porcentual del ingreso "per capita"

En este caso también se observa para distintos bienes coeficientes mayores o menores que la unidad.

Los primeros (demanda elástica al ingreso) corresponden a bienes finales manufacturados y servicios y los segundos (demanda inelastica al ingreso) a bienes de consumo tales como alimentos no elaborados.

Los valores de este coeficiente no son independientes del nivel de ingreso. A bajos niveles, la población dedicará una gran parte del incremento de ingreso a satisfacer necesidades imperiosas (alimentos, vestuarios), a niveles

/superiores los

superiores los incrementos de ingreso se podrán destinar a la adquisición de bienes menos necesarios (televisores, casas de fin de semana) o al ahorro.

Si se mide la elasticidad del consumo total respecto del ingreso

$$e_{y_c} = \frac{\frac{\Delta C}{C}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

se observará que el coeficiente disminuye a medida que se analizan países con niveles de ingreso más elevados, lo que significa que una proporsión cada vez mayor de los incrementos del ingreso no se destina al consumo sino se dedica al ahorro, posibilitandose de esta manera un mayor crecimiento futuro.

MEDICION Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

1. El indicador comunmente usado para medir el nivel de desarrollo económico de un país es el Ingreso por habitante. Si se traducen los ingresos por habitante de los países del mundo a unidades monetarias comparables (dólares por ejemplo) se puede establecer la posición relativa de cada país respecto de los demás y se tendrá una apreciación del nivel de desarrollo de un país. A la cabeza de la lista están Estados Unidos, Canada, Australia y los países de Europa Occidental y en último término se encuentran países asiaticos y algunos latinoamericanos.

Cabe destacar que el indicador utilizado y por lotanto el nivel relativo de cada país constituye sólo una aproximación a la realidad.

Si identificamos el nivel de desarrollo económico con el nivel de bienestar material de una comunidad el ingreso por habitante refleja imperfectamente la situación de cada país.

Las limitaciones que presenta este indice son principalmente las siguientes:

a) No refleja el cuadro de distribución del ingreso.

b) En los países subdesarrollados no toma en consideración la producción de bienes y servicios de la parte no monetaria de la economía.

c) No toma en cuenta que en un país la población, en promedio, puede trabajar más horas diarias que en otros.

d) El nivel del ingreso por habitante puede haberse alcanzado por una fluctuación cíclica, etc.

/cuadro

ESTIMACIONES DEL PRODUCTO NACIONAL NETO POR HABITANTE DE 55 PAISES. EXPRESADAS EN US. DOLARES: PROMEDIO ANUAL 1952-4

(A costo de factores)

Escala en dólares	Africa		América		Asia		Europa		Oceanía	
	País	Por habitante	País	Por habitante	País	Por habitante	País	Por habitante	País	Por habitante
Sobre 1 000			Estados Unidos	1 870			Suiza	1 010		
			Canadá	1 310						
							Suecia	950	Nueva Zelandia	1 000
							Luxenburgo	890	Australia	950
							Bélgica	800		
750-1 000							Reino Unido	780		
							Islandia	760		
							Dinamarca	750		
			Venezuela	540			Francia	740		
							Noruega	740		
500-749							Finlandia	670		
							Alemania	510		
							Países Bajos	500		
	Unión Sudafricana	300	Argentina	460	Israel	470	Irlanda	410		
			Puerto Rico	430	Malaya a/	310	Austria	370		
			Chile	360	Líbano	260	Italia	310		
250-499			Cuba	310						
			Colombia	250						
			Panamá	250						
	Egipto	120	Brasil	230	Turquía	210	Grecia	220		
	Rhodesia y		México	220	Japón	190	Portugal	200		
	Nyasalandia	100	Jamaica b/	180	Filipinas	150				
	Congo Belga	70	República		Ceylán	110				
Menos de 250	Kenya	60	Dominicana	160	Thailandia a/	80				
	Uganda	50	Guatemala	160	Korea	70				
			Ecuador	150	Pakistán	70				
			Honduras	150	India	60				
			Paraguay	140	Burma	50				
			Perú	120						

Fuente: Naciones Unidas, Per-capita National Product of Fifty-five Countries: 1952-54, Statistical Papers Series E, Nº 4 (New York, 1957).

a/ 1952 y 1953.

b/ 1952.

Sin embargo estos inconvenientes no han eliminado el uso de este indicador. La gran ventaja que posee es el de resumir en una sóla medida, aunque en forma imperfecta, un fenómeno tan complejo como es el desarrollo económico.

2. Puede darse otra interpretación del nivel de desarrollo de un país.

Se considerará desarrollado en la medida en que el nivel alcanzado se acerque al desarrollo potencial. Este desarrollo potencial estará dado por las condiciones imperantes en el país relacionadas principalmente con los recursos naturales que posee y el grado de superpoblación o subpoblación. Este enfoque tiene validez relativa si se piensa en países como Suiza u Holanda.

3. El ritmo de desarrollo se mide por la tasa de incremento del ingreso comparada con la tasa de incremento de la población. Si el ingreso nacional crece en un 6 % por año y la población al 2 $ el ritmo de desarrollo será de 4 %.

4. A continuación se enumeran las principales características del proceso de desarrollo. Estas no han sido deducidas de estudios historicos de procesos de países hoy desarrollados, sino que derivan de observaciones sobre las características que presentan los países de diversos nivel de desarrollo en la actualidad.

a) El desarrollo económico implica el incremento general de la productividad expresada como una relación entre producción e insumo de mano de obra. Esto se verifica también para los sectores productivos aunque se observa un crecimiento diferenciado de dicha productividad, con un ritmo más acelerado en el caso del sector agrícola.

b) A medida que un país se desarrolla se observa un cambio en la composición sectorial del producto. Aumenta la importancia relativa de los sectores industrias y servicios y pierde importancia la agricultura.

c) El proceso de desarrollo produce un cambio en la distribución sectorial de la ocupación. La población activa dedicada al sector agricola sufre un fuerte descenso relativo y aumenta la proporción de la población activa dedicada a las industrias y los servicios.

/d) Como

d) Como corolario de los puntos anteriores se deduce que el proceso de desarrollo debe ir acompañado de un proceso de urbanización. La proposición inversa no es necesariamente cierta.

e) No existe correlación entre nivel de ingreso per capita y proporsión del producto que se exporta.

f) No parece haber relación muy extricta entre el nivel de ingreso per capita y la proporción del producto que se destina a la inversión.

g) Existen evidencias indirectas que permiten afirmar que el capital o riqueza tangible renobable crece más que el ingreso.

h) El acervo de capital aumenta mucho más rápidamente que la población. Indicadores parciales de esto lo constituyen por ejemplo kilowatios instalados por persona, densidad vial por 1000 habitantes, telefonos instalados por habitante, metros cubiertos de edificación de viviendas por habitantes, etc.

i) Se observa un cambio en la composición por edades de la población. Disminuye la proporción de la población joven, aumenta la que está entre los límites de edad activa y se incrementa también la población de más de 60 años.

j) Se observa una disminución de la tasa de natalidad y de mortalidad, aunque mucho mayor en la primera. La tasa de crecimiento de la población es generalmente mayor en los países subdesarrollados. La espectativa de vida es mayor en los países desarrollados.

Además de estas características económicas y demográficas se observan en los países desarrollados un mejoramiento notable de los indicadores de los llamados "aspectos sociales" del desarrollo económico: Salud, educación, vivienda, alimentación, etc. Una información sistematizada sobre estos indicadores se encuentra en Informe sobre la situación Social en el Mundo, 1961, Naciones Unidas.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PRELIMINAR
Síntesis de las clases
dictadas por el Profesor
Ricardo Cibotti
Santiago, octubre de 1962

LA DINAMICA DEL DESARROLLO ECONOMICO

1. Una interpretación simplista de la dinámica del crecimiento del Producto, para una economía cerrada, se fundamenta en las relaciones que vinculan las variables macroeconómicas características de esa economía.

$$P = C + I$$

Se reconoce validez a:

$$C = f\ (P)$$

$$\Delta P = \varphi (I)$$

Es decir el Consumo depende del nivel del Producto y el crecimiento del Producto es una función del incremento del capital (Inversión neta) o en otras palabras de la acumulación.

La forma de la función φ fue establecida por Harrod-Domar de la siguiente manera:

$$\frac{\Delta P}{P} = \frac{I}{P} \cdot \frac{\Delta P}{\Delta K} \quad (\text{donde } (\Delta K = I)$$

El crecimiento relativo del Producto depende del coeficiente de inversión (la parte del producto que se destina a la acumulación) y de la productividad de la inversión.

Varias son las interpretaciones de las causas que determinan el incremento de ambos factores del segundo miembro de la ecuación anterior.

Nos limitaremos a exponer solamente para el caso de $\frac{I}{P}$, la interpretación keynesiana que fundamenta el incremento de la acumulación en las expectativas de los empresarios en relación al crecimiento de la demanda futura.

La productividad del capital $\Delta P / \Delta K$ depende de las inovaciones tecnológicas, entendiendo por tal la utilización de nuevas formas de realizar la producción como por ejemplo la adopción de equipos de capital más productivo, la introducción de técnicas de organización más racionales,

/etc. La

etc. La introducción de inovaciones deriva de la competencia entre los empresarios por reducir sus costos o para aumentar las escalas de producción y atender a un mercado cada vez más extenso.

Iniciado el proceso de desarrollo este crea fuerzas internas suficientes para mantenerlo, el problema principal de la dinámica de desarrollo es el denominado "take-off" o decolaje.

2. En las economías subdesarrolladas se observa que las causas que determinan el incremento de la acumulación están más identificadas con el nivel de la demanda efectiva actual, que con las expectativas del crecimiento futuro de la demanda.

De manera que puede encararse el problema del "take - off" analizando las fuerzas que son favorables al incremento de la demanda efectiva y las que se le contraponen.

Debe destacarse que el nivel de la demanda efectiva, cuantía de bienes y servicios disponibles en un período dado, puede asimilarse al nivel del Producto o del Ingreso en ese mismo período, en una economía cerrada. En una abierta se identifica con $P + M$.

3. Analizaremos algunos factores que tienden a producir un incremento de la demanda efectiva. En una economía abierta se verifica que

$$P + M = C_p + I_g + C_g + I_g + X$$

si hacemos $C_g + I_g = G$ (gastos totales del Gobierno)

se tiene

$$P + M = C_p + I_p + G + X$$

Se reconoce que

$$C_p = f \text{ (demanda efectiva)}$$
$$I_p = f_1 \text{ (demanda efectiva)}$$

es decir que el nivel de consumo de las personas y el nivel de la inversión privada dependen principalmente del nivel del Producto.

Los gastos del gobierno (G) dentro de ciertos límites, son independientes del nivel del producto y dependen de decisiones autónomas de las autoridades públicas. Análogamente el nivel de las exportaciones también es independiente

/de la

de la demanda efectiva si se toma en cuenta que en las economías subdesarrolladas el volumen de las exportaciones no resulta del saldo remanente después del consumo interno sino que se produce para exportar y por lo tanto el volumen de X está ligada al nivel de la demanda externa de los países importadores.

Por lo tanto los factores que tienen influencia decisiva en el incremento de la demanda efectiva son G y X, factores autónomos que no consideraremos influenciados por el nivel del Producto. Las exportaciones fueron el factor dinámico fundamental del crecimiento de nuestros países hasta la gran crisis de 1930. Su influencia se veía robustecida por el ingreso de capitales extranjeros destinados a expandir la capacidad de exportación. Este factor dinámico ha perdido gran parte de su importancia y han ganado posición los que se relacionan con los aspectos internos del desarrollo de nuestras economías.

4. Entre otros factores que tienen efectos positivos en la elevación de la demanda efectiva se destacan: las inovaciones tecnológicas, el incremento de la población y la política económica del Gobierno.

Las inovaciones pueden ser también autónomas o inducidas por el nivel de la demanda efectiva. Generalmente son inducidas aquellas que tienden a ampliar la escala de producción económica para atender requerimientos de un mercado cada vez más extenso, lo que es una manifestación del crecimiento de la demanda efectiva.

Son autónomas las que tienen por objeto la reducción de los costos de producción para obtener más beneficios o desplazar a otros productores, pero que no dependen del nivel de la demanda.

Existen sectores económicos que son menos receptivos que otros a las inovaciones tecnológicas. Un ejemplo lo constituye el sector agrícola que al incorporar inovaciones que reducen los costos de producción las ventajas obtenidas suelen trasladarse al consumidor debido a la inelasticidad precio de la demanda de productos agrícolas y en el supuesto de la existencia de una fuerte competencia entre los productores agropecuarios.

Es muy controvertida la relación entre el crecimiento de la población y el incremento de la demanda efectiva. Si se considera que cada nuevo habitante pertenece a un nucleo familiar puede pensarse en un efecto positivo en la elevación de la demanda efectiva, aunque por otra parte si la economía

/está estancada

está estancada ese efecto puede ser nulo. Sin embargo en condiciones normales de desarrollo el aumento de la población tiene una influencia considerable en el ensanchamiento de los mercados.

Finalmente la política económica es una de las herramientas más efectivas para crear las condiciones de una elevación del nivel de la demanda efectiva. Ya se han visto los efectos de una política de gastos públicos y de fomento de las exportaciones. Existeninumerables medidas de política que pueden coadyugar al efecto buscado. Entre otras se destaca la substitución de importaciones, la redistribución del ingreso, la utilización de recursos externos, etc.

5. Hasta aquí se han mencionado los factores económicos que tienden a elevar la demanda efectiva, estos factores se denominan incentivos. Pero si estos incentivos no se traducen en un aumento de la capacidad productiva que guarde relación con el crecimiento de la demanda no se asegurará el decolaje económico, sino que se habrá creado un desequilibrio y la demanda quedará insatisfecha.

Analizaremos a continuación desde un punto de vista estrictamente económico que reacciones se oponen al crecimiento de la capacidad de producción en los principales sectores económicos.

Sector agrícola: Se observa que la oferta agrícola es inelástica a los precios, por lo menos su elasticidad es más baja que la de los sectores industria y servicios. A su vez la demanda de productos agrícolas es inelástica a los precios lo que significa que la cantidad demandad disminuirá poco frente a un incremento substancial de los precios agrícolas.

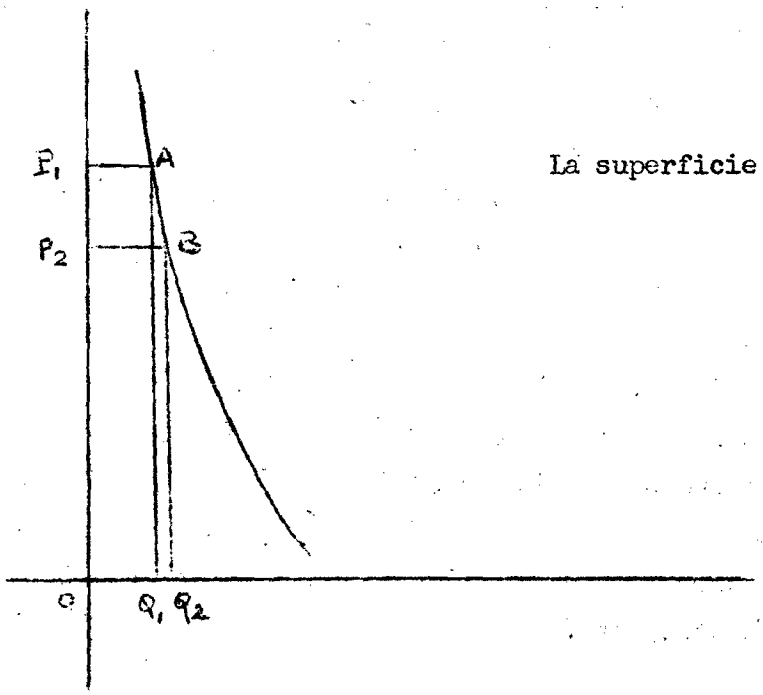
El juego de ambas inelasticidades tiene el efecto siguiente: al aumentar la demanda efectiva se incrementarán los precios de los productos agrícolas , la oferta agrícola no reacciona en una proporsión adecuada, pero la demanda tampoco disminuirá proporcionalmente al incremento de los precios debido al bajo coeficiente de elasticidad precio antes indicado. Al final del proceso se estará destinando una mayor cantidad del ingreso a la adquisición de productos agrícolas y por lo tanto reduciendo relativamente la demanda efectiva de los otros sectores económicos, o lo que es lo mismo reduciendo la magnitud de los estímulos que reciben los demás sectores.

/Se puede

Se puede expresar este resultado diciendo que se ha producido un mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura y un incremento muy pequeño de la producción agrícola y de los otros sectores. La inelasticidad de la oferta agrícola eliminó en gran parte el incentivo derivado del aumento de la demanda efectiva. Cabe sin embargo pensar en que este mejoramiento de los términos de intercambio de la agricultura induciría a un incremento de la demanda de la población rural por productos de otros sectores económicos. Este hecho se produce en medida reducida pués el hábito de consumo de los pobladores rurales, principalmente en países de muy bajo ingreso conspira contra la elevación de esa demanda, como también lo hacen la tendencia al atesoramiento y a la adquisición de tierras de los productores rurales.

¿Pórque es inelástica la oferta agrícola? Las principales razones son las siguientes:

La inelasticidad precio de la demanda de productos agrícolas hace que las utilidades totales sean mayores si no se aumenta la producción. Si suponemos que dichas utilidades están en relación directa con el volúmen de las ventas, en términos monetarios, es fácil llegar a esa conclusión observando la siguiente curva de demanda:



La superficie $OP_1AQ_2 >$ Superficie OP_2BQ_2

/Es relativamente

Es relativamente fácil encontrar situaciones de capacidad totalmente utilizada en la agricultura.

Los dos factores de producción más importantes en la agricultura son: tierra y mano de obra. La tierra suele estar desde el punto de vista del agricultor totalmente utilizada pues aunque en un país haya regiones no incorporadas no está en manos del productor agrícola construír los sistemas de transportes y otras facilidades para ponerlas en funcionamiento.

Si el factor trabajo es el que está totalmente utilizado no es posible recurrir a la mano de obra urbana que dificilmente emigra a los medios rurales. Es importante en consecuencia para un proceso de desarrollo la introducción de inovaciones ahorradoras de tierra o la incorporación de nuevas áreas y la utilización de técnologías ahorradoras de mano de obra sobre todo si el éxodo rural es muy intenso. Debe agregarse a estos factores de inelasticidad lo correspondiente al tiempo necesario para el proceso de producción. Un ejemplo muy ilustrativo se encuentra en la agricultura de cultivos permanentes como las explotaciones cafeteras.

La incorporación de inovaciones tecnológicas en el campo agrícola que reduzca sus costos o aumenten su productividad tiene particularidades interesantes de analizar.

Existen un serie de inovaciones que han tenido un efecto positivo sobre la oferta agrícola que se han desarrollado en otros sectores económicos, las más importantes se relacionan con el campo de los transportes, la conservación de alimentos, control de las pestes y plagas, etc.

Otras son propias del mejoramiento tecnológico en la misma agricultura, rotación de cultivo, el manejo de suelos, alimentación de los animales, etc. Cabe destacar que muchas de estas no son inspiradas por la experiencia de los propios agricultores sino que son resultados de investigaciones géneticas o físicas y luego trasladadas a la actividad agrícola por medio de lo que hoy se llama extensión agrícola. Muchas de esas inovaciones tienen un caracter particular, referido a situaciones ecológicas, culturales y económicas específicas lo que no permiten una adaptación fácil de la inovación a otros medios. A estas consideraciones sobre la reacción de la oferta agrícola a un incentivo de precios se agregan las que derivan de una estructura inadecuada de tenencia de la tierra,

/Tanto el

Tanto el latifundio como el minifundio tienden a reducir la oferta agrícola. En países con una gran proporción de minifundios y bajo nivel de ingreso se ha observado que el incentivo de un mayor precio impulso a los agricultores a un mayor consumo de su propia producción y en consecuencia se reduce proporsionalmente la oferta de productos agrícolas a los sectores urbanos, lo que trae aparejado una elevación de los precios agrícolas con las repercusiones que vimos anteriormente sobre la demanda total.

La presencia del latifundio produce una escasez artificial del factor tierra, encareciendolo y limitando la posibilidad de expanión de la oferta agrícola. Además la observación de la realidad Latinoamericana permite afirmar que el empresario latifundista es reacio a introducir inovaciones tecnológicas.

Finalmente cabe destacar que en casi todos los países Latinoamericanos las formas de comercialización de la producción agrícola reducen el incentivo de un aumento de precios de los productos agropecuarios ya que la parte del aumento que realmente llega al productor es relativamente pequeña dado que una proporsión importante de ese incremento es absorvida por los intermediarios que forman el sistema de comercialización y distribución.

Sector Externo: Los problemas que presenta este sector derivan, entre otr otras causas, de la baja elasticidad precio de las exportaciones.

Al producirse un déficit en el balance de pagos y se deja actuar libremente el mecanismo de los precios se produce una devaluación, se encarecen las divisas pués la cantidad de moneda extranjera obtenida a través de las exportaciones es menor que la requerida por los importadores.

Al aumentar el precio de la divisa se obtiene una mayor rentabilidad en su producción y teoricamente se deberían expandir las exportaciones frente al incentivo de un mayor precio.

Sin embargo el juego de la inelasticidad de la oferta de bienes exportables y la inelasticidad precio de las exportaciones, comunes a los países latinoamericanos, conspiran contra un aumento de la oferta de bienes exportables de una manera análoga a lo descrito para el sector agrícola.

Sucede que si las exportaciones la realizan empresas extranjeras y la devaluación permite expandir las exportaciones, el aumento del envío de utilidades al exterior disminuye la disponibilidad de divisas del país y no puede corregirse el déficit.

/Se agrega

Se agrega a las consideraciones anteriores la relativa al movimiento de los precios internacionales de los bienes de exportación y de los de importación. Se observa una tendencia al deterioro de la relación de ambos precios (relación del intercambio) que impide un crecimiento adecuado de la capacidad para importar lo que influye sobre las posibilidades de expansión del capital instalado en los sectores, agravándose en términos generales la capacidad de reacción de la oferta.

• Servicios Públicos. Estos tienen una gran influencia en la expansión de la oferta frente a un incremento de la demanda.

Constituyen "insumos" difundidos, necesarios para la producción de casi todo los sectores económicos. Ejemplos: La provisión de energía, los transportes, las facilidades urbanas, etc.

Estos servicios están en América Latina generalmente en manos del Estado, de manera que el incentivo de los precios no interviene como elemento orientador de la expansión de la oferta. Esta depende de las finanzas públicas y de una buena planificación de los gastos públicos.

En los países subdesarrollados se observa tanto un sistema de finanzas públicas inadecuado para allegar recursos crecientes al estado, como una gran ineficiencia en la aplicación de gastos públicos, derivado de una falta de política consistente en esta materia.

Las causas más importantes de la insuficiencia de recursos son: La inflexibilidad del sistema tributario y la evasión en el pago de impuestos. Cabe agregar que el grado de indivisibilidad que caracterizan las inversiones en algunos servicios públicos (electricidad, transporte, provisión de agua, etc) constituye un factor de rigidez de la oferta.

6. La sintética exposición realizada puntualizando las fuerzas o escollos que trabarían la iniciación de un proceso de desarrollo provocado por un incremento de los elementos autónomos de la demanda, nos permite orientar la acción del estado hacia la remosión de tales obstáculos. La política económica del gobierno debe en consecuencia estar formada por medidas tales que al mismo tiempo que promueva la elevación de la demanda efectiva elimine o disminuya la acción de las fuerzas que se le contraponen mediante la substitución de importaciones, fomento de exportaciones, reforma agraria, reforma tributaria, distribución del ingreso, mejoramiento de los sistemas de comercialización y distribución, etc.

/Si no

Si no se cumplen ambas condiciones la política del Gobierno puede tranformarse en un factor inflacionario. La inflación trae como consecuencia una orientación de las actividades económicas no concordante con las necesidades del Desarrollo. Se fomentan las actividades especulativas, se descuidan las inversiones en capital básico, se estimula la orientación del ahorro hacia el atesoramiento de divisas, etc. El clima de inestabilidad que se crea puede eliminar el efecto de los incentivos de un incremento de la demanda.

7. Habrá podido observarse que el proceso de desarrollo implica un proceso de cambios en la cuantía y composición de la producción y en la cuantía y distribución de la demanda. Estos cambios que se ubican dentro del campo estrictamente económico no pueden llevarse a cabo sin otros que ocurran en el campo social. El desarrollo económico necesita un ambiente social propicio. Si el sistema de premios y castigos de una sociedad no facilitan los cambios económicos es posible que estos no se realicen o lo hagan en forma muy lenta. Si por ejemplo el prestigio social deriva principalmente de lazos familiares o de la tenencia de la tierra y en menor medida de la función de un individuo como empresario, productor o administrador, se puede dar el caso de que las mejores inteligencias de la comunidad no se pongan al servicios de los cambios necesarios al desarrollo económico.

De la misma manera, si la posición de un individuo dentro de la sociedad lo determina un sistema de castas, no habrá interés en acumular para ascender en la escala social. La política del estado, asimismo, debe propender a la eliminación de estos "escollos sociales". Si ésta está destinada a mantener un status existente no será un factor positivo del desarrollo, sino que entrará en conflicto con las aspiraciones de la comunidad.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PRELIMINAR
Síntesis de las clases
dictadas por el Profesor
Ricardo Cibotti
Santiago, Diciembre de 1962

LA PLANEACION ECONOMICA

Introducción

El desarrollo económico a dejado de considerarse como un proceso que se inicia y continúa impulsado por las fuerzas que gobiernan el mercado. No surge espontaneamente por el libre juego de la oferta y la demanda. La asignación de recursos entre las distintas actividades económicas, determinada por el nivel, estructura y variación del sistema de precios no resulta la más conveniente para lograr un crecimiento sustancial de los bienes y servicios disponibles en una comunidad. Esta apreciación es confirmada por la experiencia de los países subdesarrollados a lo largo de los últimos decenios, en los cuales el nivel relativo de satisfacción de necesidades ha crecido muy poco o se ha estancado y en todos los casos a descendido con relación al de Estados Unidos y al de los países más adelantados de Europa Occidental. Los avances más o menos espectaculares que lograron los países subdesarrollados, en especial los Latinoamericanos, bajo condiciones favorables del comercio exterior fueron seguidos por períodos de estancamiento en los cuales se perdió gran parte de las ventajas alcanzadas. Las aspiraciones de esas sociedades crecieron a un ritmo mayor que las posibilidades de satisfacerlas. La falta de persistencia y el lento ritmo del proceso de crecimiento económico impulsó a estudiar mas profundamente las causas del fenómeno y las conclusiones a que se arriba ponen el énfasis en la estructura económica-social interna de los países y reducen la importancia relativa de las condiciones externas. Los países han tomado conciencia del problema y de sus causas y los gobiernos formulan medidas de política económica y programas de acción directa con el fin de crear las condiciones internas y externas favorables a la aceleración del desarrollo. La programación del desarrollo económico es una herramienta que permite perfeccionar la política económica de los países mediante la identificación y cuantificación de los factores que retardan el proceso, el análisis de las posibilidades de removerlos y la discusión de las alternativas de acción más convenientes.

/La naturaleza

La Naturaleza y Proceso de la Planificación

En términos muy simples, la planificación es un modo de hacer las cosas o un modo de lograr objetivos. La diferencia con otra forma de realizar las cosas reside en que el método programático hace explícito el proceso racional que da por resultado el logro de los objetivos. Esta forma de actuar permite medir la eficiencia de la acción, de otra manera la medida de dicha eficiencia carecería de sentido.

En términos más técnicos, la problemática de la planificación puede plantearse, a la luz del principio de la escasez, como un problema de productividad dada la relación entre objetivos a lograr y medios disponibles para lograrlos. Esta relación de productividad se plantea en términos de maximización y minimización.

Maximización: Dado un conjunto de medios, lograr los máximos objetivos posibles.

Minimización: Dado un conjunto de objetivos, utilizar el mínimo posible de medios para lograrlos.

Para que los objetivos y los medios puedan ser utilizados en este proceso racional, deben cumplir con las condiciones que a continuación se enumeran:

1) Tanto los objetivos como los medios deben ser precisamente identificados y relacionados a distintos niveles de referencia, geográfico, político, social, económico, etc.

2) Debe existir la posibilidad de una perfecta mensurabilidad.

3) Tanto los objetivos entre sí como los medios entre sí deben ser homogéneos. En otras palabras, se deben disponer patrones de medida que los hagan comparables. Este problema reviste poca importancia en planeación económica pues la homogenización se realiza a través del precio. Sin embargo, existen dificultades para comparar distintos objetivos en los diversos campos sociales, por ejemplo, qué grado de comparabilidad existe entre la disminución de la mortalidad infantil y la disminución de la mortalidad general o entre un incremento del servicio de educación primaria general y un aumento del número de graduados en establecimientos de enseñanza humanística. En estos casos la homogenización debe realizarse a través de consideraciones axiológicas

/o pragmáticas pues

o pragmáticas pues no cabe duda que la esencia de esos tipos de objetivos es diferente. Aún en el caso de la planeación económica, la homogenización a través del precio es de tipo pragmático pues son esencialmente diferentes, por ejemplo, los objetivos relacionados con la producción industrial y los relacionados con la producción agrícola.

Por otra parte el proceso racional debe asegurar que se cumplan requisitos de complementaridad y compatibilidad entre los objetivos y entre los medios y finalmente debe agregarse a esta serie de condiciones, la relativa al realismo que atiende a la posibilidad práctica de utilizar los medios y lograr los objetivos. Esta última condición enlaza a los objetivos y los medios. Los objetivos son realistas en función de los medios de que se dispone.

En consecuencia, podríamos definir el proceso de planeación como el que selecciona objetivos y medios para lograrlos, cumpliendo con los requisitos de maximización o minimización antes señalados.

El Proceso de Planeación. En el proceso de planeación se distinguen las siguientes etapas: diagnóstico, programación, propiamente tal, discusión y decisión, ejecución y evaluación y revisión. Cabe destacar que esta clasificación corresponde más bien a una exigencia de sistematización didáctica que realmente acontece en la práctica, pues en esta circunstancia las etapas se entrelazan y superponen.

En el diagnóstico podemos distinguir a su vez tres pasos principales: la descripción, que significa obtener un conocimiento sistematizado de la situación que presenta el sujeto de la planeación. La explicación de las causas que determinaron tal situación y finalmente la evaluación que en esencia consiste en una comparación entre la situación real descrita y explicada anteriormente y una situación ideal o normativa que es lo que se piensa debiera ser el sujeto de la planificación.

Esta comparación supone, por lo tanto, contar con un modelo analítico y un modelo normativo.

Cuando se afirma, por ejemplo, que los indicadores del estado de la salud de una comunidad o los indicadores que definen la situación educativa (modelo analítico) son deficientes, se está pensando, implícitamente, en otro juego de indicadores (modelo normativo). El proceso racional de la planificación impone la necesidad de definir el modelo normativo que será un auxiliar

/valioso para

valioso para la selección de objetivos y también para eliminar los elementos emocionales que muchas veces constituyen los factores principales de decisión en las actividades.

Suma importancia tiene el carácter dinámico de la evaluación. La comparación que éste implica no debe reducirse a lo actual sino que debe proyectarse hacia el futuro atendiendo al desarrollo natural no planificado del sujeto. Esta fase del diagnóstico suele denominarsela pronóstico.

Programación, propiamente tal. En esta etapa se seleccionan los objetivos y los medios. Las técnicas que se emplean para este objeto deben asegurar las condiciones de complementaridad y compatibilidad antes mencionadas. Comprende también esta etapa la formulación de los planes o de planes alternativos que atiendan a la condición de realismo. En el caso de la planificación económica, existen técnicas de planificación, descritas más adelante, que corresponden a esta etapa del proceso.

Discusión y Decisión. Esta etapa deriva del proceso administrativo de la planificación. El plan o los planes alternativos formulados en la etapa anterior deben ser discutidos en las instancias jerarquicas superiores para que éstas adopten una decisión.

Cabe, sin embargo, destacar que también pueden ser objeto de discusión los resultados del diagnóstico, pues no hay duda de que pueden ser distintas las opiniones, por ejemplo, en materia de identificación de los factores determinantes del modelo analítico.

Ejecución. Decidido un plan o unos de los planes alternativos, se debe pasar a la ejecución. La ejecución de un plan impone requisitos a la formulación del mismo. En el caso de la planificación de un sector económico, el plan debe contar para el año siguiente al de su formulación con un contenido de detalles no necesarios para los últimos años del período que abarque. Las tareas propias de establecer esos detalles deben ser previas a la etapa de ejecución propiamente dicha.

Evaluación y Revisión. Esta última etapa tiene por finalidad comparar los resultados de le ejecución en un período dado con los previstos. Esta comparación permite obtener experiencia para la revisión del plan que se formulará nuevamente, agregando, en general, un año al período abarcado por el primer plan y descontando el año transcurrido. La evaluación debe contener

/también un análisis

también un análisis sobre las condiciones generales que inspiraron el plan formulado. Si éstas han variado, la revisión será más profunda que la derivada solamente de la evaluación de la ejecución.

La Programación Global

El sujeto de la programación económica es de una extrema complejidad. Abarca el conjunto de actividades productivas de un país interrelacionadas entre sí y regidas por las más variadas leyes. El intento de introducri todas esas activdades discriminadas en un proceso de planeación a un mismo tiempo es dificultoso, de manera que se utiliza un procedimiento de aproximaciones entre lo general y lo particular y viceversa.

Ya habíamos visto como podía identificarse un complejo económico por intermedio de los valores de variables muy agregadas, llamadas variable macroeconómicas, que son características de la economía que se quiere describir. Estas son entre otras las que verifican la ecuación

$$P + M = C + I_b + X$$

Existen métodos que permiten estimar los valores futuros que deben alcanzar esas variables de acuerdo con determinadas metas de desarrollo. Realizado esto, debe analizarse que significan dichos valores en cuanto al comportamiento de los sectores para que se obtengan los valores futuros de esas variables y finalmente qué requisitos de capital implican esos niveles de producción sectoriales.

Ese marco de referencia contiene además una perspectiva de desarrollo de largo alcance y define una estrategia de desarrollo que comprende a todos los sectores y fija una política económica.

Lo descrito constituye una síntesis de lo que se llama La Planificación Global.

El proceso de la programación global se inicia con el diagnóstico de la economía que comprende una descripción de la evolución económica en el pasado y trata de responder a los siguientes interrogantes: ¿Porqué la economía no ha crecido o lo ha realizado lentamente? ¿Cuál es la perspectiva futura de crecimiento en ausencia de un plan?

/ Sería demasiado

Sería demasiado largo detallar la lista de análisis, investigaciones, recopilaciones estadísticas, interpretación de fenómenos internos y externos al sistema económico, que requiere un buen diagnóstico. Esta tarea es fundamental para la elaboración de un plan; gran parte de la calidad de un programa depende de las conclusiones que surjan del diagnóstico. Si la identificación y cuantificación de los factores que han impedido el crecimiento no es rigurosa, el edificio del plan se asentará sobre cimientos débiles, sobre interpretaciones erróneas que pueden hacer que se fortalezcan factores adversos y se descuide el fomento de los que puedan acelerar el proceso. Por otra parte, para estimar las perspectivas de crecimiento, en ausencia de un plan, se debe realizar un pronóstico de la conducta de los factores que lo condicionan, en especial los factores del exterior, es decir las relaciones comerciales con el extranjero, precio y volumen de demanda de los artículos de exportación, precio de los bienes de importación, cuantía de créditos exteriores, etc. El diagnóstico también permite obtener indicaciones útiles para la fijación de las metas del plan. La ambiciosidad de éstas guarda una estrecha relación con la posibilidad de remover los obstáculos que se oponen al desarrollo y éstos son analizados en ésta etapa.

La selección de metas se realiza mediante procedimientos que se analiza más adelante. Estos recurren a los modelos de programación que aseguran la compatibilidad de las metas globales, partiendo de la elección de valores para algunas variables macroeconómicas.

A este nivel es posible realizar una prueba de realismo del modelo global. Si los valores calculados de las variables significan condiciones que se consideran inalcanzables en la práctica, será necesario revisar el modelo y tal vez reducir las metas. Sería el caso, por ejemplo, de que la obtención de una alta tasa de desarrollo implique la reducción del consumo por habitante en un período. Como se dijo, este conjunto de metas globales impondrá condiciones a los sectores. Estas condiciones se refieren a nivel y composición de la producción bruta sectoriales. La operación que da estos resultados se la denomina "sectorialización del modelo global". Los procedimientos correspondientes se explicarán más adelante. Nuevamente, es posible realizar una prueba del realismo del plan en esta fase de su formulación. Pueden

/resultar idealistas

resultar irrealistas las condiciones impuestas a los sectores, lo que implica la revisión de las metas sectoriales y globales. El proceso en síntesis consiste en avanzar hacia mayores detalles y en revisar en cada fase la totalidad de las proyecciones.

Ajustadas las metas globales y sectoriales, se debe proceder al plan detallado en cada sector. Cobran aquí importancia las tareas relativas a la determinación de proyectos específicos de inversión, la localización de los mismos, los programas de ejecución correspondientes, etc. La formulación de un plan puede considerarse concluída cuando se ha llegado a este nivel, en otras palabras cuando se indica qué debe hacerse, dónde y que qué plazos. Nuevamente, se presenta la oportunidad de un ajuste de todo el plan, en la medida que los estudios de proyectos y de programas de acción indiquen la imposibilidad de cumplir con algunas metas.

El plan debe contener además en forma explícita el conjunto de medidas de política económica que aseguren el cumplimiento de las metas. Se destacan entre estas las regulaciones del comercio exterior, las medidas impositivas, los subsidios, el ordenamiento del crédito, etc. Es necesario estudiar la posibilidad práctica de plasmar tales medidas en plazos adecuados. Supóngase, por ejemplo, que el plan implique la sustitución de productos agrícolas importados por la producción interna. Hasta que no se realicen los estudios e investigaciones necesarios para determinar las zonas aptas para el cultivo, las técnicas de producción más convenientes y si fuese necesario, se creen las instituciones que otorguen subsidios o incentivos a los agricultores, tal sustitución no podrá ser realizada.

Este planteo ilustra la íntima relación existente entre metas y medios para obtenerlas. Se debe estudiar exhaustivamente la compatibilidad entre metas y medios y realizar el acondicionamiento recíproco entre ambos. Igual situación se presenta cuando las medidas de política económica imponen determinado comportamiento que pueden ser resistidos por sectores de la comunidad. El realismo de un plan está dado fundamentalmente por los medios que pueda utilizar el Gobierno para crear condiciones propicias para el logro de las metas.

Todas las tareas esquematizadas en las etapas anteriores deben complementarse con estudios y análisis del financiamiento del plan. No sólo es

/necesario lograr

necesario lograr el volumen determinado de préstamos externos y el nivel calculado de ahorros internos sino que es imprescindible estructurar un mecanismo que canalice esos recursos para que lleguen en tiempo oportuno y cuantía suficiente para financiar las actividades del plan.

Modelos simplificados de Programación Global

Los modelos de programación se formulan atendiendo a la interpretación de la dinámica del desarrollo y a las relaciones de interdependencia de las variables macroeconómicas.

Supongamos el siguiente modelo simple, para una economía cerrada:

1) $P_i = C_i + I_i + D_i$

2) $P_i = a.\ K_i$

3) $D_i = d.\ K_i$

4) $K_i = I_{i-1} + K_{i-1}$

donde:

P_i = Producto bruto interno

C_i = Consumo total

I_i = Inversión neta

D_i = Reposición del capital

K_i = Capital instalado

i = Indica un año cualquiera (i-1 indica el año anterior)

a = Coeficiente producto-capital

d = Tasa de depreciación

La ecuación (2) es la que responde a una interpretación del proceso de desarrollo. El nivel del Producto depende del capital instalado y de su productividad; (ver modelo Harrod-Domar). Las demás ecuaciones definen la interdependencia de las variables macroeconómicas.

/ En este modelo

En este modelo son conocidos los parametros $a = 0,05$ y $d = 0,1$. Las variables macroeconómicas son incognitas; estas son cinco:

$$P_i, C_i, I_i, D_i, K_i$$

y las ecuaciones son las cuatro indicadas. Se define grado de libertad al exceso del número de incognitas respecto al de ecuaciones. La significación matemática del grado de libertad es la siguiente: Si se dan valores arbitrarios a un número de incognitas igual a los grados de libertad y dichos valores se introducen en en modelo, las incognitas restantes se determinan resolviendo el sistema de ecuaciones.

En nuestro caso existe un grado de libertad de manera que si damos al Producto, por ejemplo, valores matemáticamente arbitrarios, quedan determinados los valores de las demás variables. Se aprovechan los grados de libertad para dar a las variables correspondientes el caracter de metas y deducir los valores de las demás variables compatibles con las metas elegidas.

Supongamos entonces que adoptamos al Producto como meta y que los valores que le atribuímos impliquen un crecimiento del 7 por ciento anual. Llamaremos año 1 al año en que estamos trabajando. El año cero es por lo tanto el año anterior (histórico) cuyos datos son conocidos; el plan comienza en el año dos. Los datos para el año cero son los siguientes:

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0

De acuerdo con la ecuación 4) el capital del año 1 está determinado por la inversión del año anterior y el capital instalado en dicho año,

$$K_1 = I_o + K_o = 10.0 + 200.0 = 210.0$$

Además de acuerdo con la ecuación 2), P_1 está también determinado:

$$P_1 = a.K_1 = 0.5 \times 210.0 = 105.0$$

Por lo tanto la tasa de crecimiento del Producto de 7 por ciento (meta) se debe aplicar a partir del año 1.

Para cada año del Plan se resolverá el sistema de ecuaciones y se obtienen los siguientes resultados:

/CUADRO

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0
1	210.0	105.0	69.2	14.8	21.0
2	224.8	112.4	74.1	15.8	22.5
3	240.6	120.3	77.8	16.8	24.1
4	257.4	128.7	84.8	18.2	25.7
5	275.6	137.8			

Observando los valores calculados para las variables macroeconómicas se destacan las consideraciones siguientes:

El crecimiento del Producto entre el año cero y el año 1, que está determinado por lo acontecido en el pasado, es de 5 por ciento, de manera que la meta adoptada $\left(\frac{\Delta P}{P} = 0.07\right)$ significa aumentar en dos puntos la tasa de crecimiento histórico del producto. Este incremento del ritmo de crecimiento significa, si la población crece al 3 por ciento por año, que la tasa de desarrollo $\left(\frac{\Delta P}{P} - \frac{\Delta H}{H}\right)$ se elevará de 2 por ciento al 4 por ciento, es decir la tasa de crecimiento del producto por habitante se duplica.

En la economía cerrada correspondiente al modelo, se producirán los siguientes cambios en las variables macroeconómicas:

La inversión neta deberá crecer entre el año cero y el año 1 en más de 40 por ciento y el consumo total disminuirá. A partir del año uno se observa un crecimiento regular de las variables lo que implica que no es el ritmo de desarrollo el que provoca cambios bruscos en los valores de las variables sino una modificación de ese ritmo.

Si el crecimiento de la población es de 3 por ciento anual, los valores del consumo total que mantendrían constante el consumo "per capita" para cada año serían:

Año	C
0	70.0
1	72.1
2	74.3
3	76.5
4	78.8

/Lo que significa

Lo que significa que recién en el cuarto año del período de programación el consumo por habitante superaría al del período histórico (año cero). Esto constituye una medida del sacrificio que tendría que realizar la población para alcanzar la meta de duplicación de la tasa de desarrollo.

¿Es realista la situación programada? Si se concluye que es imposible disminuir el consumo per capita no podrá aspirarse a la meta de desarrollo preestablecida.

A continuación se detallan los cálculos para una meta del crecimiento del producto del 10 por ciento anual, es decir una tasa de desarrollo

$$\frac{\Delta P}{P} - \frac{\Delta H}{H} = 0.10 - 0.03 = 0.07$$ por ciento, más de tres veces superior a la del período histórico.

Año	K	P	C	I	D
0	200.0	100.0	70.0	10.0	20.0
1	210.0	105.0	63.0	21.0	21.0
2	231.0	115.5	69.2	23.2	23.1
3	254.0	127.1	76.3	25.3	25.4
4	279.6	139.8	83.8	28.0	28.0
5	307.4	153.7	92.3	30.7	30.7

En este caso se observa que la inversión entre el año cero y uno sufre un incremento de más del 100 por ciento y que la reducción del consumo es aún más drástica que en el caso anterior.

Tratándose de una economía cerrada y siendo el crecimiento del producto una función de la cuantía del capital (o de la inversión) y de la productividad de ésta (que se considera constante) es lógico concluir que una mayor tasa de crecimiento requerirá una mayor disminución relativa del ahorro para posibilitar el incremento de la inversión.

El modelo para una economía abierta es esencialmente el mismo que el anterior pero se introducen las variables relativas al comercio exterior.

X = Exportaciones

M = Importaciones

SBP = Saldo del Balance de Pagos.

/ Las ecuaciones

La ecuaciones correspondientes son:

1) $P_i = C_i + I_i + D_i + X_i - M_i$

2) $P_i = a.K_i$

3) $D_i = d.K_i$

4) $K_i = I_{i-1} + K_i$

5) $SBP_i = X_i - M_i$

Los parametros a y d tienen los siguientes valores:

$a = 0.5$

$d = 0.05$

Las vairables son P_i, C_i, I_i, D_i, X_i, M_i, K_i, SBP_i

Se tienen tres grados de libertad. Elegimos las siguientes metas:

$$\frac{\Delta P}{P} = 0.10 \qquad \frac{\Delta X}{X} = 0.10 \qquad SBP = 0$$

Los cáculos arrojan los resultados siguientes:

Año	K	P	C	I	D	X	M	SBP
0	2000	1000	800	100	100	200	200	-
1	2100	1050	735	210	105	220	220	-
2	2310	1153	810	230	115	242	242	-
3	2540	1270	883	260	127	286	286	-
4	2800	1400	980	280	140	315	315	-
5	3080	1540						

En el caso presente al tomarse el SBP - 0 como meta, el modelo funciona como si la economía fuera cerrada. Puede comprobarse esta afirmación calculando los valores de las variables con los datos del primer modelo.

Si tomamos como metas;

$$\frac{\Delta P}{P} = 0.10 \qquad \frac{\Delta X}{X} = 0.10 \qquad \frac{\Delta C}{C} = 0.03$$

/Se tienen los

Se tienen los siguientes resultados:

Año	K	P	C	I	D	X	M	SBP	DEX
0	2000	1000	800	100	100	200	200	-	-
1	2100	1050	824	210	105	220	309	-89	89
2	2310	1155	849	230	115	242	281	-39	128
3	2540	1270	873	260	127	266	256	+10	127
4	2800	1400	899	280	140	293	212	+81	46
5	3080	1540							

Al mantenerse el consumo por habitante igual al año cero, se genera un déficit en comercio exterior en los primeros años del programa a pesar del crecimiento de las exportaciones. Este déficit se debe cubrir con el endeudamiento externo, en la última columna del cuadro se indican los montos de la deuda externa acumulada. Se completaría el cuadro estimando los servicios de dicha deuda de acuerdo con el tipo de interés y plazos de amortización. Esos servicios aumentarían los deficit del SBP en los primeros años y reducirían el superavit en los últimos años del período. Si se pretende mantener un ritmo de crecimiento del consumo igual al del Producto y se supone que las exportaciones permanecen estancadas, se tendría los resultados siguientes:

Año	K	P	C	I	D	X	M	SBP	DEX
0	2000	1000	800	100	100	200	200	-	-
1	2100	1050	880	210	105	200	345	-145	145
2	2310	1155	968	230	115	200	358	-158	303
3	2540	1270	1065	260	127	200	382	-182	485
4	2800	1400	1172	280	140	200	392	-192	677
5	3080	1540	1289	308	150	200	407	-207	884

No cabe duda que la prueba de realismo en estos casos debe plantearse en cuanto a la posibilidad de obtener recursos externos para financiar el deficit del comercio exterior. Los modelos descritos ilustran el método de programación global que permite asegurar la compatibilidad de las variables macroeconómicas. Aúnque los modelos que se utilizan en la práctica son más complicados, constituyen siempre una simplificación de la realidad económica.

/ Tienen una gran

Tienen una gran utilidad, permiten fijar en forma preliminar un conjunto de metas globales compatibles entre sí y adecuadas a la realidad del país. Asimismo el cálculo del valor de las variables macroeconómicas es un primer paso para la determinación de los medios que deberán usarse para crear las condiciones favorables para que se alcancen esos valores. En el caso del crecimiento de las exportaciones, se debiera estudiar el establecimiento de mecanismos de comercialización que permitan obtener nuevos mercados o aumenten las colocaciones en los mercados tradicionales. Si se debe mantener un volumen de importaciones constante, habrá que determinar que instrumentos se utilizan para reducir la demanda de bienes importados que generalmente tiene una alta elasticidad ingreso. Estos instrumentos pueden ser organismos que seleccionan los bienes a importar, o la devaluación del tipo de cambio, la adopción de cupos de importación o la simple prohibición de importar ciertos bienes.

Para asegurar un crecimiento persistente de las inversiones se puede recurir a incentivos de tipo impositivo o a la instalación de los bienes de capital directamente por el estado, etc. En síntesis el modelo global constituye, como ya se dijo, un marco de referencia donde deben encuadrarse los programas sectoriales. Para orientar los planes de esas actividades se debe proceder a sectorializar el modelo global.

La Sectorialización de un Modelo Global

La estimación de los valores brutos de la producción de los sectores, que resultan de la adopción de metas de desarrollo, se realiza mediante una herramienta llamada tabla de insumo-producto.

Antes de describir el proceso de sectorialización analizaremos someramente esta herramienta. Se recordará que para estudiar un sistema económico se utilizó una tabla de relaciones intersectoriales que para el caso de una economía cerrada era la siguiente:

/ Cuadro de Relaciones

Cuadro de Relaciones Intersectoriales

	Agricultura	Industria	Servicios	Demanda Final	V.B.P.
Agricultura	5	30	-	65	100
Industria	10	40	10	90	150
Servicios	10	10	-	120	140
Total Insumo	25	80	10		
Valor Agreg.	75	70	130		
V.B.P.	100	150	140		

En cada fila se verifica que el valor bruto de la producción es la suma de las ventas intermedias más la demanda final.

En símbolos, esas sumas toman las siguientes expresiones:

$$X_1 = x_{11} + x_{12} + x_{13} + Y_1$$

$$X_2 = x_{21} + x_{22} + x_{23} + Y_2$$

$$X_3 = x_{31} + x_{32} + x_{33} + Y_3$$

donde X_i = valor de la producción bruta de un sector i cualquiera

x_{ij} = valor de las ventas intermedias que un sector i hace a un sector j o valor de las compras de bienes intermedios que un sector j hace a un sector i

Y_i = demanda final de productos provenientes de un sector i cualquiera.

A los x_{ij} podemos darle la significación siguiente:

Para que el sector 1 pueda producir X_1 es imprescindible que adquiera en los demás sectores los bienes intermedios que están representados por x_{11}, x_{21}, x_{31}. En otras palabras para que el VBP de la agricultura sea de 100 unidades monetarias, este sector debe adquirir los bienes intermedios indicados en la primera columna del cuadro de relaciones interindustriales, 5 unidades monetarias de la misma agricultura, 10 de la industria y 10 de los servicios. Si suponemos ahora que el valor bruto de la producción de un sector sea la unidad, ¿Cuántos bienes intermedios debería adquirir de los demás sectores? La respuesta es la siguiente, según los símbolos utilizados.

$$\frac{x_{11}}{X_1} = a_{11}$$

$$\frac{x_{21}}{X_1} = a_{21}$$

$$\frac{x_3}{X_1} = a_{31}$$

A los coeficientes a_{ij} se le llaman "coeficientes técnicos" y representan las compras que un sector debe hacer a los otros sectores para producir una unidad. La tabla de coeficientes técnicos que resulta del cuadro de relaciones intersectoriales es la que a continuación se indica:

Tabla de Coeficientes Técnicos

	Agricultura	Industria	Servicios
Agricultura	$\frac{5}{100} = a_{11}$	$\frac{30}{150} = a_{12}$	-
Industria	$\frac{10}{100} = a_{21}$	$\frac{40}{150} = a_{22}$	$\frac{10}{140} = a_{23}$
Servicios	$\frac{10}{100} = a_{31}$	$\frac{10}{150} = a_{32}$	

Mediante estos coeficientes técnicos se puede plantear el sistema de ecuaciones:

$$X_1 = a_{11} X_1 + a_{12} X_2 + a_{13} X_3 + Y_1$$

$$X_2 = a_{21} X_1 + a_{22} X_2 + a_{23} X_3 + Y_2$$

$$X_3 = a_{31} X_1 + a_{32} X_2 + a_{33} X_3 + Y_3$$

Los elementos conocidos son los coeficientes técnicos y las demandas finales, las incognitas son los tres valores de las producciones brutas, de manera que rsolviendo el sistema se conocen los valores de X_i que satisfacen las demandas finales y las demandas intermedias. En este sistema están

/relacionados la

relacionados la producción bruta de un sector con las producciones brutas de los demás sectores y la demanda final de primer sector. Resulta más conveniente establecer relaciones entre la producción bruta de un sector y las demandas finales de los demás sectores, pues a cada variación de éstas se obtiene en forma expeditiva los valores de X_i que son nuestras incognitas. Para ello se cuenta con procedimientos que permiten obtener, partiendo de la tabla de coeficientes técnicos, los llamados "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final" (A_{ij}) que transforman el anterior sistema de ecuaciones en el siguiente

$$X_1 = A_{11}Y_1 + A_{21}Y_2 + A_{31}Y_3$$

$$X_2 = A_{12}Y_1 + A_{22}Y_2 + A_{32}Y_3$$

$$X_3 = A_{13}Y_1 + A_{23}Y_2 + A_{33}Y_3$$

En consecuencia conocidos los Y_i, se calculan los X_i que satisfacen esas demandas finales y los insumos intermedios de los demás sectores.
El proceso de sectorialización del modelo global es en consecuencia el siguiente:

1° <u>Determinación de las demandas finales pro sectores que se derivan de un modelo global para cada año del programa</u>

La demanda final está formada por bienes y servicios de consumo, de capital y de exportación.

La determinación de la demanda de bienes de consumo para cada año del programa y su asignación sectorial se realiza mediante los coeficientes de la elasticidad ingreso de la demanda, según ya se xplicó anteriormente. La demanda de bienes de capital y su sectorialización se estima analizando las perspectivas de crecimiento de las industrias de bienes de capital, utilizando los diagnósticos sectoriales que se han llevado a cabo h haciendo suposiciones derivadas de la experiencia histórica. Finalmente, para sectorializar las exportaciones calculadas en el modelo global, deben estudiarse las posibilidades de colocación externa de cada producto exportable.

2° <u>Calculo de los coeficientes técnicos y de los de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final</u>

No existen inconvenientes para obtener una tabla de coeficientes técnicos s si se tiene un cuadro de relaciones intersectoriales para un año pasado inmediato y transformar dicha tabla en la de coeficientes de requisitos.

/ 3° <u>Resolución del</u>

3° Resolución del sistema de ecuaciones

Dado el juego de coeficientes de requisitos y un juego de demandas finales se resuelve el sistema de ecuaciones y se obtienen los valores brutos de la producción de cada sector que satisfacen esas demandas finales y los insumos de los demás sectores. En otros términos este proceso culmina con la determinación del volumen y composición de la producción bruta que debe alcanzar cada sector en cada año del programa.

De estas metas de producción bruta se derivan:

a) Necesidades de capital (inversiones) por sectores y por año, estimadas sobre la base de los diagnósticos sectoriales que darán indicaciones relativas a la utilización del capital instalado, las técnicas de producción, etc.

b) Un conjunto de medidas que faciliten el logro de esas metas . Estas medidas se relacionan con la política monetaria, crediticia, con cambios institucionales (reforma agraria) y con un sinnúmero de regulaciones que el estado puede imponer a fin de lograr los efectos buscados.

Como ya se anticipó, puede suceder que en esta etapa del proceso se encuentren incompatibilidades entre las estimaciones sectoriales y globales. Por ejemplo, que la suma de las inversiones sectoriales requeridas para lograr las metas de producción difiera del valor de la inversión neta, variable macroeconómica del modelo global. En casos como éste se debe revisar nuevamente todo el proceso para ajustar las diferencias.

El Tratamiento de los Sectores Sociales en la Programación Global

Analizaremos los problemas que surgen al tratar de integrar los planes de extensión de los servicios sociales con el plan global.

Implícitamente nos referiremos a los sectores Salud y Educación a todos sus niveles.

Antes de entrar directamente en el tema conviene relfexionar sobre la integración del programa de un sector económico. En estos casos se presentan dos aspectos: la integración de las metas sectoriales y globales y la integración de los recursos. Integrar las metas implica, principalmente, transformar los requisitos de comportamiento de un sector derivado de un programa general, en objetivos de un programa parcial contenido en el anterior. Así por ejemplo: los requisitos de producción del sector industrial estimados en un modelo global, son las metas preliminares del programa sectorial

/ en cuestión.

en cuestión. La integración de los recursos significa que los recursos necesarios para el desarrollo de un sector estén calculados dentro del marco general de asignaciones de recursos para todas las actividades del complejo económico y social. Cabe destacar que ambos aspectos señalados constituyen las dos caras de una misma moneda ya que metas y recursos están ligados por una relación biunívoca que constituye la esencia de la planeación. Si traducimos estas apreciaciones en términos de los sectores sociales, aparecen características interesantes de destacar.

De acuerdo con los conocimientos actuales existen muy serias dificultades para integrar los diversos tipos de metas de los servicios sociales en un modelo que las compatibilice con las metas económicas. Por ejemplo, en el caso de la educación existen procedimientos para determinar los requisitos de mano de obra y personal especializado necesario para el aumento de la producción, lo que significa que algunas actividades educacionales se pueden vincular programáticamente a un plan de expansión de la actividad económica. Pero resulta difícil establecer una relación entre actividades relativas a la enseñanza humanística, la enseñanza fundamental generalizada, o la enzeñanza artística, con un modelo de desarrollo.

Análogamente existen actividades de salud que son requisitos del aumento de la producción, por ejemplo una campaña de erradicación de una epidemia en zonas que van a ser colonizadas. Pero la mayoría de las actividades de los servicios de salud no tienen una vinculación directa y cuantificable con la problemática del desarrollo económico por lo menos en el corto y mediano plazo. No significa esto que se desconoce la importancia de un elevado nivel educacional y sanitario como acelerador del proceso de desarrollo; sólamente se plantea un problema de cuantificación entre variables económicas e indicadores sociales.

Podríamos concluir que para estos servicios existen dos tipos de metas, unas que son requisitos del crecimiento de la producción o complementarias de la extensión de otros servicios sociales y otras que son metas propiamnete dichas dependientes de la política social del gobierno y de las normas éticas de la comunidad.

Estas características nos sirven para esbozar un procedimiento de integración de los recursos.

/En primer término

En primer término el plan de extensión de los servicios sociales debe estar dotado de los recursos financieros, físicos y humanos que le permitan cumplir con los requisitos que le impogan el desarrollo de los demás sectores económicos y sociales. Para el caso de las actividades no vinculadas con el crecimiento de la producción convienen proceder a la formulación de planes de máxima, de mínima e intermedios que faciliten la adopción de alternativas de asignaciones de los recursos.

Conviene también analizar profundamente la mecánica de la expansión. Supongamos que pueda detectarse el factor que presenta aguda escasez para la expansión de un servicio. Esta no deberá proyectarse más allá de lo que permita el desarrollo del factor en cuestión. Si, por ejemplo, la cantidad y calidad de los maestros es el factor determinante de la expansión del servicio de educación primaria, los recursos asignados a esta actividad deberán ser los que permitan la utilización plena de ese factor escaso. Mayores o menores recursos asignados determinarían una pérdida de productividad. Un razonamiento semejante puede aplicarse atendiendo a los plazos de formación de los factores que se combinan para la prestación del servicio.

Los aspectos cualitativos de la prestación de un servicio pueden tomarse en cuenta en el problema de la integración si se ponen en términos de los factores que influyen sobre los niveles de calidad, pues en general tienen relación con la asignación de recursos. Un programa de alguna actividad de salud requerirá más recursos si la prestación de servicios correspondiente se realiza con el personal optimamente calificado para el caso. La proporción de maestros no graduados dentro del total es un indicador de la calidad del servicio de educación primaria y la cantidad de recursos a asignarse a esta actividad dependerá de las normas mínimas de calidad que deben respetarse en el programa de expansión. Finalmente, conviene destacar que surgen problemas relativos a los plazos de programación de los sectores sociales y de la programación económica. Comunmente los planes económicos abarcan plazos reducidos (5 a 10 años) y solamente para los primeros se presentan las actividades económicas programadas al detalle.

/ Los sectores

Los sectores sociales requieren en general plazos mas largos de programación y esta diversidad de plazos agrega una dificultad más al problema de la integración. Los programadores de los sectores sociales deben imponer a la programación económica condiciones en relación a los plazos y detalles de los programas de manera de poder indentificar el mayor número posible de actividades sociales con requisitos económicos.

La Planeación del Sector Público

El papel del sector público en el proceso de desarrollo ya fué discutido en ocasiones anteriores. Conviene recordar que se le considera como a cualquier otro sector económico cuya función es la de producir bienes y servicios para satisfacer demandas finales y demandas intermedias. Los programas de los sectores sociales estan casi integramente comprendidos dentro del plan de éste sector y por lo tanto estarán atados a sus características en cuanto al proceso de formulación del plan. Cabe destacar que el sector público presenta una particularidad de tipo organizativo ya que tiene una cierta unidad administrativa, más o menos centralizada, que la diferencia de los demás sectores económicos y que lo asemejan en cierta medida a una grande y compleja unidad productiva. En consecuencia el objetivo de la planeación del sector público es el de "ordenar" la actividad de esta unidad productiva, para cumplir con los requerimientos de un plan de desarrollo económico y social en sus aspectos global y sectoriales. Estos requerimientos constituyen las metas de las actividades que comprende el plan del sector público.

La fijación de esas metas resulta de un proceso de aproximaciones sucesivas donde por un lado se tiene la programación general y sectorial requiriendo niveles de actividades públicas y por otro la programación del sector público discutiendo las posibilidades de llevarlas a cabo con el máximo de eficiencia. Dentro de este proceso de aproximaciones sucesivas adquiere sentido la planeación del sector público.

Si se considera que el gasto público es la expresión monetaria de las actividades públicas, el plan del sector público consiste en estructurar este gasto de manera que responda a necesidades del desarrollo antes comentadas.

/ El proceso de

El proceso de la planeación del sector público comprende las etapas comunes a todo proceso de planeación con las características siguientes:
Diagnóstico. Se debe analizar si el sector ha constituído, en el pasado, un factor acelerador o desacelerador del proceso de desarrollo. Esta investigación se realiza estudiando principalmente la evolución de los deficits de los servicios que presta el estado y la evolución de la creación de capital social básico. Es una tarea fundamental de esta etapa identificar y cuantificar los factores internos del sector público que se opondrían al cambio de estructura del gasto o en otras palabras que dificultarían una nueva estrucutración de las actividades públicas consecuente con un programa de desarrollo.

Entre estos factores se destacan:

a) Las rigideces derivadas del sistema de financiamiento, en el caso en que éste presente una gran proporción de los recursos públicos destinados a entidades o actividades que no tendrían prioridad en el futuro.

b) Las rigideces debidas a las diferentes capacidades operativas de las entidades públicas si la nueva estrucutra de las actividades compromete para su ejecución principalmente a las entidades menos eficientes.

c) Los compromisos adquiridos por la continuación de realizaciones en proceso de ejecución que determinarían que solo una parte de los recursos futuros podrían destinarse a ordenar las actividades de manera distinta a la tradicional.

Estos tipos de investigaciones serán los que permitirán obtener elementos de juicio para fijar las metas realistas del plan.

Formulación del Plan. Las prioridades del plan serán el resultado de la confrontación de los requerimientos del programa general de desarrollo y de la las conclusiones del diagnóstico. Se formulará un plan, a mediano plazo, que determine con precisión las responsabilidades que el competen a cada organismo público, atendiendo a las condiciones de complementaridad de las diversas actividades públicas.

Debe tenerse presente que un papel importante en el plan del sector público lo tendrán aquellas acciones, medidas y ordenaciones que tiendan a remover las rigideces antes comentadas. El plan incluirá, en consecuencia, metas de producción a alcanzar en determinados plazos y objetivos relacionados con la elevación de la eficiencia de las actividades públicas del rendimiento de la utilización de recursos.

Ejecución. El plan del sector público así concebido, debe complementarse con un programa de ejecución anual donde se detallen las tareas a realizar en ese período, se establezcan los recursos financieros y físicos necesarios para llevarlas a cabo y se hagan explícitas las metas a alcanzar. Estos requisitos lo cumple el presupuesto-programa. Por lo tanto el presupuesto es el programa de ejecución inmediata del plan del sector público a mediano plazo.

Evaluación y Revisión. La evaluación periódica del plan tiene por objetivos controlar la marcha de la ejecución y obtener elementos de juicio que permitan revisarlo.

Como puede observarse, la planeación del sector público utiliza tres tipos principales de herramientas. El plan general de desarrollo económico y social que orienta e inspira las lineas de acción del sector público; el plan de mediano plazo que determina metas y analiza los medios para cada actividad pública y el presupuesto-programa que es el instrumento de ejecución.

Organización de la Planificación

Comunmente se acepta que las entidades que forman la base del mecanismo de planificación son la oficina central, las oficinas sectoriales y las oficinas regionales de planificación.

Estas oficinas están generalmente ubicadas al más alto nivel de la jerarquía burocrática correspondiente. Así la oficina central pertenece a la Presidencia de la República, las oficinas sectoriales se sitúan al nivel de lo los Ministros o gabinetes de los Ministerios y en las gerencias de las entidades descentralizadas y empresas públicas. Las oficinas regionales están ubicadas en las gobernaciones o intendencias. Estas oficinas tienen funciones que pueden sintetizarse en dos principales: dirigir las tareas propias del proceso de planeación y asesorar a los gobiernos en la adopción de decisiones.

Ambas funciones son complementarias, se asesora en el perfeccionamiento de las decisiones que se adopten a todos los niveles del sector público sean el producto de un proceso racional. La afirmación anterior significa el reconocimiento de que en la Administración Pública las decisiones son de descentralizadas, es decir que todo funcionario tiene un campo de decisión que le es propio. Una función importante de la racionalización administrativa es delimitar esos campos.

/ Conviene destacar

Conviene destacar que entre las partes del mecanismo descrito no debe existir una relación jerárquica directa, sino que cada oficina de planeación responderá al organismo en que está situada. Esta condición es indispensable para establecer una vinculación estrecha entre el aparato burocrático y el mecanismo de planeación, si así no se hiciera se crearía una disociación que impediría a la administración pública obrar según el método programático, lo que constituye uno de los propósitos últimos del proceso de planificación. No se trata en consecuencia de establecer un mecanismo paralelo al de la administración, pero debe convenirse que tampoco se resulve el problema agregando funciones a los organismos existentes.

En la práctica se observa que la función de dirigir la formulación de planes debe ser realizada por organismos distintos a los tradicionales (las oficinas de planificación) que si bien responden a las jerarquías propias de los niveles administrativos en que actúan, deben mantener una suerte de relaciones directas para asegurar la coordinación, perfeccionar la información estadística y mejorar el control de la ejecución de los planes.

Se dijo ya, que el mecanismo de planificación debe asegurar el perfeccionamiento de las decisiones a todos los niveles y que para esto se recurre al método programático. La bondad de una decisión depende de dos factores principales, la información que posea el que debe decidir y la metodología que utilice para seleccionar objetivos y medios, en otras palabras la técnica de planeación disponible. Se vincula íntimamente a la organización de la planificación el factor información. La información que se requiere para decidir dentro de cierto campo debe provenir de niveles superiores a dicho campo (a veces suelen ser órdenes, lista de prioridades) de niveles inferiores (ejemplo: requisitos de ejecución) y de niveles análogos (ejemplo: informaciones de complementaridad). Este conjunto de informaciones debe ser sistemático, y llegar en tiempo oportuno.

La experiencia ha demostrado que hasta que este sistema de información no funcione con alguna precisión, no puede considerarse instalado un proceso de planificación. Los planes que resulten tienen el carácter de extraordinarios y poca repercusión en el mejoramiento de las decisiones.

/ Los factores

Los factores que determinan el perfeccionamiento de las decisiones, información y técnica de planificación están vinculados entre sí. Una técnica requiere una información mínima determinada y a su vez las posibilidades de obtener información sistemática impondrá condiciones a la técnica a utilizar.

Volviendo al tema de la organización y tomando en cuenta la experiencia de los países latinoamericanos, es conveniente insistir en la necesidad de que al establecer entidades de planificación, se consideren con especial atención las funciones de las mismas en relación a la información que deben producir y suministrar a otros organismos. La estrategia para instalar un mecanismo de planificación está íntimamente ligada a las posibilidades prácticas de instalar el sistema de información.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

Curso de Planificación de la Salud, 1963

ANALISIS Y PROGRAMACION DEL DESARROLLO

Ejercicios

Ejercicio N° 1

Prof. R. Cibotti

Con los datos contenidos en el sistema simplificado de cuentas nacionales de los apuntes de las clases dictadas por el profesor R. Cibotti, calcular el valor del Producto Bruto del año siguiente y la tasa de desarrollo de la economía. Para efectuar este cálculo se supondrá que la relación producto-capital es de 0,5, la tasa de depreciación es de 0,02 y el crecimiento de la población es del 2,5% anual.

Ejercicio N° 2

Determinar:

a) El gasto total (G) del gobierno en el sistema simplificado de cuentas nacionales.

b) El gasto total del gobierno al año siguiente, suponiendo que la relación $\frac{G}{PB}$ es constante.

c) El gasto público en salud (G_s) del año para el cual fué confeccionado el sistema de cuentas nacionales y del año siguiente, suponiendo que la relación $\frac{G_s}{G} = 0,10$.-

d) La tasa de crecimiento global y por habitante del gasto público en salud (G_s)

Ejercicio N° 3

Supóngase que el Gobierno introduzca un cambio en la política financiera del estado, de modo tal que el gasto público deba financiarse exclusivamente con los ingresos impositivos.

Determinar el valor de G y G_s en el año siguiente, suponiendo que la relación $\frac{G_s}{G} = 0,10$.-

Calcular la tasa de crecimiento global y por habitante de G_s.-

Para efectuar estos cálculos se supondrá una elasticidad del sistema impositivo

$$\frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta P}{P}} = 0,9$$

Donde T = recaudación del sistema impositivo

P = producto bruto.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL

E/CN.12/680
14 de abril de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo período de sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

HACIA UNA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

INDICE

/III. El

/C. EL

/II. El

/NOTA PRELIMINAR

NOTA PRELIMINAR

Como me dijo alguna vez Dag Hammarskjold, hay cosas que no podemos hacer todos los días pero que sí hay que hacerlas de tiempo en tiempo. Referíase a un informe que - con la colaboración de un grupo de eminentes personalidades latinoamericanas - presentó nuestra secretaría a aquella malograda conferencia de Quintandinha (noviembre de 1954), a pedido del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA.* Este es otro de esos informes. Es el resultado de nuestra viva preocupación por el curso de los acontecimientos en esta parte del mundo, preocupación que, al cumplir quince años de vida esta secretaría, se ha traducido en las reflexiones de estas páginas. Véase en ellas, además, un acto de comprensible recogimiento intelectual de quien la ha tenido a su cargo durante casi todo ese período.

El informe que ahora se presenta constituye, por su propia naturaleza, una trama de inevitables generalizaciones derivadas de un análisis continuo y sistemático de la realidad latinoamericana. Pero no se refieren ellas a ningún país en singular ni a grupo alguno de hombres dirigentes, pues son muchas e importantes las diferencias que habría que anotar.

Sin embargo, nos anima la esperanza de que, dentro de esa trama, cada país podrá abarcar mejor la significación de su caso particular en estos momentos de imperioso examen de lo que ha sido nuestro pasado, de lo que es nuestro presente y del futuro que quisiéramos alcanzar en el empeño de regir conscientemente las fuerzas del desarrollo económico y social.

Raúl Prebisch

---

* Véase La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (E/CN.12/359). Publicación de las Naciones Unidas Nº de venta: 54.II.G.2.

A

PLANTEAMIENTO GENERAL

1. Transformaciones estructurales para abrir cauce al desarrollo

Los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico - por fallas estructurales que no hemos sabido o podido corregir - para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

Es cierto que el incremento demográfico es extraordinario. A comienzos de siglo había en América Latina 63 millones de habitantes y crecían a razón de 1.8 por ciento anual. Ahora somos 220 millones y estamos multiplicándonos a una tasa anual de 2.9 por ciento que lleva trazas a elevarse más aún.[1/]

Sobre la base de datos conjeturales podría estimarse que alrededor de la mitad de la población actual tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año.[2/] Y ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infra-alimentación, mal vestido y peor vivienda, así como de enfermedades y analfabetismo; y también con las tasas más elevadas de reproducción.

Es allí donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. Aquella idea, no extinguida aún, de que éste se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de la

---

1/ En 1900 la población aumentó en 1 100 000 habitantes y en 1960 casi 6 veces más a saber en 6 400 000.

2/ Véase el capítulo "La distribución del ingreso en América Latina" en el estudio El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Add.1).

/periferia mundial.

periferia mundial. Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vegeta aún en formas pre-capitalistas incompatibles con sus crecientes aspiraciones económicas y sociales.

Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas; y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.

La estructura social prevaleciente en América Latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social. Tres son las principales manifestaciones de este hecho:

a) esa estructura entorpece considerablemente la movilidad social, esto es, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámicos de la sociedad, de los hombres con iniciativa y empuje, capaces de asumir riesgos y responsabilidades, tanto en la técnica y en la economía como en los otros aspectos de la vida colectiva;

b) la estructura social se caracteriza en gran medida por el privilegio en la distribución de la riqueza y, por consiguiente, del ingreso; el privilegio debilita o elimina el incentivo a la actividad económica, en desmedro del empleo eficaz de los hombres, las tierras y las máquinas;

c) ese privilegio distributivo no se traduce en fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares.

En estos tiempos de aliento a la planificación se discurre mucho acerca del papel primordial de la iniciativa privada en América Latina y sobre la necesidad de preservarla. Pero ¿qué es lo que ello significa

/en definitiva?

en definitiva? ¿Se trata de preservar el sistema presente, que comprime las fuerzas de la iniciativa individual por la estratificación social y el privilegio? ¿O hay que abrirle ancho cauce mediante esas transformaciones estructurales para dar al sistema la plena validez dinámica de que ahora carece?

2. Acumulación de capital y distribución del ingreso

La prueba de la validez dinámica de un sistema está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Si consiguiéramos elevar la tasa anual del crecimiento del ingreso medio por persona de la muy baja cifra reciente de 1 por ciento a 3 por ciento como mínimo en el conjunto de América Latina, una política redistributiva razonable permitiría lograr el objetivo de duplicar en 17 años el ingreso personal de aquella mitad indigente de la población y mejorar también - aunque con menor celeridad - la suerte de la población de ingresos medios.

Aquí se impone la primera medida transformadora de la estructura social, pues esa tasa de crecimiento no podría conseguirse sin una fuerte comprensión del consumo de los grupos de altos ingresos.

El contraste social es en verdad impresionante. En efecto, mientras el 50 por ciento de la población tiene dos décimos aproximadamente del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5 por ciento de los habitantes disfrutan de casi los tres décimos de aquel total según aquellas estimaciones conjeturales. Una política de austeridad que abarcara sobre todo a este grupo social, y la aportación complementaria de recursos internacionales, harían posible acrecentar la acumulación de capital y alcanzar aquel objetivo de crecimiento del ingreso por habitante, a la par que la política redistributiva se encargaría de hacer llegar el incremento de ingreso así obtenido a los estratos inferiores del conjunto social.

En esto consiste esencialmente la política redistributiva. No es tomar ingresos de la minoría superior para repartirlos lisa y llanamente a las masas populares, pues como el ingreso personal por habitante en el conjunto de América Latina llega apenas a 370 dólares, los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud. Por el contrario, si la

comprensión del consumo de aquellos grupos privilegiados se tradujera en continuo acrecentamiento de la acumulación de capital, iría elevándose con progresiva celeridad el nivel de vida de aquellas masas.

Por primera vez en la historia, la tecnología ha vuelto realizable este concepto dinámico de la redistribución, porque sin el enorme potencial que pone a disposición de los países en desarrollo, la operación redistributiva sería de muy breve alcance. Así pues, el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados.

La acumulación de capital se operó allí primeramente, y después vino la redistribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tienen que plantearse - en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas.

No hay otro modo asequible de responder a estas dos exigencias que atacando directamente una de las contradicciones más relevantes en el desarrollo latinoamericano: la notoria insuficiencia de la acumulación de capital exigida por la tecnología contemporánea frente al módulo exagerado de consumo de los grupos de altos ingresos.

Aquellos estratos superiores (5 por ciento de la población) que abarcan cerca de tres décimos del consumo total de América Latina, tienen un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores (50 por ciento de la población). Si esa proporción se redujese a 11 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1 por ciento a 3 por ciento. Y si la comprensión del consumo llevara la proporción a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento o todavía más, según fuesen las posibilidades políticas de esta operación y la aptitud de cada país para llevarla a la práctica.

3. Cooperación internacional y estructura del intercambio

En este último sentido, se presentan serias limitaciones debido al estrangulamiento exterior del desarrollo, pues el estrangulamiento y la estrechez interna en la producción de bienes de capital impedirían invertir en estos bienes todo el ahorro adicional que así se extrajera. De ahí la necesidad

/imperiosa de

imperiosa de recursos internacionales hasta que las transformaciones estructurales que aquí se preconizan hagan posible la plena utilización del incremento de ahorro.

Por lo tanto, la aportación de recursos internacionales tiene un carácter temporal. Dejaría de ser necesaria cuando esas transformaciones hubieran rendido plenamente los frutos que es dable esperar de ellas. No conciernen sólo a los países latinoamericanos, pues también es ineludible contribuir a la corrección de aquel estrangulamiento exterior modificando la presente estructura del comercio internacional.

Tienden a sufrir progresivamente este fenómeno los países que más avanzan en su industrialización. Sus dificultades no radican de modo exclusivo en la estructura social, sino también en esa estructura del intercambio característica de los tiempos de desarrollo hacia afuera que preceden a la gran depresión mundial de los años treinta. Como en otros aspectos de nuestros problemas de desarrollo, preséntase aquí también una constelación de ideas pretéritas. Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo económico. Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio de productos primarios por manufacturas. Dentro de ese esquema ha venido desenvolviéndose la industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay pues una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico.

Trátase de un fenómeno nuevo, que no se había dado antes en los países más avanzados. De ahí que sólo ahora se comience a comprender su significación y a reconocer la necesidad vital de alentar las exportaciones industriales de los países periféricos, principalmente de aquéllos que han cumplido la primera etapa del proceso de industrialización.

/Este aliento

Este aliento a las exportaciones industriales, así como a las de productos primarios, no podría circunscribirse a la órbita de los mercados existentes. Es indispensable modificar la estructura geográfica del intercambio, además de su composición.

Las exportaciones de América Latina están afectadas, desde luego, por ese fenómeno universal de lento crecimiento de la demanda de productos primarios comparada con la intensa demanda de manufacturas conforme crece el ingreso por habitante. Pero a ese hecho se agregan otros factores de considerable importancia. Por un lado, el ritmo moderado de desenvolvimiento de la economía de los Estados Unidos y sus restricciones de importación han influido en forma adversa sobre las exportaciones latinoamericanas. Y, por otro, el proteccionismo y las discriminaciones del mercado común europeo impiden que podamos aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios en la vasta zona económica de aquél.

Sin perjuicio de las medidas tendientes a la eliminación o la atenuación de esas trabas al intercambio, es imperioso explorar afanosamente las posibilidades de comerciar con otras regiones del mundo, sobre todo con aquéllas - las de economía socialista por ejemplo - que vienen registrando una tasa elevada de desarrollo.

Si bien es cierto que las soluciones de fondo en estos asuntos dependen de los grandes países industriales y de la liberalidad de su política comercial, no lo es menos que los países latinoamericanos tienen que desplegar también un esfuerzo convergente de grandes dimensiones. El mercado común representa en este sentido un empeño impostergable. Así lo han comprendido los países de Centroamérica, en donde la determinación de formarlo ha sido audaz y definitiva. Más difícil es el problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, por lo mismo que el avance de la industrialización en compartimientos cerrados ha creado intereses y prejuicios que se oponen al intercambio recíproco sin abarcar las graves consecuencias de esa actitud sobre el desarrollo económico. No es éste un mero asunto de técnica, sino de grandes decisiones políticas que tienen

/que seguir

que seguir al instrumento de Montevideo. Ya se ha cumplido fundamentalmente el trabajo técnico que sustente esas decisiones; y sólo falta el que habrá de seguirle en el escogimiento de las formas adecuadas de ejecutarlas.

4. El tipo de desarrollo cerrado en América Latina

El estrangulamiento exterior del desarrollo no es consecuencia sólo de la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones primarias frente a la celeridad con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, sino que obedece también en gran medida, en los últimos años, al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta el poder de compra de las exportaciones. Como resultado de todo ello, el valor de las exportaciones por habitante latinoamericano ha bajado de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios de 1950).

El deterioro reciente de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo.

Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica - a más de influir adversamente en el desarrollo económico - ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural.

Esto tiene importancia considerable para América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, nuestros países se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo

/cada vez

cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso. Si no hubiera suficiente cooperación internacional para resolverlas tanto en el campo del intercambio como en el del financiamiento, podrían sobrevenir toda suerte de medidas autoritarias, con graves consecuencias para la progresividad de la democracia latinoamericana.

5. Los puntos de estrangulamiento interior

La intensificación del desarrollo no depende sólo de la mayor acumulación de capital. Es condición necesaria pero no suficiente, pues el desarrollo puede verse constreñido por diversos factores. Se acaban de mencionar los de orden exterior, pero hay también factores de estrangulamiento interno que limitan o impiden la fuerza expansiva de la acumulación de capital.

Más aún, en nuestros países suele haber un importante margen de crecimiento inmediato de la producción por la capacidad ociosa existente en muchas de sus ramas. Y sin embargo, esos factores no permiten hacerlo o aparejan presiones inflacionarias de origen no menotario si se emprende una política tendiente al pleno aprovechamiento de esa capacidad ociosa.

Es indudable que en la producción agrícola se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano.[3/] Son varios los elementos que aquí se conjugan: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del estado para adaptar y difundir esa técnica, y la

---

3/ Este punto de estrangulamiento interno - como otros que se han presentado con frecuencia en el desarrollo latinoamericano - han frustrado ciertas tentativas de redistribución del ingreso, pues se han limitado a actuar sobre el nivel monetario de las remuneraciones dejando de lado las inversiones necesarias para que aumentase la producción - especialmente la agrícola - y hacer frente sin presiones inflacionarias a la mayor demanda popular provocada por la redistribución del ingreso.

/precariedad de

precariedad de inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico.

Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo.

Si bien se reflexiona, el crecimiento hacia afuera de otros tiempos, en torno a aquellos característicos enclaves extranjeros que no irradian el progreso técnico hacia adentro, rompe la primitiva integración precapitalista del campo con las ciudades. Y la industrialización no corrige, sino que más bien tiende a acentuar esa brecha, agravando esa dicotomía económica social. Hay ahora que empeñarse en corregirla.

El motivo de esta acentuación no se encuentra sólo en los factores estructurales del campo, sino también en la insuficiencia dinámica del desarrollo interno, que no ha estimulado la elevación de los ingresos de los productores agrícolas. Más aún, sobre las espaldas de éstos tiende a recaer una parte importante del costo de la sustitución de importaciones, la protección exagerada y el costo del mercadeo abusivo, así como el de los beneficios sociales y otros servicios del estado de que apenas disfrutan los trabajadores rurales por carecer de fuerza sindical y articulación política. Siguen siendo clientelas descuidadas de los hombres influyentes en la política urbana.

No se han examinado aún en profundidad todas las consecuencias que estos hechos han tenido sobre la migración del campo hacia las grandes ciudades latinoamericanas, manifestación grave e impresionante de desequilibrio económico y social. No cabe duda que esas migraciones tienen que ocurrir, como tampoco cabe dudar que el mayor progreso técnico del campo tenderá en general a darles más impulso. Pero ¿por qué ha de concentrarse la población desplazada en esas grandes ciudades? ¿Por qué no se queda en

/el contorno

el contorno rural, en poblaciones pequeñas y medianas, ocupada en industrias y servicios que satisfagan en parte las necesidades del mismo campo? ¿Por qué razones se observa en América Latina este crecimiento extraordinario de las grandes ciudades, en desmedro de las medianas y pequeñas, fuera de toda proporción con lo que ha ocurrido en los países más avanzados?

Estas preguntas no podrían contestarse satisfactoriamente a falta de juiciosas investigaciones. Pero acaso haya tenido mucha importancia en este fenómeno la debilidad de la demanda rural, o, en otros términos, la concentración de la demanda en las grandes ciudades por obra de aquellos factores estructurales[4/] y elementos adventicios mencionados más arriba. Y como en otros fenómenos sociales, no surgen reacciones correctivas, sino un movimiento en espiral que se refuerza a sí mismo de continuo, pues al congestionarse así de gente las ciudades grandes, concéntrase más aún la demanda en ellas, provocando un nuevo impulso a esa congestión. Por donde cabría concluir que la redistribución geográfica del ingreso tiene también gran importancia social.

6. Por qué regir deliberadamente las fuerzas del desarrollo

Las páginas de este informe están penetradas de una idea dominante: América Latina tiene que acelerar su ritmo de desarrollo económico y redistribuir el ingreso en favor de las masas populares. El cumplimiento de este objetivo no podrá dilatarse indefinidamente; ni cabría esperar que el desarrollo económico se presentara primero y luego sobreviniera, como natural consecuencia, el desarrollo social. Ambos tienen que irse cumpliendo de modo acompasado. Para conseguirlo, hay que obrar racional y deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, y éste no podrá ser el resultado del juego espontáneo de esas fuerzas, como ha sucedido en la evolución capitalista de los países avanzados.

Ha sido muy perturbador el concepto de que pudiera reproducirse en nuestros países esa evolución. El desarrollo económico ha sido allí esencialmente un fenómeno espontáneo, mas no el desarrollo social,

---

4/ Entre estos factores estructurales hay que tener en cuenta que, debido al régimen de tenencia de la tierra, una gran parte de la renta del suelo - sobre todo la de los grandes propietarios - se gasta en las ciudades y no en el campo.

/que se

que se debe en gran parte a una política consciente y deliberada. Y es evidente que en aquellos países se va admitiendo también la necesidad de actuar en esa forma, la necesidad de planificar.

Hay sobre todo ello una razón fundamental: que en estos tiempos en que el hombre va alcanzando un dominio insospechado sobre las fuerzas de la naturaleza, no se resigna a subordinarse al juego espontáneo de las fuerzas de la economía y a sus manifiestas limitaciones para mantener o conseguir una tasa satisfactoria de crecimiento, atenuando al mismo tiempo las fluctuaciones del ciclo, y para lograr una equitativa distribución del ingreso.

No siendo posible repetir esa experiencia histórica, son muy de peso las razones por las cuales se impone encontrar nuevos caminos. No es lo mismo asimilar en un tiempo relativamente corto una técnica ya muy desarrollada, que el proceso de gradual desenvolvimiento de esa técnica, pues se presentan contrastes o disparidades muy importantes, que es necesario afrontar por la acción del estado.

Ante todo, en la evolución capitalista, la tecnología se fue introduciendo de modo gradual en el proceso productivo, a medida que se acumulaba el capital necesario. En cambio, los países en desarrollo tienen que asimilar una tecnología ya elaborada. Y si han de acercarse progresivamente a la etapa superior en que se encuentran los países más avanzados, su ingreso por habitante tendrá que crecer con más celeridad que el ritmo histórico de tales países.

En seguida, esa tecnología ya elaborada y las incesantes innovaciones que en ella ocurren requieren un elevado capital por hombre, que los países avanzados pueden acumular sin dificultades en virtud de su alto ingreso por habitante. En cambio, los países en desarrollo, confrontados por esa misma técnica de ingente capital, tienen un ingreso medio por habitante apenas comparable al de aquellos países hace casi un siglo. En consecuencia, es ineludible comprimir deliberadamente por el estado el consumo de los estratos superiores de la colectividad, mientras no fue necesario hacerlo en la evolución capitalista merced al ahorro espontáneo y casi automático de esos estratos.

/Estos dos

Estos dos contrastes traen otro al que ya se hizo referencia: que mientras en aquellos países avanzados vino primero la acumulación de capital y después la redistribución del ingreso, los dos problemas tienen que resolverse ahora, sobre todo frente a la sugestion insistente del método soviético de desarrollo económico.

Añádase a ello la rapidez con que se difunden las técnicas de prevención y curación de enfermedades, acarreando el fuerte descenso de la tasa de mortalidad, fenómeno que aconteció muy pausadamente en el evolución de los países más avanzados y fue acompañado de un descenso también gradual de la tasa de natalidad. El aumento del ingreso favoreció allí nuevas actitudes psicológicas frente a la formación de la familia, que no se han manifestado aún en la gran masa de la población latinoamericana de tan exiguos recursos. De ahí, el contraste entre la extraordinaria tasa de incremento de la población de América Latina y la tasa relativamente moderada que prevaleció en la evolución capitalista.

Esa tasa elevada de crecimiento demográfico impone un esfuerzo más intenso de acumulación de capital, y contribuye a agravar el contraste entre la abundancia persistente de mano de obra en nuestros países y la técnica que tenemos que asimilar, técnica que ha sido elaborada en grandes centros industriales aguijedos por la creciente escasez de aquélla.

Finalmente, hay que mencionar aquel otro contraste o disparidad de la demanda de importaciones y exportaciones, que tampoco se dio en el pasado. No tuvieron pues los grandes centros, en su desenvolvimiento, aquella tendencia hacia el estrangulamiento exterior que caracteriza a los países latinoamericanos.

El superar aquellos contrastes y promover el desarrollo impone tres formas de acción del estado. Ante todo, las transformaciones en la estructura social con el fin de eliminar los obstáculos que se oponen al desarrollo y que consiste esencialmente en emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que ahora se malogra, dando al sistema su plena validez dinámica.

/Esas transformaciones

Esas transformaciones en la estructura social abren paso a otras en la forma de producir y en la estructura de la economía, transformaciones inherentes al proceso de extensión y asimilación de la tecnología contemporánea.

Por último, la acción del estado es indispensable para que, a favor del incremento del ingreso que esas transformaciones traen consigo, se corrijan progresivamente las grandes disparidades distributivas.

7. Resistencia a las reformas y responsabilidad de realizarlas

Este documento se ocupará de esas transformaciones estructurales internas y de la cooperación internacional al desarrollo. Está destinado tanto a quienes resisten internamente las transformaciones como a quienes se proponen realizarlas. Y también a los que desde afuera no comprenden la índole y gravedad de los acontecimientos latinoamericanos.

A los primeros, quisiéramos demostrarles la necesidad ineludible de introducir esas transformaciones en la estructura social para que la forma de producir y la estructura de la economía puedan responder a las exigencias del desarrollo. Si les preocupa preservar intangible su posición en la escala distributiva, quisiéramos subrayarles la imposibilidad histórica de prolongar la contradicción entre el considerable potencial de capitalización que se malogra con sus módulos de consumo y las vastas necesidades de acumulación de capital. Y si les concierne el curso futuro de la democracia, hay que sugerirles que nada podrá fortalecerla más en América Latina que la movilidad social, el surgimiento y ascenso de los elementos dinámincos de la sociedad, en virtud de aquellas transformaciones; y que la resistencia pertinaz a realizarlas podría forzar a otros hombres igualmente inspirados a prescindir del juego democrático para lograr este propósito, movidos acaso por la ilusión de recuperar con el transcurso del tiempo las oportunidades de sana evolución democrática que así se habrían perdido en la contienda social.

Quienes se proponen realizar estas transformaciones tienen ante sí una tremenda responsabilidad. Se está acumulando en América Latina una fuerza emocional considerable, la fuerza emocional de los grandes movimientos colectivos. Hay que encauzarla hacia claros designios constructivos. No

/se construye

se construye sin cálculo ni racionalidad. Pero tampoco se toman decisiones audaces - las decisiones audaces que exigen nuestros países - sin el impulso de esa fuerza. La prueba definitiva de eficacia final estará en la aptitud de los dirigentes para combinar estos elementos en la política de desarrollo.

Hay que tener siempre presente el riesgo de malograr tales transformaciones y la acción que ha de seguirlas si se pierden de vista los objetivos fundamentales. No habrá transformaciones valederas en la estructura de la sociedad si se trata simplemente del acceso de nuevos titulares a los privilegios existentes o se añaden nuevos privilegios o prebendas.

Por lo demás, es necesario que se comprenda dentro de nuestros países y fuera de ellos que nos encontramos en todo esto frente a nuevas exigencias. En la evolución capitalista no se imponía una política de desarrollo, por la espontaneidad del proceso mismo. Esa evolución no podría reproducirse entre nosotros.

Es natural que afuera se piense, no sólo en la posibilidad, sino en la conveniencia de seguir el cauce que llevó a tales países a resultados impresionantes. Pero infortunadamente esto conduce a menudo a actitudes muy lamentables, aun en quienes están movidos por sincero espíritu de cooperación, pues los hay también que esperan de la cooperación internacional ciertas virtudes de influjo político que, si bien pudieren ser eficaces en tal o cual situación temporal, resultarían contraproducentes a la larga. La única significación política admisible de esa cooperación, desde el punto de vista latinoamericano, es contribuir a que se haga políticamente realizable un intenso esfuerzo interno de desarrollo.

8. Un sistema de ideas y nuevas actitudes

Todo esto presenta una nueva problemática para América Latina, muy diferente de la que se había planteado a las generaciones anteriores. En plena depresión mundial no sabíamos en qué consistía el problema de desarrollo latinoamericano: dominaba la idea simple de restablecer la normalidad, de volver al pasado. Hace quince años, podíamos ya definir en cierto modo esa problemática y señalar con gran convicción algunas soluciones fundamentales. Y hoy se ha avanzado suficientemente como para

/elaborar un

elaborar un sistema de ideas, una concepción dinámica del desarrollo económico y social que conduzca a la acción práctica. Hay ahora que promover su discusión pública y llegar especialmente a los dirigentes políticos y sindicales. Es preciso superar la indigencia ideológica prevalenciente en nuestros países en estas materias, esa proclividad secular a recoger afuera lo que es ajeno en gran parte a la realidad latinoamericana y a sus exigencias.

Si esas ideas que los economistas latinoamericanos hemos venido elaborando han de servir para guiar la acción del estado sobre las fuerzas del desarrollo habrá que presentarlas en forma clara y accesible. No hay nada en materia de desarrollo que no pueda exponerse con sencillez, aunque su elaboración haya requerido razonamientos complicados y procedimientos matemáticos para pensar mejor, que no para pensar menos. Los economistas tenemos que adquirir esa aptitud para hacernos comprender; y si no logramos que se nos comprenda, será mejor atribuirlo a nuestra propia confusión, antes que a limitaciones ajenas. En efecto, si el pensamiento no es terso y diáfano, se debe generalmente a que no hemos pensado bien, o a que en nosotros queda algún resabio de aquella actitud que suele buscar en lo esotérico elementos de prestigio intelectual. O tal vez en la confusión se envuelva el juego de intereses económicos o políticos; o esa confusión sea efecto de cierta inclinación hacia el pensamiento indefinido para eludir la responsabilidad de las posiciones claras.

También aquí nos encontramos con un problema nuevo. No había necesidad de discurrir ante la opinión pública acerca del desarrollo cuando éste se cumplía por su propio impulso en la evolución capitalista. El problema de la acumulación de capital no tenía por qué dilucidarse allí, si se resolvía espontáneamente.

Este es sin duda el problema primordial del desarrollo latinoamericano. Admitido que haya que tomar medidas muy firmes para aumentar el caudal del ahorro, habrá que asegurar también que los recursos así obtenidos se dediquen efectivamente al acrecentamiento del capital y a que este capital se oriente a conseguir los objetivos del plan de desarrollo.

Hay que prevenir en esto un riesgo persistente. Las tensiones sociales de estos tiempos inducirán más de una vez al empleo de una proporción exagerada de esos recursos en mejorar el consumo presente, o en la realización

/de inversiones

de inversiones sociales de bienestar inmediato, en detrimento de las inversiones económicas, de bienestar posterior, aunque no distante. Ceder a esa presión haría fracasar irremisiblemente el objetivo social de acrecentar en forma persistente e intensa el nivel de vida de las masas.

Hay algo más que esto todavía. Los gastos militares absorben a menudo una proporción apreciable del ingreso global, en desmedro del desarrollo económico. Y cabe plantear preguntas de gran significado a este respecto. ¿La evolución de la tecnología militar no requiere también una revisión profunda de los conceptos vigentes? ¿Traerá ello consigo el aumento de esos gastos? ¿O será posible que esa tecnología y la limitación de armamentos permita reducir los efectivos, aumentar su eficacia y disminuir a la vez la proporción de esos gastos en favor del desarrollo económico?

Preséntase en todo esto, y por primera vez en nuestros países, un campo muy dilatado para la formación de la conciencia popular del desarrollo. No se trata sólo de las grandes ideas, de los grandes designios que cautivan la imaginación de las masas. La práctica del desarrollo ofrece asimismo posibilidades muy diversas de orientar el impulso colectivo hacia la realización de numerosas tareas concretas de un plan de desarrollo. Hay manifestaciones perceptibles en nuestros países de un enorme caudal latente de entusiasmo e iniciativa que no está movido tanto por el interés personal, cuanto por un sentido comunitario, que la mujer latinoamericana está demostrando también con su creciente participación en la vida política y social.

Por lo demás, la acción comunitaria - como el movimiento cooperativo - permitirá simplificar la acción del estado, ciñéndola al manejo eficiente de los resortes del sistema, sin penetrar en todo aquello que los individuos pueden realizar mejor con su propia iniciativa y responsabilidad, pues ya el Estado está tomando sobre sí funciones muy delicadas en la planificación del desarrollo. No se encuentra generalmente preparado para cumplirlas en los países latinoamericanos y aquí también se imponen grandes transformaciones, si el estado ha de asumir nuevas y difíciles responsabilidades.

/En efecto

En efecto, ni las transformaciones estructurales ni la planificación responden a fórmulas simples que, una vez plasmadas en leyes y decretos, van a actuar por sí mismas, por el mero acto de aprobarse un plan y existir la promesa de recursos internacionales.

En los tiempos de crecimiento hacia afuera tiene fuerte raigambre esa actitud típica que espera que todo se arregle solo, y se manifiesta a veces donde menos se esperaría encontrarla. Y la planificación comporta ya ese riesgo.

Es necesario escapar a estos espejismos. América Latina no tiene por delante soluciones fáciles. Planificar significa un método riguroso - aunque no rígido - para atacar los problemas del desarrollo, una disciplina continuada en la acción del estado. Es una serie de actos de previsión, de anticipación de las necesidades futuras, de vinculación racional de la forma de satisfacerlas con los escasos recursos disponibles.

Todo esto demuestra que el designio de influir sobre las fuerzas del desarrollo es de muy vastas dimensiones en tiempo y extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudanzas de actitudes, de modos de ver de formas de actuar. ¿Pero se conseguirán estas mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción, Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución. No hay solución por las solas fuerzas del mercado, la inversión privada extranjera y el estado prescindente.

9. Hay que encontrar nuestros propios caminos en el desarrollo

La política de desarrollo tiene que sustentarse sobre una interpretación auténtica de la realidad latinoamericana. En las teorías que hemos recibido y seguimos recibiendo de los grandes centros hay con frecuencia una falsa pretensión de universalidad. Nos toca esencialmente a nosotros, hombres de la periferia, contribuir a corregir esas teorías e introducir en ellas los elementos dinámicos que requieren para acercarse a nuestra realidad.

Así también en la práctica del desarrollo. Aquella oposición intransigente a la industrialización de nuestros países ha sido superada ya, como lo está siendo la renuencia a reconocer la significación del

/deterioro de

deterioro de la relación de precios del intercambio. Pero hay mucho que avanzar aún - y tal vez con mayor urgencia - en el campo de la política monetaria en el que suele atribuirse todavía inspiración inflacionista a quienes se niegan a encarar la inflación como fenómeno ajeno a la estructura social.

En la misma planificación del desarrollo es evidente la necesidad de encontrar nuestro propio camino. En los países occidentales más avanzados se está comenzando una experiencia planificadora, pero en condiciones diferentes a las de América Latina. Conviene seguir con toda atención esta experiencia, como es también aconsejable hacerlo con la experiencia socialista, de más larga data, en que la planificación se basa en la gestión económica directa del estado y el sistema político que parecería serle inherente.

Es todavía muy fuerte en América Latina la propensión a importar ideologías, tan fuerte como la propensión de los centros a exportarlas. Ello es residuo manifiesto de los tiempos de crecimiento hacia afuera. Compréndase bien. No es cuestión de cerrar el intelecto a lo que se piensa y se hace en otros países. Por fortuna, en los grandes centros hay creciente interés por la teoría y los problemas del desarrollo y sería grave error no aprovechar la valiosa contribución que así se nos presta. Pero nada nos exime de la obligación intelectual de analizar nuestros propios fenómenos y encontrar nuestra propia imagen en el empeño de transformar el orden de cosas existente. Valgámosnos inteligentemente de lo que se piensa afuera y de la experiencia que allí se tiene, pero sólo como elemento formativo del propio pensamiento.

No se circunscribe esto al campo económico. Nuestro problema vital es muchísimo más amplio, pues no podemos olvidar al sujeto mismo del desarrollo ni podríamos dejar de proyectar también la imagen de lo que quisiéramos que fuera el hombre latinoamericano en las próximas generaciones.

La rápida asimilación de la tecnología exige y apareja nuevas formas de vida y nuevas actitudes. Sin embargo, nada hay en este vasto proceso que lleve a subordinar a sus exigencias los valores humanos. Por el contrario, la tecnología contemporánea abre infinitas posibilidades de

/variedad de

variedad de vida y libre determinación individual que hasta hace poco tiempo, medidas con visión histórica, se circunscribían a una pequeña fracción de la humanidad.

Pero la técnica productiva contemporánea permite también una enorme concentración del poder económico en manos de pocos hombres. Y acaso más aún las técnicas de información y difusión masiva de ideas. Depende de cómo sepamos usarlas en ese designio de regir consciente y deliberadamente las fuerzas del desarrollo económico y social: para someter unos hombres al dominio de otros o para exaltar la personalidad humana.

10. La concentración del poder económico y sus efectos políticos

Sin embargo, las circunstancias podrían llevar en América Latina a decisiones que no se inspiren fríamente en consideraciones de esta naturaleza. La resistencia a las reformas estructurales reconocidas en la Carta de Punta del Este es bien notoria en el seno de nuestros países.

No es aventurado suponer que cierta aversión manifiesta a la intervención del estado se inspira, a veces, en el hecho muy simple de que esa intervención se impone primeramente para realizar esas reformas. Suelen aducirse las razones ideológicas para exornar esa oposición, antes que por convicciones profundas. Y tal vez no repugnase tanto el estado autoritario, el retroceso democrático, si con ello pudiera lograrse - logro peregrino e ilusorio - la intangibilidad estructural.

El tono discrepante encuentra con frecuencia eco en ciertos medios exteriores en que era dable esperarlo, pues la constelación económica y social que frena el desarrollo tiene también elementos exógenos. Vuelve así a surgir, adentro y afuera, la tesis pretérita: hay que cumplir primero la etapa de desarrollo económico y después vendrán las reformas sociales; hablar de ellas ahora es desalentar la iniciativa privada.

Profundo error: no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social. Y también motivo de honda preocupación para quienes veían en la Carta el anuncio de una nueva política de cooperación internacional a los países que emprendieran resueltamente estas reformas estructurales. Es muy comprensible que

/algunas inversiones

algunas inversiones privadas queden en suspenso ante la incertidumbre del curso de tales reformas. Sin que ello signifique establecer comparaciones estrictas, no fue menor la incertidumbre de los países de Europa occidental después de la guerra. No fueron la inversión privada ni el consejo de repatriar fondos europeos refugiados en el exterior los que conjuraron un peligro inminente. Fue el acto de formidable audacia del Plan Marshall. Después vinieron el florecimiento de la inversión privada y el retorno de aquellos fondos.

Estos son y serán años decisivos y se requiere perspectiva histórica para encararlos. Si por el riesgo de desalentar momentáneamente la inversión privada se postergasen las reformas o se las privara de sustancia, no por ello se crearía una atmósfera favorable a la inversión privada extranjera. Por el contrario, se pondría en zozobra la existencia misma de la iniciativa privada, que no el empeño de darle plena validez dinámica.

No nos engañemos. Este asunto no va a resolverse en un plano doctrinario, sino eminentemente político. El signo político bajo el cual se cumpla el desarrollo latinoamericano no es sólo cuestión de preferencias intelectuales, sino que en gran parte dependerá del curso mismo de los hechos en estos años próximos. Hay un cierto determinismo en ellos y no existe otro modo de escaparle que obrar previsoriamiente sobre el curso mismo de esos hechos.

Ya los hemos subrayado en estas páginas iniciales y no hay por qué repetirlos ahora. Baste recordar las muchas y muy serias complicaciones que está aparejando la tendencia hacia el desarrollo cerrado. Se impone hacer un esfuerzo supremo para contrarrestar esa tendencia en los planos nacional, latinoamericano e internacional, pues no realizarlo - o no realizarlo a tiempo - podría llevar al estado autoritario, a la prevalencia de la compulsión sobre los incentivos a la actividad económica.

Determinismo en los hechos y acaso una lógica incoercible en sus consecuencias. En efecto, al cerrarse progresivamente el desarrollo, tendríamos también que aislarnos en cierto modo del mundo exterior para prevenir la contaminación de nuevos gustos, nuevas necesidades o nuevas

/aspiraciones, todo

aspiraciones, todo ello entretejido en la urdimbre de una ideología que, valiéndose de la misma maquinaria represiva, habría que resguardar igualmente de las inclemencias de la crítica.

Son varios los caminos para llegar al estado autoritario. No es ese el único. La resistencia a las transformaciones estructurales que abran ancho campo a las fuerzas del desarrollo es otro de ellos. Pero esta vez el punto de partida es político y no económico, si bien uno y otro convergen a lo mismo. Si la resistencia fuera inflexible, ya sea a las reformas en sí o a su ejecución, podrían sobrevenir situaciones extremadamente críticas.

Y los hombres llegados al poder político para efectuar esas reformas por el impulso acaso incontenible de las mareas populares, podrán verse forzados a concentrar en sus manos el poder económico para robustecer aquél, para consolidar su potestad política. Y también para utilizar todo el potencial de ahorro colectivo, ante la magnitud del problema a resolver y el encogimiento de la inversión privada. Un poder económico que jamás ha tenido el estado en la evolución capitalista.

La concentración del poder económico - en una u otra forma - es siempre un peligro para la autenticidad de la democracia. El estado no es una entidad abstracta e incorpórea. Quienes manejan sus resortes están movidos por intereses y pasiones y no sólo por designios colectivos. ¿Se concibe que al detentar el poder económico - al tomarlo fuertemente en sus manos y llevados por esos intereses y presiones - se abstengan de subordinar a los otros hombres a su propia voluntad? ¿Podrán ser éstos independientes en sus actitudes y decisiones si en toda su actividad, si en sus medios de existencia dependen de aquellos otros, sin tener a su alcance ninguna otra acción?

Aquí está la cuestión fundamental, que no en la planificación, pues incluso aquéllos que están poseídos de muy firmes convicciones democráticas, aquéllos que creen en la libertad política y los derechos humanos, podrían verse arrastrados a claudicar, primero por la imposición de las circunstancias y, en seguida, por la lógica misma de los acontecimientos.

No es éste, seguramente, el orden de cosas que quisiéramos llegar para sustituir al de ahora. Sería trágico que para emancipar al hombre de la necesidad, tuviéramos que prescindir de otros valores, tuviéramos que subordinarlo a las exigencias de un poder arbitrario. En el fondo, no es compatible

/nada de

nada de esto con el genio de los pueblos latinoamericanos, con su aspiración latente de liberarse de la necesidad para exaltar la personalidad del hombre, para dar plena vigencia - por obra del desarrollo económico - a la democracia y los derechos humanos, sobre todo en esa mitad sumergida de la población latinoamericana. Y para que allí, y en todos los estratos, la movilidad social lleve los mejores hacia arriba en pro del desarrollo económico y la democracia. Un orden social exento de privilegios y no sólo de privilegios económicos, sino también del privilegio tremendo de que unos hombres pretendan el dominio sobre las ideas de los demás, sobre las fuerzas creadoras de su espíritu y sobre los sentimientos más profundos de su corazón.

/B. LOS FACTORES

B

LOS FACTORES ESTRUCTURALES INTERNOS

Capítulo I

LA INSUFICIENCIA DINAMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

I. LA ABSORCION PRODUCTIVA DE MANO DE OBRA

1. Crecimiento exiguo y redundancia de mano de obra

La exigua tasa de alrededor de uno por ciento anual con que viene creciendo desde mediados del decenio anterior el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina es clara prueba de la insuficiencia dinámica que está acusando el desarrollo latinoamericano. Compárese esta tasa con las de 3.7 por ciento registrada en Europa occidental en el decenio pasado y de 8.3 por ciento en el Japón así como las tasas entre 5.3 y 9.0 por ciento anual y por habitante registradas en los países socialistas de Europa oriental, y se comprenderá toda la significación de este hecho. Con ese ritmo de uno por ciento se tardaría 70 años en duplicar el ingreso por habitante en el conjunto de América Latina, salvedad hecha de las diferencias marcadas entre países.[1/]

Esto es muy serio de suyo. Pero hay otro hecho que acaso sea factor más poderoso de tensiones sociales. Una proporción sensible del incremento de población activa no se absorbe satisfactoriamente en el proceso productivo: queda al margen del desarrollo económico.

Este fenómeno se da principalmente en la población que se desplaza del campo a las ciudades. Allí el crecimiento demográfico es posiblemente mayor que el promedio general de 2.9 por ciento anual. Pero sólo

---

1/ Véase el capítulo II del estudio "El desarrollo económico de América Latina en la postguerra" (E/CN.12/659).

/ha quedado

ha quedado en la actividad agrícola alrededor del 1.5 por ciento en el último decenio. Así tiene que ser necesariamente en el curso del desarrollo económico. Pero lo que no tiene que ser así es la suerte de esa gente. Lejos de integrarse en la vida de las ciudades, de asimilarse a formas mejores de existencia, improvisa tugurios miserables y vegeta en toda esa gama de servicios personales de muy precario ingreso, con lapsos de franca desocupación.

El campo acarrea así indigencia, frustración y resentimiento a las ciudades, en donde son ya tan conspicuas las manifestaciones de la concentración del ingreso. Clara prueba de la explosiva polarización social del desarrollo por su insuficiencia dinámica y su viciosidad distributiva.

Hay aquí un doble fenómeno que explicar: el desplazamiento de gente del campo hacia las ciudades y la forma precaria en que allí se absorbe. Las razones del desplazamiento son conocidas. La demanda de productos primarios crece menos que la de productos industriales, conforme aumenta la demanda general por habitante. En la experiencia reciente del conjunto de América Latina por cada uno por ciento de aumento en la demanda general, la demanda agrícola crecía sólo en 0.5 por ciento en tanto que la industrial lo hacía en 1.4 por ciento, aproximadamente.

Basta este solo hecho para que el incremento de la población activa se dirija con mayor amplitud hacia las ciudades. Pero no es eso solamente, pues al aumentar la productividad en la agricultura y otras ocupaciones primarias, mayor tendrá que ser el desplazamiento - a igualdad de otras condiciones - y más intenso también cuanto más fuerte fuera al crecimiento vegetativo de la población rural comparado con el de la población urbana.

No toda la mano de obra que se expele proviene de la agricultura y otras actividades primarias. Hay generalmente en las ciudades una plétora de mano de obra de muy inferiores ingresos: además de la gente desocupada, todos los servicios personales no calificados, desde el servicio doméstico hasta el ínfimo comercio callejero, así como las actividades artesanales de carácter precapitalista. Toda esa gente está al margen del progreso técnico; pero a medida que se desenvuelven las actividades absorbentes, también tiende a desplazarse hacia ellas el incremento de la población activa y aun de la población existente en aquellos grupos inferiores, en busca de mayor remuneración.

/Pero ¿cuáles

Pero ¿cuáles son esas actividades absorbentes? En primer lugar la industria y las actividades conexas relativas al movimiento de bienes (comercio y transporte), que tienden todas ellas a crecer con mayor intensidad que el ingreso, y, en segundo lugar, otras actividades que también tienden a acrecentarse con relativa celeridad a medida que el ingreso aumenta, contribuyendo así a reforzar su crecimiento; trátase de una gran variedad de servicios personales calificados, que requieren preparación profesional en menor o mayor medida, y los servicios del estado.

La industria y las actividades conexas, desempeñan un papel clave en la dinámica de la mano de obra. Y para cumplir esta función absorbente y estimular a esas otras actividades a hacerlo, necesitan crecer a un determinado ritmo que no es arbitrario.

De no ser así, una parte de la población desplazada de la agricultura se vería forzada a incorporarse a aquellos grupos de inferior remuneración en las ciudades, esto es, los de todos esos servicios no calificados. Más aún, la gente misma de estos servicios no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes según fuera la disparidad entre la población a absorber y la intensidad con que crecen estas últimas.

Hay pues un ritmo mínimo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud. Y si no se logra ese ritmo una parte de la población desplazada de la agricultura y otras ocupaciones primarias - siempre que no quede allí vegetando - se dirige a las ciudades buscando ocupación en aquellos servicios personales no calificados de inferior remuneración, o disimula su redundancia en tareas superfluas de la administración pública y la actividad primaria.

Pero hay más todavía, la gente de esos servicios personales que también trata de desplazarse hacia las actividades absorbentes, sólo puede hacerlo en forma parcial. Y así van creciendo en forma impresionante esas actividades marginales de las ciudades medianas y pequeñas, con las graves consecuencias consiguientes. Y todo ello por la insuficiencia dinámica

/del sistema

del sistema tal cual está funcionando, por su incapacidad para alcanzar esa tasa mínima de desarrolo con un ritmo adecuado de acumulación de capital.[2/]

2. Aumento de productividad y necesidad de nuevas inversiones

Estas consideraciones nos permiten arrojar cierta luz sobre un fenómeno muy importante, pues dado el papel dominante de la industria y las actividades conexas en la absorción de mano de obra, su crecimiento tiene que ser tanto más intenso cuanto mayor fuera el incremento medio de productividad que hubiera ocurrido en ellas. Del mismo modo, el aumento de productividad en la agricultura y otras actividades primarias impone a la industria y las actividades conexas una responsabilidad similar.

Podría afirmarse que al aumentar la productividad por el progreso técnico tiene que aumentar también el coeficiente de inversiones. Dada la técnica que se introduce en las distintas fases del proceso productivo, se requiere un coeficiente mínimo de inversiones y una tasa mínima de crecimiento del ingreso para que se cumpla a plenitud el papel de las actividades absorbentes.

La tasa de uno por ciento en el crecimiento del ingreso por habitante dista mucho de esta tasa mínima e incluso la tasa de 2.5 por ciento señalada en la Carta de Punta del Este no es suficiente desde este punto de vista. No es de extrañarse, por lo tanto, que la redundancia de población activa no sólo se manifieste en los servicios personales no calificados, sino que también se registre con frecuencia en la misma industria, en el comercio y en los transportes, o se dirija a la administración pública inflando arbitrariamente sus cuadros en perjuicio de su eficacia. Esto mientras no quede en los mismos campos, en exceso a lo que se requiere.

2/ Se dan casos extremos en América Latina en que la tasa de acumulación tendrá que crecer en forma acaso impracticable para cumplir esta función absorbente. Con lo cual se plantea la necesidad de tomar medidas especiales para retener en el campo la población redundante, evitando formas de mecanización que agravan este problema.

/No es

No es un problema que admita soluciones parciales y se comprende muy bien la resistencia sindical a que se practiquen. Carece en el fondo de sentido introducir medidas para eliminar aquí o allá la ocupación redundante, y más aún, medidas para forzar el aumento de productividad, si no se aumenta de modo correlativo la fuerza de absorción de la economía. Como dejaría a su vez de justificarse esa resistencia si se lograra este último propósito dando fuerte impulso al desarrollo económico.

Esta congestión de mano de obra redundante es una característica del desarrollo latinoamericano. Entre 1945 y 1962, mientras la población activa ha crecido a razón de 2.6 por ciento anual y la ocupación en las actividades de producción y transporte de bienes absorbieron gente según una tasa de 1.9 por ciento, los servicios aumentaron su ocupación en la fuerte proporción de 5 por ciento anual. En 1945 el 21 por ciento de la población activa se encontraba en los servicios y ahora esa proporción se ha elevado a 30 por ciento.

Desgraciadamente, no es posible realizar un examen riguroso de la composición de este renglón tan heterogéneo, que abarca servicios calificados y no calificados, así como el comercio y la administración pública. Pero el contraste entre la tasa de crecimiento de la ocupación en estos servicios comparada con la de producción y transporte de bienes, demuestra que allí se ha dado un fenómeno innegable de redundancia.

A fín de destacar mejor su significación, se ha calculado burdamente cuál hubiera debido ser la tasa de crecimiento del ingreso que habría permitido ocupar a esa mano de obra redundante en las actividades de producción y transporte de bienes. Se parte del supuesto arbitrario - aunque no irrazonable - de que los servicios en general no habrían requerido un incremento de ocupación superior a la tasa de 2.6 por ciento de crecimiento a la población activa; o sea, que su tasa de 5 por ciento representaba un exceso de 2.4 por ciento anual.

Pues bien, la absorción de ese exceso hubiera exigido disponer en la actualidad de una cantidad de capital en la producción y transporte de bienes, que debiera ser 27 por ciento aproximadamente mayor que la actual.

/Y la

Y la tasa de crecimiento medio del producto por habitante de esas actividades, habría tenido que ser de 3.7, en vez de 2.3 por ciento anual.

Obsérvese que este notable aumento de la tasa global de crecimiento del producto se habría obtenido con las mismas tasas de incremento de la productividad en estas actividades.[3/] Esto tiene una gran significación dinámica y se explica por la transferencia de mano de obra de la agricultura, donde el producto era en 1962 de apenas 530 dólares por persona activa, a las otras actividades de producción y transporte de bienes en que el promedio había alcanzado a 1840.

Aquellas tasas corresponden sólo a la producción y transporte de bienes. Para pasar de ellas al conjunto de la economía latinoamericana habría que hacer otro supuesto más o menos arbitrario, a falta de mejores informaciones, a saber: que el renglón de servicios mantiene las cifras de producción no obstante que la población absorbida no crece en 5 por ciento, sino en 2.6 por ciento, o sea que hay un aumento medio de productividad de 2.0 por ciento.

En tal supuesto, la tasa de crecimiento por habitante, que fue en término medio de 2.2 por ciento entre 1945 y 1962 - período que abarca una buena proporción de años favorables en la relación de precios del intercambio - debiera haber sido de 3.1 por ciento como mínimo para absorber la población redundante.

3. Motivos principales de la insuficiencia dinámica

¿Dónde está la explicación de esta insuficiencia dinámica? Reside en gran parte en aquel desequilibrio entre productividad e inversiones señalado hace un momento. Es cierto que el aumento de ingreso proveniente del incremento de productividad genera mayor capacidad de ahorro. Pero el capital requerido para absorber la mano de obra redundante - provocado por esa mayor productividad - es superior al ahorro que momentáneamente pudiere obtenerse; y sólo con el tiempo podrá lograrse el equilibrio entre

---

3/ Esto es, 2.6 por ciento anual en la agricultura y 2.9 por ciento en la industria, la energía y los transportes.

/la mayor

la mayor acumulación de capital exigida por el incremento de productividad y la mayor capacidad de ahorro que ésta trae consigo. Es pues un desequilibrio temporal, pero de gran significación, que habrá que afrontar con la comprensión del consumo donde fuese socialmente practicable y la aportación de recursos internacionales.

Si bien se mira, este desequilibrio, en la forma e intensidad con que se presenta en los países en desarrollo, es la consecuencia del contraste manifiesto entre la técnica que tienen que asimilar y su aptitud presente para formar capital. Esa técnica, elaborada en los grandes centros industriales, se inspira sobre todo en la necesidad de economizar mano de obra acrecentando capital por hombre. Esto último se logra allí sin dificultades, gracias al elevado ingreso. No es ese el caso de los países en desarrollo. Y como no corresponde retroceder a formas técnicas pretéritas, buscando las que sean compatibles con la presente capacidad acumulativa de capital, los países en desarrollo no tienen otra solución que aumentar extraordinariamente esa capacidad en la medida exigida por la técnica productiva.

Sin embargo, este desequilibrio o disparidad se acentúa por una serie de graves deformaciones que ocurren en el proceso productivo latinoamericano. Se tratará de explicarlas brevemente.

Si bien es cierto que no es dable retroceder en la técnica productiva, como acaba de decirse, no lo es menos que hay ciertas posibilidades de optar por mayor o menor empleo de mano de obra, de acuerdo con la relación entre el costo del trabajo y el costo del capital, según el precio de éstos y el tipo de interés de los recursos invertibles.[3/] He aquí un

---

3/ Tales posibilidades son variables según las ramas de industria, pero en ningún caso despreciables, salvo quizá en el caso extremo de industrias de proceso continuo como las químicas. En la industria textil, por ejemplo, se ha comprobado en estudios recientes de la CEPAL que dos alternativas técnicas, caracterizadas por grados distintos de automatización del equipo, representaban una variación en la relación producto/capital de poco más de 50 por ciento (en una planta integrada de tejidos de algodón). Esto es, la selección de la técnica menos mecanizada (a pesar de todo moderna) permitiría obtener cerca del doble del valor agregado por unidad de capital aplicado en el equipo.

/problema que

problema que no tiene solución espontánea, aunque ella pudiera concebirse en abstracto. Ya se han explicado más arriba los términos de este problema, aunque desde otro punto de vista. La acumulación de capital no es bastante para absorber, al nivel relativamente elevado de productividad de las actividades absorbentes, la mano de obra que proviene de las actividades expelentes de menor productividad o ingreso por hombre. Los empresarios adoptan en sus inversiones las técnicas que les resultan más convenientes dados el costo del trabajo y del capital.

Que estas inversiones se traduzcan en mayor o menor medida en economía de mano de obra que quede sin satisfactorio empleo, o que no absorban la mano de obra que desocupan las actividades expelentes, es algo de lo cual los empresarios se desentienden lógicamente en sus cálculos. Su problema termina en su caso particular y no en las consecuencias que su conducta tenga para el resto de la colectividad.

En rigor, en un mercado muy fluido se concibe una relación entre el costo del trabajo y el costo del capital que asegure un empleo óptimo de mano de obra, esto es, una relación tal que permita la mayor absorción posible de mano de obra compatible con el incremento máximo del producto. Eso es lo que significan los precios de cuenta en el cálculo de la economicidad de las inversiones. No se ha avanzado aún en grado necesario en las posibilidades de aplicación práctica de este concepto, salvo en las inversiones del estado, que puede alejarse del falso concepto corriente de economicidad. Si se aplica en los cálculos, por ejemplo, un más alto tipo de interés que el que paga aquél por los recursos que toma prestados, ciertas formas de inversiones que se traducen en economías de mano de obra se vuelven antieconómicas y pasan a ser económicas otras que emplean más mano de obra.

Pero este procedimiento no es, desde luego, aplicable en las actividades privadas salvo para guiar la aplicación de medidas que se propongan conseguir esa economicidad. Cuáles sean esas medidas, no es

/posible afirmarlo

posible afirmarlo con seguridad, por ahora, pues como este importante aspecto no concierne a los centros, sino a los países periféricos, no ha sido explorado todavía con la diligencia que merece.[4/]

Por lo demás, en los países latinoamericanos, la tendencia a emplear formas de capital que inciden desfavorablemente sobre la absorción de mano de obra se acentúa por el efecto que tienen sobre el costo de producción la protección aduanera y sus formas excesivas, las cargas sociales y los impuestos indirectos; en tanto que en muchos casos los precios de los bienes de capital importados no pagan aranceles, o éstos son relativamente bajos. Así como contribuye también a acentuar esa tendencia el tipo de interés relativamente bajo, - más bajo que el corriente en el mercado - en ciertas operaciones de financiamiento internacional; es conveniente, que así sea, en cuanto al costo real de estas operaciones para el país, pero no en cuanto a sus consecuencias en el cálculo de los empresarios.

La asimetría de la política proteccionista - que se explicó en un documento anterior[5/] - ha contribuido también al desenvolvimiento de industrias de escasa absorción de mano de obra en desmedro de otras de mayor capacidad absorbente. En efecto, la protección significa subsidiar las industrias sustitutivas de importaciones, pero no las de exportación. Se ha conspirado así contra la economicidad de la industrialización, pues se han desenvuelto actividades para el mercado interno cuyos costos - cotejados con el nivel internacional - son superiores al de otras que no

---

4/ Tampoco se ha avanzado lo suficiente en el estudio de métodos que permitan economizar materiales de construcción y utilizar mayor cantidad de trabajo humano en obras de ingeniería - puentes, caminos, represas, edificios - que absorben una fracción importante de la inversión total latinoamericana. Las normas técnicas utilizadas provienen generalmente de los centros industriales, donde la relación salarios-materiales es mucho más elevada que en América Latina. Se requiere, pues - entre otras cosas - investigaciones empíricas que permiten definir aquellas normas técnicas que se ajustan mejor a las condiciones propias de la región latinoamericana.

5/ Véase Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional (E/CN.12/582/Rev. 1) Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 61.II.G.6)

/han podido

han podido desenvolverse no sólo para el mercado interno, sino tampoco para la exportación. Por ejemplo, desde el punto de vista económico no habría habido razones para alentar con la protección actividades sustitutivas con costos superiores en 30 por ciento a ese nivel, si con subsidios de uno u otro tipo hubieran podido estimularse industrias exportadoras con diferencias de costo inferiores a esa proporción.

Sin embargo, la asimetría de la política proteccionista ha llevado a esas soluciones antieconómicas. Y entre las industrias que así se establecieron para sustituir importaciones las hay cuyo costo exagerado se debe a que es bajo el contenido de capital y alto el contenido de mano de obra; en tanto que entre las industrias que pudieron haberse establecido para la exportación además de abastecer el mercado interno, se hubieran visto especialmente favorecidas aquéllas con alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital, aunque no exclusivamente.

Estas consecuencias, adversas a la absorción de mano de obra, de la protección asimétrica habríanse presentado aun con una correcta relación costo del trabajo - costo del capital. Pero indudablemente se han acentuado con el falseamiento de esta relación. Por desgracia, este importante aspecto no ha sido objeto todavía de investigaciones empíricas ni se ha dilucidado bien desde el punto de vista teórico.

Análogos efectos antiabsorbentes parecen tener las grandes disparidades en la distribución del ingreso. El consumo en los estratos superiores de la sociedad se dirige también con preferencia a productos de industrias que absorben relativamente poca mano de obra y mucho capital, en tanto que en el resto de la población sucede lo contrario. La progresiva redistribución del ingreso que aquí se postula propenderá, pues, a que pudiera absorberse mayor cantidad de mano de obra por unidad de capital invertido. Este efecto general podría ser particularmente importante en la agricultura.

Finalmente, hay un desperdicio considerable de capital en América Latina que se explica por las condiciones precarias de la competencia en la actividad económica. El capital invertido podría tener una productividad muy superior a la presente si se empleara con más eficacia. En algunos

/casos esta

casos esta explotación intensiva del capital - como la explotación intensiva de la tierra - significaría mayor empleo de mano de obra para obtener mayor producto por unidad de capital (o unidad de tierra). Pero aún cuando esto no ocurriera, el simple hecho de lograr un mayor producto por unidad de capital, dejaría más capital disponible para absorber mano de obra en otras actividades.

La seria insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano tiene que atacarse en varias formas simultáneas. Por un lado, mediante una más intensa acumulación de capital y la mejor utilización del capital existente. Por otro, con el empleo más racional del capital en las aplicaciones más ventajosas desde el punto de vista de la absorción de potencial humano. En síntesis, el empleo más racional del capital en las alternativas que presenta la técnica y la mejor utilización del capital existente redundarían en aumento de la relación producto-capital y, en consecuencia, disminuiría correlativamente la proporción de capital para obtener una determinada tasa de crecimiento. Ello debe tenerse especialmente en cuenta en la sección siguiente.

No se trata, por cierto, de aumentar arbitrariamente la cantidad de ese potencial humano que se utiliza con el capital disponible, sino de lograr aplicaciones que den el máximo de producto global, pues sólo así se logrará el máximo producto por hombre en la economía considerada en su conjunto.

/II. LA

II. LA ACUMULACION DE CAPITAL

1. Posibilidades de comprimir el consumo

Todas estas medidas para economizar el empleo de capital y aumentar la absorción de mano de obra requieren necesariamente un tiempo más o menos prolongado. En tanto que el problema de la insuficiencia dinámica del desarrollo se plantea en términos impostergables. En consecuencia, hay que concentrar primeramente la atención en las medidas destinadas a acrecentar con celeridad la acumulación de capital, sin perjuicio de las medidas tendientes a economizarlo.

En la parte A de este documento se ha sugerido la posibilidad de comprimir el consumo de los grupos de ingresos relativamente altos para lograr este propósito. Examinaremos más de cerca este aspecto valiéndonos de las cifras conjeturales a que allí se hizo referencia. No es ocioso repetir que se trata de simples órdenes de magnitud que permiten una primera visión del problema, pero no ofrecen base firme alguna para asentar medidas concretas que requieren cuidadosa investigación en el caso particular de cada país.

Como se recordará los estratos superiores que constituyen más o menos el 5 por ciento de la población latinoamericana, tienen casi los tres décimos del consumo personal total. En el otro extremo social, el 50 por ciento de la población apenas consume los dos décimos de ese total. Y entre ambos grupos, los estratos medios, que abarcan alrededor del 45 por ciento de la población tienen aproximadamente la mitad restante del consumo personal total.[6/]

En esta impresionante desproporción del consumo de tales estratos, y en el ingreso que transfieren al exterior para inversiones y atesoramiento, hay un dilatado potencial de ahorro que permitiría elevar intensamente el ritmo de desarrollo si se cumplen a la vez otras condiciones.

En efecto, si se comprimiese el consumo de los estratos superiores en forma que no excediera de 11 veces el de los inferiores se podría pasar de una tasa de uno por ciento anual de crecimiento del ingreso por

6/ En países avanzados como los Estados Unidos y los de Europa Occidental, el consumo de los estratos más elevados no excede de 9 a 10 veces el de los estratos inferiores.

/habitante a

habitante a una tasa de 3 por ciento; y si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir a 4 por ciento anual y por habitante.

De lo que ello significaría para aquellos grupos, dan una idea aproximada estas otras cifras. El consumo medio por familia de 5 personas es en ellos de unos 8 000 dólares anuales. Se reducirá a 5 700 dólares (en 28 por ciento) si la disparidad bajara a 11 veces y a unos 4 600 dólares, si descendiera en alrededor de 9 veces, según acaba de decirse. Esto nos da una idea de las dificultades que entraña este problema.

Sin embargo, el problema de acelerar el ritmo de desarrollo no quedaría resuelto con esta drástica comprensión del consumo para acrecentar el ahorro. Pues hay también que transformar ese ahorro adicional en bienes de capital. Y aquí nos encontramos con otro obstáculo formidable en los países latinoamericanos.

En efecto, no se dispone en grado suficiente de capacidad interna productora de estos bienes así como de capacidad para importarlos. Actualmente el coeficiente de inversión bruta es de alrededor de 15.5 por ciento (10 por ciento neto). Para lograr una tasa de 3 por ciento de crecimiento habría que elevar este coeficiente a 20.5 por ciento y para conseguir una tasa de 4 por ciento, a 23 por ciento. Esto obligaría a aumentar de inmediato en 32 por ciento las importaciones de bienes de capital en el primer caso y en 48 por ciento en el segundo, lo cual sería imposible en la mayor parte de los países -- si es que no en todos -- en las circunstancias prevalecientes de estrangulamiento exterior.[7] Agréguese a ello que el aumento de la demanda interna de bienes de capital, así como de bienes de consumo por el crecimiento del ingreso sólo en parte podría satisfacerse empleando la capacidad productiva sin utilizar. Por arriba de ello sería indispensable ampliar esta capacidad, lo cual toma un tiempo más o menos largo. Mientras tanto habría que atender también esta parte de la demanda con aumento de importaciones.

Ello nos demuestra que, en las circunstancias presentes, América Latina no podría acelerar su tasa de crecimiento sin cooperación exterior,

---

7/ Véase a este respecto el capítulo I de la parte C del documento.

/Se requiere

Se requiere la aportación temporal de recursos internacionales, hasta que la sustitución de importaciones y el aumento de las exportaciones vaya permitiendo el empleo interno y externo del mayor ahorro que se obtenga por la comprensión del consumo. Más aún, esos recursos internacionales tendrían que dedicarse preferentemente a las inversiones destinadas a lograr esos objetivos y a eliminar también los puntos de estrangulamiento interno.

Todo ello es indispensable para que pueda hacerse efectivo aquel potencial de ahorro y también para aumentarlo, pues existe generalmente en los países latinoamericanos esa capacidad productora sin utilizar que no se aprovecha debido a factores de estrangulamiento interno o externo. La eliminación de estos factores permitirá así aumentar rápidamente el ingreso con una cuantía de inversiones relativamente pequeña si se compara con las que normalmente se requieren. Y este crecimiento del ingreso aumentará la capacidad de ahorro para futuras inversiones.

2. La compulsión inicial y los incentivos a la actividad económica

Tocaremos ahora otro aspecto muy importante de este mismo asunto. Es obvio que una comprensión tan intensa del consumo de los estratos superiores no podría conseguirse sin enérgicas medidas compulsivas. ¿Hasta qué punto estas medidas serían compatibles con el incentivo a la actividad económica individual? ¿No traerían consigo el debilitamiento dinámico del sistema, con todas sus consecuencias, antes de la plena validez que tanto se necesita?

Es preciso establecer una distinción esencial entre reformas estructurales y funcionamiento del sistema económico. Es evidente que las primeras no podrían realizarse por el mero juego de los incentivos: requieren en forma ineludible medidas compulsivas. Por el contrario, el funcionamiento del sistema exige acudir preferentemente a los incentivos antes que a la compulsión, tanto por la eficacia misma de aquél como por razones políticas fundamentales.

El caso de la tenencia del suelo ofrece un buen ejemplo de esta distinción. La reforma estructural del régimen de tenencia es una de

/las maneras

las maneras más importantes de compresión del consumo, si la tierra no se paga por su valor comercial, como se explica más tarde.[8] Y si, al dilatarse el pago por un plazo relativamente largo se aplica un bajo tipo de interés es obvio que aquí no pueden actuar los incentivos. Por otro lado, los nuevos propietarios de la tierra tendrán que tener incentivos para producir más y mejor y estos incentivos tienen que ser esencialmente económicos. Para decirlo de otro modo: la compresión del consumo con fines de ahorro privado o público después de la reforma del régimen de tenencia ha de ser más bien el resultado de esos incentivos antes que de medidas de compulsión.

El problema es muy vasto y su solución de importancia decisiva. Se comprenderá mejor su significación cuando examinemos la cuestión de la movilidad social.[9] Para la eficacia del sistema económico y el buen funcionamiento democrático hay que promover el surgimiento y el ascenso económico y social de los elementos dinámicos de todos los estratos de la sociedad. Y el juego de los incentivos es de significación primordial. De esos elementos dinámicos saldrán los técnicos, los administradores y los dirigentes en todos los planos de la actividad económica; y sus ingresos personales tienen que estar relacionados con su aportación efectiva al proceso económico. Habrá pues disparidades distributivas, aunque no en razón de situaciones de privilegio. Y además esas disparidades serán generalmente mucho menores que las actuales.

Será siempre necesario que el instrumento impositivo atenúe razonablemente estas disparidades desde el punto de vista social, pero el esfuerzo de ahorro no podría gravitar exageradamente sobre estos nuevos grupos dinámicos sin comprometer la aportación de los imponentes al proceso económico.

Por lo demás, la aceleración del ritmo de desarrollo y la política distributiva harán posible que se vaya extendiendo a todos los estratos sociales el esfuerzo normal de ahorro, distinto del extraordinario esfuerzo

---

8/ Véase la sección III de este mismo capítulo.

9/ Véase el punto 1 de la sección I del capítulo II de la parte B de este estudio.

/inherente a

inherente a las reformas estructurales e indispensable para conseguir esa aceleración del ritmo de desarrollo. Pero en tal caso ya no se trataría de comprimir el consumo presente, sino el incremento del consumo en todos los estratos sociales. Habría entonces que estimular también el ahorro popular con adecuados incentivos.[10/]

Esta es precisamente una consideración muy seria en favor del máximo esfuerzo inicial de ahorro. Pues si ese esfuerzo se limita a conseguir una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual por habitante, las posibilidades de incentivo serán menores que si se lograra una tasa de 4 por ciento o más.

10/ A este respecto se dijo en otro informe lo siguiente: "El préstamo de recursos invertibles como medio de promover la acumulación ulterior de capital no tiene por qué circunscribirse a las empresas. Podría también extenderse a los trabajadores. Podría encontrarse aquí uno de los medios más efectivos de capitalización popular, y a este respecto conviene examinar un hecho digno de reflexión. Han venido difundiéndose con celeridad en los países latinoamericanos los créditos para la adquisición de bienes duraderos de consumo. Es claro que en esta forma las masas populares tienen acceso a bienes que difícilmente podrían adquirir de otro modo. Pero ello y la inflación conspiran seriamente con las prácticas de ahorro. ¿No podrían alentarse estas prácticas con créditos destinados a la compra de acciones por los mismos trabajadores, sea en las empresas en que trabajan o en otras empresas? Sería conveniente explorar estas posibilidades, y las entidades de financiamiento del desarrollo podrían desempeñar un papel muy importante en este sentido.

"Hasta ahora los préstamos para inversiones de capital se hacen directamente a las empresas. Se concibe que una parte sustancial se realice indirectamente, esto es, que se preste a los trabajadores para la adquisición de acciones. Acaba de señalarse más arriba la conveniencia de que las entidades de crédito internacional dediquen buena parte de sus operaciones latinoamericanas a estimular la iniciativa propia de las firmas y empresas de estos países. Estas operaciones podrían vincularse en una u otra forma con la creciente participación de los trabajadores en el proceso de capitalización.

"Hay generalmente en los países latinoamericanos un problema muy serio de capitalización de los servicios públicos en que la adquisición de acciones con la ayuda de recursos internacionales podría tener consecuencias muy importantes, tanto en la acumulación de capital como en la gestión de las empresas. La participación de quienes producen estos servicios y quienes los emplean podría ofrecer una nueva alternativa al dilema que a menudo se plantea entre la tenencia extranjera y la administración estatal."

(Véase Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional, op.cit. pp. 15-16.)

/En efecto,

En efecto, la primera tasa sólo permitiría mejorar con relativa celeridad el consumo de los estratos inferiores, esto es, de aquella mitad sumergida de la población latinoamericana. Con una adecuada política redistributiva se podría aumentar su consumo a razón de 4.2 por ciento anual y duplicarlo así en el lapso de 17 años. Los estratos medios mejorarían algo más lentamente y los estratos superiores con muchísima lentitud.[11/] Por el contrario, una tasa de 4 por ciento o más haría posible, no sólo acelerar el mejoramiento en los estratos inferiores, sino también en los medios y superiores. Ello tiene gran significación, pues los elementos dinámicos que hubiese en los estratos superiores podrían sobreponerse a la comprensión inicial de su consumo a raíz de las reformas estructurales, y los nuevos elementos dinámicos que vinieran desde abajo tendrían incentivos mucho más fuertes para llegar arriba.

Parece innecesario observar que al discurrir así sobre períodos de tiempo no se está proponiendo un plan de aceleración del desarrollo. Nuestro propósito no es otro que dilucidar la índole de los fenómenos y su posible magnitud en tiempo y esfuerzo. La aceleración de la tasa de desarrollo es una operación compleja que requiere seria preparación para remover previamente los obstáculos internos y externos que se le oponen.

11/ La compresión del consumo en el 5 por ciento de la población de altos ingresos sería de alrededor del 14 por ciento. El 50 por ciento de la población duplicaría su consumo por habitante en el lapso mencionado de 17 años y los estratos medios (45 por ciento de la población) lo harían en 22 años. Por su parte, los estratos superiores - después de la reducción - incrementarían su consumo con la gran lentitud de que se habla en el texto.

3. El problema de la población

Otra observación final. En todo este documento se ha considerado la tasa de incremento de la población como uno de los datos básicos del problema del desarrollo. Es indudable que el aumento impresionante que viene registrándose en esta tasa ha complicado de modo considerable este problema. Una tasa inferior de crecimiento de la población podría hacer mucho menos difícil la aceleración del desarrollo. Del coeficiente neto de inversiones de 10 por ciento del ingreso (coeficiente bruto de 15.5 por ciento) apenas la cuarta parte puede destinarse a aumentar la productividad y el ingreso por habitante: las 3 cuartas partes restantes se necesitan para acompañar al incremento de la población. Si, por ejemplo, ésta hubiera continuado creciendo a razón de 1.8 por ciento como a comienzos del siglo, con la misma inversión de ahora se podría tener un incremento de 2.2 por ciento en el ingreso por habitante, en vez del uno por ciento que se registró en término medio en los últimos tiempos. Esto no significa que ello pudiera ser una alternativa a la plena utilización del potencial de ahorro, sino un medio adicional para acelerar el crecimiento. Sin embargo, no abordaremos este delicado aspecto en el presente documento pues entran en juego factores que rozan sentimientos profundos de la población latinoamericana y no es al economista, como tal, a quien corresponde sugerir las soluciones adecuadas.

III. EL OBSTACULO DE LA TIERRA

1. El crecimiento pasado de la producción agrícola y sus exigencias futuras

Una tasa de crecimiento de 3 por ciento anual en el ingreso por habitante exigiría a la producción agraria latinoamericana un esfuerzo considerable, mucho más fuerte que en el pasado. En el pasado, el esfuerzo ha sido ponderable, pero no suficiente. En los últimos 20 años la producción agrícola ha crecido en 80 por ciento (2.6 por ciento anual), o sea a un ritmo superior al de otras regiones del mundo, según se señala en otro informe.[12/]

12/ Véase Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana (E/CN.12/686).

/Sin embargo,

Sin embargo, si se tiene en cuenta el aumento de la población, el incremento de producción por habitante ha llegado apenas a la exigua proporción de 0.2 por ciento por año, las otras regiones - de mucho menor crecimiento demográfico que América Latina - resultan aventajándola desde este punto de vista.

Más aún, un ritmo de crecimiento de 2.6 por ciento anual en la producción global ha sido bastante inferior al del consumo, que aumentó a razón de 3.7 por ciento. Esta falla de la producción se ha cubierto principalmente a expensas de las exportaciones y con un aumento de las importaciones agrícolas provenientes del resto del mundo. Sin embargo, a pesar de que estas últimas representan un porcentaje relativamente moderado del consumo total, su cuantía es muy apreciable; del orden de unos 450 millones de dólares, constituidos por importaciones de productos que, con una política racional de producción y comercio recíproco, podría lograrse obtener en buena parte dentro de la misma América Latina.

Es cierto que en este desequilibrio entre producción y consumo influye especialmente el caso argentino, en que el gran incremento de las necesidades internas tuvo que cumplirse en desmedro de las exportaciones debido al escaso progreso técnico de la agricultura.[13/] Pero aún excluyendo este país del conjunto latinoamericano, la falla de la producción es manifiesta: ha crecido sólo en 3.2 por ciento cuando el consumo lo hizo a razón de 4.2 por ciento anual.

Si se consiguiera un ritmo mínimo de desarrollo de 3 por ciento anual por habitante y si, además se practicara una política firme de redistribución del ingreso, el crecimiento de la producción tendría que ser mucho más intenso que antes; y más aún si se quisiera disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones agrícolas a fin de contribuir a la corrección del estrangulamiento exterior.

En tales condiciones, se ha estimado que el consumo global de productos agrícolas tendrá que aumentar a razón de 4.6 por ciento anual y la producción en 4.2 por ciento, o sea que ésta deberá acrecentarse en algo más de 130 por ciento en los próximos 20 años, es decir, mucho más que el crecimiento de 80 por ciento que tuvo en los 20 años precedentes.

13/ En el resto de América Latina se destaca el aumento de las exportaciones, especialmente de café, algodón, azúcar y banano.

/Ello es

Ello es así porque se ha estimado un crecimiento más débil de las exportaciones (2.5 por ciento) que de la producción (4.2 por ciento), lo que permite que el consumo crezca más intensamente que esta última (4.6 por ciento).

He aquí pues la magnitud del problema que América Latina tendrá que afrontar si quiere lograr aquellos objetivos de desarrollo y redistribución del ingreso. Todo indica que semejante aumento de la producción deberá conseguirse principalmente con el aumento del rendimiento de la tierra y no tanto con el aumento de superficie como hasta ahora. Tendrá que cambiar la tendencia pasada. El estudio de 24 productos agropecuarios importantes demuestra que su aumento de producción de 60 por ciento en los 20 años anteriores se obtuvo acrecentando la superficie de tierra explotada en 38 por ciento y los rendimientos tan sólo en 16 por ciento, o sea 0.7 por ciento anual.[14/]

2. Necesidad ineludible de aumentar los rendimientos

No sería fácil seguir esta tendencia extensiva, primero, porque ha venido disminuyendo la cantidad de tierra fácilmente accesible y, segundo, por la enorme inversión que significa incorporar nuevas tierras y prepararlas productivamente.

Por lo demás, ¿para qué hacerlo si son muy grandes las posibilidades de aumentar los rendimientos en las tierras ya ocupadas? Si se atiene uno a la experiencia de otros países, no sería aventurado estimar que en los próximos 20 años - si se cumple un considerable esfuerzo - podría lograrse un aumento de 60 por ciento en los rendimientos, a razón de una tasa anual de 2.4 por ciento. De ser ello así, la meta de producción mencionada exigiría extender la superficie explotada en 35 por ciento, o sea unas 35 millones de hectáreas.

Poner el acento en los mejores rendimientos obedece también a consideraciones sociales, puesto que sólo así podrá elevarse el nivel de vida tan precario de la población rural. La reforma agraria es desde luego esencial, pero la mera redistribución del ingreso que pudiera conseguirse con ella no resolvería satisfactoriamente este problema, como no lo haría en el conjunto de la economía.

14/ Estos productos ocupaban aproximadamente el 50 por ciento de la superficie cultivada total.

/Sin embargo,

Sin embargo, este objetivo social del aumento de rendimiento no podría cumplirse independientemente del ritmo de desarrollo, pues hay una estrecha interdependencia entre el sector agrícola y los otros sectores de la economía. Como se recordará, esa tasa de aumento de 4.2 por ciento anual en la producción agrícola ha sido estimada, teniendo en cuenta el ritmo de desarrollo del ingreso a razón de 3 por ciento anual y por habitante, y la demanda de productos agrícolas según la intensidad relativa con que crece el consumo interno y externo,

Ahora bien, si no pudiera alcanzarse ese ritmo de desarrollo, o fuera menor la intensidad del crecimiento del consumo, sobrevendría un deterioro de la relación de precios agrícolas comparados con los precios de los otros productos, y se malograrían para la agricultura - en todo o en parte - los frutos de su progreso técnico, que serían aprovechados por el resto de la economía. En una eventualidad semejante, la población desplazada de la agricultura no encontraría ocupación satisfactoria en las actividades absorbentes, lo que tendería a agravar la situación social de la población urbana marginal.

Por otra otra parte, si los rendimientos unitarios mejoraran más que lo supuesto, y se requiriesen menores extensiones adicionales de tierra para alcanzar los niveles de producción previstos, se produciría en el campo un sobrante mayor de gente que sólo podría absorberse adecuadamente si aumentara en medida suficiente el ritmo de desarrollo general de la economía.

Esta consideración es harto importante desde el punto de vista de la mecanización agrícola. Si se efectúan inversiones de capital en mecanizar las tareas agrícolas y eliminar mano de obra, y si la gente así desplazada no encuentra ocupación en las actividades absorbentes, esas inversiones de capital se habrían malogrado, es decir, se habría desperdiciado el escaso capital de la colectividad. Como ya se dijo, esta consecuencia desfavorable no es incompatible con la conveniencia del empresario que le empuja a la mecanización sin tener en cuenta los efectos sociales de su actitud.

/Así pues,

Así pues, la elección de los métodos para aumentar la productividad agrícola no ha de dejarse librada al simple juego de los intereses particulares, cuando la capacidad absorbente de la mano de obra desplazada es insuficiente, según el fenómeno prevaleciente en América Latina. Habría entonces que dar preferencia a aquellas formas de tecnificación que elevan la productividad mediante el aumento de los rendimientos de la tierra antes que por las inversiones que economizan mano de obra. Sólo que para aquello se necesita una tarea previa de investigación tecnológica y de difusión de sus resultados que no se requiere en la misma forma en materia de mecanización, esto es, una tarea previsora del estado.

Conviene anotar que la proyección en referencia es sólo una presentación racional del orden de magnitud de estos fenómenos de desarrollo y no la elección de una determinada alternativa, elección que sería arbitraria sin un análisis detenido de las condiciones y posibilidades de cada país.

3. Significación dinámica de la reforma agraria

Este planteamiento cuantitativo permite ver con perspectiva dinámica el problema palpitante de la reforma agraria. La reforma se necesita impostergablemente por tres razones primordiales: a) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; b) satisfacer la demanda de una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta, y c) elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Los dos últimos objetivos sólo pueden conseguirse con el aumento de productividad agrícola. La mera redistribución de tierra sin aumento de productividad podría aliviar la tensión social del campo, pero sólo de un modo efímero, pues como quiera que la tierra se redistribuyera, con un producto medio por persona activa del orden de los 500 dólares por año, incluida la renta del propietario, el mejoramiento sería poco apreciable. Es cierto que el cambio del régimen de tenencia apareja una consecuencia social muy importante al liberar fuerzas que están ahora comprimidas en el medio rural. Pero ello podría ser fuente de nuevas tensiones si no va acompañado de un rápido aumento de la productividad y del ingreso.

/No se

No se interprete en forma alguna que estas consideraciones aconsejen ir con lentitud. Desde luego, hay que plantear correctamente los términos de la reforma agraria, que no son los mismos en todos los países ni en las mismas regiones de cada país; y escoger también las soluciones adecuadas a cada caso. Hay que formar asimismo el personal indispensable. Pero una vez hecho esto - y hecho sin demoras innecesarias - la reforma tendrá que ser rápida y masiva, no sólo para aliviar la tensión social de los campos sino por otros motivos. Se necesita una gran movilización de fuerzas y sólo podrá lograrse si la reforma se acomete a fondo. Esa movilización es indispensable, pues si bien es cierto el papel del estado es de importancia decisiva, no lo es menos que habrá que estimular y aprovechar el sentido comunitario y cooperativo de la gente, lo mismo en el campo que fuera de él - para que la acción estatal sea pronta y eficaz. La reforma requiere el entusiasmo colectivo y hay que encauzarlo constructivamente.

Sólo haciendo en grande la reforma se aprenderá a realizarla. Es imposible prever todas las complicaciones que surgirán y prevenir muchos de los errores posibles. Lo esencial es tener un plan correcto para afrontarla y aprovechar la experiencia para corregir flexiblemente esos errores.

Si bien la redistribución de la tierra - ya sea en forma directa o por obra del impuesto - es esencial para la tecnificación del campo, dista mucho de ser suficiente. Son indispensables además la acción del estado y el incentivo a los productores para introducir las nuevas técnicas.

4. La acción técnica del estado

Ninguna manifestación más seria del anacronismo del estado latinoamericano, de su escasa aptitud para afrontar las exigencias del desarrollo económico, que la escasísima atención que se ha prestado a la investigación agrícola, a la difusión de sus resultados y a la educación básica y técnica de las masas campesinas, excepción hecha de algunos casos ejemplares. Esas tareas técnicas no han podido cumplirse por simple iniciativa individual. El impresionante progreso técnico de la agricultura norteamericana ha sido el resultado de una combinación de indudable eficacia: a) la socialización de la técnica y, b) el estímulo a la iniciativa individual para aplicarla. Socialización por cuanto no es la iniciativa privada, movida por el interés

/individual, la

individual, la que ha traído el progreso técnico, sino la acción del estado y de las universidades, movidas por el interés colectivo. Y a ello se añadió el incentivo a la iniciativa individual mediante facilidades técnicas, recursos invertibles y defensa de la relación de precios. Todo lo cual pudo hacerse con sentido social en virtud de dos factores muy importantes: una previsora política de tenencia del suelo y la absorción persistente de mano de obra rural en las actividades urbanas. Sin ello, el progreso técnico habría aumentado simplemente la renta del suelo y no el ingreso de los productores rurales.

Resuelto el problema de tenencia, el complemento ineludible de la acción técnica del estado es el incentivo a los productores. En el régimen de tenencia prevaleciente, el incentivo de mayores precios ha estimulado generalmente el aumento de producción cuando había tierra disponible para hacerlo. Sin embargo, cuando esa tierra ha faltado, o ha sido difícil lograrla, el incentivo de los precios suele haber cambiado la composición, pero no la cuantía de la producción en su conjunto; y, en última instancia, ha redundado en aumento de la renta del suelo, con la distribución regresiva del ingreso que ello significa. El aumento de rendimientos mediante técnicas de producción nuevas - nuevas para América Latina - sólo podría conseguirse si esas técnicas se vuelven accesibles por la acción del estado, y si el propietario está dispuesto a realizar el esfuerzo adicional que esas técnicas exigen. Este esfuerzo suele ser incompatible con los hábitos de vida de los grandes propietarios, cuya cuantiosa renta les dispensa de la necesidad de adoptar nuevas formas de vida a fin de implantar tales técnicas de aumento de los rendimientos. Explícase así que este esfuerzo no se haya realizado con frecuencia en el régimen actual de tenencia, aun en los casos en que el estado supo cumplir sus responsabilidades técnicas.

5. El incentivo a la producción agrícola

Por lo demás, no cabría decir que el incentivo a los productores agrarios haya sido una preocupación general o perdurable en nuestros países. Este punto tiene gran importancia para el éxito de la reforma agraria y conviene detenerse un momento en su examen.

/En realidad

En realidad, ha habido una serie de factores que han influido adversamente sobre los incentivos al desarrollo agrícola. Esos factores se originan en las actividades urbanas y conciernen principalmente a la relación de precios, al costo de distribución de los productos agrícolas y a los alicientes para invertir en la agricultura.

Un factor que ha tendido con frecuencia a desmejorar la relación de precios internos ha sido el aumento de los precios de las manufacturas y servicios que consume el campo provocado por la sustitución de importaciones, y la protección exagerada. A ello se agrega el costo de los beneficios sociales y otros servicios del estado que, al no absorberse por el aumento de la productividad urbana, se han trasladado en parte sobre los precios de los bienes y servicios que requiere el campo. Estos beneficios y servicios se han limitado generalmente a esas actividades urbanas y no se han extendido a las rurales o se han extendido con menor amplitud.

También parece haber aumentado relativamente el costo de mercadeo de los productos agrícolas, tanto por el mayor aumento de los ingresos reales de estas actividades con respecto a las agrícolas, como por notorias deficiencias en la organización de este proceso. Consideraciones similares cabría hacer en materia de transporte de los productos agrícolas acentuadas posiblemente por el desarrollo de la urbanización.

Finalmente, las elevadas ganancias resultantes de la protección excesiva, las inversiones en el fraccionamiento de la propiedad urbana y la construcción, así como otras inversiones especulativas, han contribuido a alejar de la agricultura los fondos invertibles originados en ella, en desmedro de su progreso técnico.

Desgraciadamente, la carencia de investigaciones sobre éstos y otros aspectos de la agricultura latinoamericana no permite saber en qué forma y medida han actuado estos factores y si han sido o no contrarrestados, por fuerzas opuestas.

Es posible que haya habido casos en que los efectos de esos factores adversos a la agricultura han sido contrarrestados e incluso superados, cuando el aumento intenso de la demanda de productos agrícolas ha estimulado el alza de precios en la medida necesaria para conseguir este efecto favorable a los productores.

/Parece haber

Parece haber habido casos en que la intensidad de la demanda ha permitido volver a trasladar sobre los consumidores urbanos los efectos adversos de la relación de precios, corrigiéndolos o aun superándolos con la mejora de la misma. La protección aduanera de algunos productos agrícolas y la escasez relativa de tierra para aumentar la producción tiene que haber facilitado este movimiento.

En otros casos, esa traslativa reacción de los efectos adversos se ha impedido por las importaciones o el control de precios.[15/] Son precisamente los casos - no infrecuentes por cierto - en que se debilitaron o eliminaron los incentivos para aumentar o incluso mantener el volumen de la producción.

Análogos efectos ha tenido la sobrevaluación monetaria al impedir que los precios agrícolas pudieran subir conforme con la inflación interna o para contrarrestar el movimiento adverso de la relación de precios interna. Bien se sabe que la sobrevaluación no sólo ha afectado los productos de consumo interno sino tambien los de exportación. Hubo así casos muy serios de desaliento a la producción, sobre todo cuando a la evolución desfavorable de la relación de precios internos se agregó el deterioro exterior de esta relación.

6. Sobrevaluación de la tierra y reforma agraria

Todo esto no sólo concierne a la política de desarrollo agrario que acompañe a la reforma, sino a los propios términos de ésta. En efecto, en la América Latina es frecuente que el rendimiento económico de la tierra en relación con su valor comercial sea relativamente bajo. Por un lado, esos factores adversos recién mencionados han tendido a deprimir ese rendimiento,

---

15/ Cabe hacer notar en este sentido la desventajosa situación de algunos productos agropecuarios esenciales - la leche, el trigo, el arroz, etc. -, que en muchos países son objeto de fijación de precios topes de carácter político, con el loable propósito de favorecer al consumidor pero que constituyen un grave desaliento para los productores.

/y por

y por otro, la inflación ha contribuido a exagerar el valor de la tierra por razones bien conocidas, entre ellas el propósito de disminuir o eludir la carga tributaria adquiriendo tierra. No se trata desde luego de adquisiciones que propenden al progreso técnico sino que lo dificultan.

Pues bien, cuando la tierra está así sobrevaluada, traspasarla a esos valores en la reforma agraria significaría para los mismos propietarios individuales o cooperativos una pesada carga, carga mucho más difícil de sobrellevar que en el caso de la gran propiedad, por la misma cuantía de la renta que se deriva de ella.

He aquí la conveniencia de fijar el valor de la tierra según su rendimiento actual y ofrecer plazos dilatados e intereses moderados para su pago.[16/] De lo contrario, podría debilitarse sensiblemente el incentivo a la mayor productividad de los nuevos propietarios, comprometiendo el éxito de la reforma agraria. Es éste un punto esencialísimo, por todo lo que antes se dijo. Y para estimular el progreso técnico podría ser conveniente combinar la adquisición de la tierra al valor correspondiente a su rendimiento presente, con un impuesto que grave el valor potencial de la tierra redistribuida. Ese valor potencial podría determinarse en relación con el mejoramiento de productividad susceptible de lograrse con técnicas relativamente sencillas, sin perjuicio de periódicos reajustes para estimular nuevos mejoramientos.

Sin esta tecnificación activa del campo sería ilusorio el sentido social de la reforma agraria como medio de mejorar persistentemente la suerte de las masas campesinas, al igual que lo sería que esta gran transformación estructural se concibiera para mejorar el nivel de existencia de las poblaciones urbanas, brindándoles alimentos a más bajo precio.

16/ Además el tipo bajo de interés es necesario para emplear el potencial de ahorro, ya sea por el estado o por los nuevos propietarios, según se explicó en la sección II de este capítulo.

/Capítulo II

Capítulo II

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

I. LOS PRIVILEGIOS DISTRIBUTIVOS Y LA EFICACIA DEL SISTEMA

1. La movilidad social y los elementos dinámicos

Los cambios en la forma de producir y la estructura de la economía exigidos por la propagación de la técnica contemporánea requieren a su vez transformaciones en la estructura social para dar validez dinámica al sistema económico y promover la redistribución del ingreso. La estructura social prevaleciente no sólo significa desperdicio considerable del potencial de ahorro de los estratos superiores, sino también del potencial de recursos humanos, de la tierra y del capital.

En realidad, la técnica había penetrado muy poco en las épocas del crecimiento hacia afuera. Lo hizo preferentemente en las actividades exportadoras y en las que las servían en una u otra forma. Penetró generalmente en formas simples y compatibles con una estructura social basada en el acaparamiento de la tierra y su explotación extensiva. Y también en formas complejas, pero en estos casos las actividades en que ello ocurría, lejos de consustanciarse con la vida latinoamericana formaron por lo general enclaves extranjeros, especialmente en la explotación de los recursos naturales.

El movimiento de industrialización no modifica de manera radical ese orden de cosas. Se agrega un nuevo estrato superior a la estructura preexistente y se va insertando en ella la clase media y adquiriendo creciente importancia numérica, aunque sin asentar vigorosamente su propia personalidad.

En verdad, la industrialización, no requería en su primera etapa transformaciones en la estructura social. Tratábase, ante todo, de una industrialización extensiva, de técnica relativamente fácil y sin la

/exigencia perentoria

exigencia perentoria de aprovechar intensamente el capital escaso y los recursos humanos, exigencia que tampoco ha caracterizado el trabajo extensivo de la propiedad agrícola.

Este tipo de desarrollo está agotando sus posibilidades. Para acelerar su ritmo será indispensable tecnificar la agricultura y elevar notablemente los rendimientos de la tierra. Y la industria tendrá que avanzar hacia formas de creciente complejidad, desbordarse hacia afuera en procura de mercados imprescindibles, y conquistar rápidamente la vasta zona interna de impresionante infraconsumo.

¿Por qué es necesario transformar la estructura social si ha de cumplirse esta nueva etapa de desarrollo acelerado? Por razones de mucho peso. La estructura social influye adversamente sobre el desarrollo en dos aspectos de primordial significación: a) en el surgimiento de los elementos dinámicos de la sociedad, y b) en la forma en que esos elementos cumplen su función en el proceso productivo.

La técnica productiva contemporánea requiere cada vez más esos elementos dinámicos, hombres de iniciativa, empuje y resolución, con aptitud para tomar riesgos y asumir responsabilidades. Los requiere en una vasta gama de funciones, desde los obreros técnicamente capacitados hasta los técnicos superiores y los hombres que tienen la función de organizar y dirigir en todas las fases del proceso económico. Y los requiere también en las otras actividades humanas. La necesidad de estos elementos dinámicos crece con un ritmo mucho más elevado que el del propio desarrollo. En otros términos, la aceleración de éste necesita promover mucho más intensamente el surgimiento y la formación de esos hombres. En materia industrial solamente, se ha calculado que por cada uno por ciento de crecimiento de la producción se necesita un aumento de cuatro por ciento[1/] en los técnicos de todas las categorías para la mayor eficiencia de la producción. Lo mismo sucede en otros aspectos de la actividad económica.

1/ Véase F. H. Harbison, El proceso de la planificación en materia de enseñanza, Documento Informativo Nº 5, Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, p. 5.

/Esta exigencia

Esta exigencia no se cumple en América Latina sino en escasa medida, si se tiene en cuenta la magnitud del problema y habida cuenta de notables diferencias entre sus países. Se desperdicia un potencial humano considerable pues muy pocos son los elementos dinámicos que surgen desde abajo, de los estratos sociales inferiores y medios de la sociedad. Es mayor, naturalmente, la proporción de los que vienen de los estratos medios, si bien su absorción tropieza con serios obstáculos. Esta deficiente movilidad es clara prueba de la estratificación social.

El punto de partida para lograr esta movilidad social está en la educación. Ya están plenamente reconocidas las fallas fundamentales de la educación latinoamericana, el alto coeficiente de analfabetismo, el divorcio entre los sistemas educacionales y las exigencias del desarrollo económico sin mencionar serias deficiencias en otros aspectos fundamentales de orden cultural.

Pero no es eso solamente. En rigor, el bajísimo nivel de ingreso de la mitad de la población y la estrechez de buena parte del resto impiden que esos elementos dinámicos puedan surgir y aprovechar - cuándo ellas existen - las oportunidades de educación y formación técnica en todas sus graduaciones. La primera expresión tangible de la política redistributiva del ingreso debiera comenzar por aquí, por la inversión social en este recurso humano, en el surgimiento y formación de estos hombres, en las oportunidades efectivas de acceso a todos los planos de la educación. Concíbese así un nuevo orden de cosas en que los elementos dinámicos que llegan a los planos superiores están en proporción con la importancia numérica del tramo social de donde vienen. Acaso uno de los factores más decisivos en el desarrollo impresionante de los Estados Unidos primero, y de la Unión Soviética después - con sus diferencias fundamentales de sistema -, ha sido el común denominador de un activísimo proceso de movilidad social que no se había cumplido hasta entonces bajo el signo de la industrialización.

Estos elementos dinámicos no se circunscriben al campo estricto de la economía sino que abarcan todo el horizonte de la sociedad. Son hombres que imprimen su sello característico a cada generación. El muy limitado

/acceso de

acceso de estos hombres a las oportunidades de educación y ascenso social, no aminora sus impulsos vitales ni la fuerza de sus aspiraciones. Y si el ritmo lento de desarrollo no permite aprovecharlos en el proceso económico y social y entorpece su ascenso a los distintos planos de sus actividades, sobreviene un fenómeno característico de resentimiento, pues al no poder emplearla a plenitud, su energía vital se desborda irremisiblemente hacia otros cauces. Qué cauces han de tomar en definitiva esos elementos dinámicos si persiste el lento desarrollo, es otra de las incógnitas que se plantean en América Latina, y otra de las grandes posibilidades que se ofrecen para obrar racionalmente sobre las fuerzas del desarrollo económico y social.

2. El privilegio y los incentivos a la actividad económica

Sin embargo, el solo hecho de hacer surgir y formar esos elementos no significa necesariamente que cumplirán con eficacia su función en el proceso económico y social. Aquí encontramos el otro aspecto relevante vinculado a la estructura social. Prevalecen en los países latinoamericanos ciertas formas de privilegios que debilitan considerablemente el incentivo al progreso técnico en todas sus manifestaciones y, en consecuencia, el aprovechamiento de los hombres de iniciativa y capacidad que requiere la tecnología en nuestros días.

Bien se sabe que las grandes desigualdades en la propiedad del suelo agrícola conspiran contra la aplicación de las técnicas modernas de explotación intensiva: la gran propiedad porque da renta cuantiosa sin hacerlo; y la propiedad muy pequeña por su misma indigencia e inefectividad.

Pero no se circunscribe este hecho a la tierra. En la industria también se han debilitado los incentivos al progreso técnico para el privilegio de la protección exagerada. Para mantenerse despierta, la iniciativa individual requiere incesantemente el aguijón de la competencia. Y la industria latinoamericana no se caracteriza en general por tenerla en alto grado. Tema este muy delicado en que - para prevenir malas interpretaciones - hay que deslindar claramente la crítica al funcionamiento del sistema y el justo reconocimiento de lo que se ha logrado en la industrialización.

/La iniciativa

La iniciativa individual no ha de expresarse únicamente en el establecimiento de nuevas industrias y la ampliación de las existentes, sino también en la intensa utilización del escaso capital. Esto es esencialmente un problema de hombres, y de hombres eficaces. La protección exagerada no estimula a formarlos y utilizarlos. A menudo se emplea deficientemente el equipo productivo, con un rendimiento inferior al de países de mediano rendimiento industrial, que no de elevada productividad. Influyen en ello varias razones: la organización de la planta industrial y el sistema distributivo de las tareas, los defectos de la materia prima, la inadecuada supervisión, el mal cuidado de la maquinaria y las instalaciones. Problemas todos estos que admiten solución. La admiten si la iniciativa individual no se limita a las funciones iniciales de promoción. Tiene también que ejercitarse de continuo en el afán persistente de aumentar el rendimiento y reducir el costo. Y en todo ello es insustituible el acicate de la competencia.

Tras el amparo de elevados aranceles y otras restricciones o prohibiciones a la importación se han difundido prácticas limitativas de la competencia cuando no virtuales combinaciones de tipo monopólico. Al lado de establecimientos bien dotados funcionan otros de elevado costo, en un tácito equilibrio de recíprocas ventajas, pues estos aseguran su subsistencia marginal y aquellos, la ganancia cuantiosa de la diferencia de costos.

Que las serias disparidades sociales requieren medidas redistributivas del ingreso, no es necesario probarlo después de las consideraciones hechas en otro lugar de este documento.[2/] Pero ésta no es una solución completa y de fondo, pues esas disparidades, y la forma en que emergen, son en gran parte consecuencia de la forma viciosa en que funciona el sistema económico: el ingreso personal no guarda relación estrecha con la aportación efectiva de quienes lo reciben al proceso económico y social.

Naturalmente, esa viciosidad distributiva no contribuye al prestigio del sistema de la empresa privada en los países latinoamericanos, por más que en cada uno de ellos puedan observarse numerosos casos en que el ingreso

---

2/ Véase especialmente el punto 2 de la parte A y la sección II del capítulo I de esta parte B.

/elevado es

elevado es clara consecuencia del progreso técnico y de la aptitud para innovar, para introducir nuevos métodos, para servir mejor a la colectividad. Es éste precisamente el tipo de hombres que requiere la aceleración del desarrollo. Hay que darles oportunidad para surgir y formarse en creciente número, por la movilidad social y la competencia.

Cuando se discurre sobre estos temas, se olvida con frecuencia la relación de estos dos elementos decisivos del progreso económico. Libre iniciativa y competencia son dos aspectos inseparables, pues aquélla sin ésta languidece fatalmente en el privilegio. Si ambas llegan a conjugarse, habrá ancho campo para la iniciativa individual y su participación vigorosa en la planificación del desarrollo.

Si bien se reflexiona, esa aptitud que adquiere un pequeño número de individuos para concentrar en sus manos una fuerte proporción del ingreso colectivo tiene honda raigambre histórica. Nuestras sociedades primigenias no supieron hacer lo que otras igualmente nuevas - o más nuevas - hicieron para abrir paso al desarrollo económico y afianzar la democracia: destruir el privilegio de la tierra. Las grandes fortunas del pasado en estas latitudes provinieron en gran parte del acaparamiento y la valorización del suelo. Después vino a agregarse aquel otro privilegio de la protección excesiva. Y en todos los tiempos la inflación como instrumento poderosísimo de enriquecimiento arbitrario.

No se pretende aquí hacer un análisis de todos los factores que han influido en la concentración de la riqueza y del ingreso pues habría que examinar entonces las consecuencias de formas abusivas de empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del estado en la actividad económica; así como los efectos de combinaciones restrictivas en el comercio y ciertas prácticas nocivas alentadas por una deficiente organización o supervisión del sistema bancario. Sólo queremos señalar las principales, las más generales, aquellas que por su importante influencia sobre la distribución del ingreso y la eficacia del sistema económico están llevando a muy agudos fenómenos de pugna social.

Todas estas formas de privilegio distributivo de la riqueza y el ingreso tienden a debilitar los elementos dinámicos que llegan arriba, a enervar su aptitud de lucha y realización. Entre los que no llegan

/a incorporarse

a incorporarse activamente al sistema económico por la insuficiencia dinámica de éste, unos terminan en aquel resentimiento de que antes se hablaba, por su misma frustración y el contraste de situaciones; en cambio, otros, que provienen especialmente de los estratos medios de la sociedad, buscan amparo en la administración pública, campo que suele ser también propicio al enervamiento de aquellos elementos dinámicos, y campo también que suele atraer a los que no lo son, a los que tampoco han podido absorberse en la actividad económica privada, sea por la insuficiencia de ésta, o porque aquel divorcio entre educación y desarrollo no les ha preparado para ello.

Y así, en este acontecer de las cosas, dilátanse y multiplícanse funciones y funcionarios en la órbita civil y militar. Y el estado, llevado por consideraciones fundamentales o sin ellas, aborda la gestión de empresas y cae en toda suerte de intervenciones o controles que - inspirados en el deseo de corregir deficiencias del sistema - no suelen abarcar los fenómenos del desarrollo ni mucho menos estimular a éste por el sentido negativo o inhibitorio que con frecuencia les caracteriza.

De esta manera, a la par de hombres que cumplen sus funciones con eficacia y devoción pública, cobíjanse muchos bajo estas otras formas de privilegio que se insertan en la estructura social. Tienden estos últimos a asimilarse a las modalidades de vida de los grupos dirigentes y a formar su clientela, malogrando la fuerza transformadora que pudieran haber traído consigo al moverse en su estrato social.[3/]

Estos fenómenos sociales, que dimanan fundamentalmente de la insuficiencia dinámica del desarrollo, tienden a acentuar esa insuficiencia no sólo por aquellas desviaciones en la acción del estado, sino también por ese enervamiento de los elementos dinámicos y los cuantiosos recursos que así se sustraen a la acumulación de capital.

3/ Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina (E/CN.12/646).

II. LA INFLACION Y LA ESTRUCTURA SOCIAL

1. Trasfondo social de la inflación

El poder de ciertos grupos de la sociedad para influir arbitrariamente sobre la distribución del ingreso constituye el trasfondo de la inflación latinoamericana. Surgen de allí factores que actúan directa o indirectamente en forma inflacionaria. Directamente, si se acude a la expansión crediticia para cubrir inversiones, en vez de comprimir el consumo; o si se rehuye el esfuerzo impositivo o presupuestario para cubrir el déficit fiscal, ya sea en tiempos de bonanza cíclica, en que este esfuerzo es relativamente fácil, o en tiempos de declinación, en que se torna dificultoso. E indirectamente, cuando se hace recaer sobre la gran masa de la población el efecto de los obstáculos estructurales con que tropieza el desarrollo y la forma regresiva con que se trata de hacerles frente. Tal es el caso sobre todo de las actividades sustitutivas de la importación cuyo costo - más las exageraciones de la protección - se traslada sobre los precios; y el del mayor costo de algunos productos agrícolas, a veces muy importantes en el consumo popular, a causa principalmente de las dificultades que el régimen imperante de tenencia del suelo oponen al incremento de la producción. Estos y otros constituyen factores no monetarios de la inflación.

Las masas latinoamericanas están empleando su creciente poder político y sindical para defenderse de las alzas de precios provenientes de esos factores monetarios y no monetarios de la inflación. Lo están haciendo mediante el reajuste de sus remuneraciones, por un lado y, por otro, por los beneficios sociales y otros servicios del estado con que se propone favorecerlas. Pero el aumento de remuneraciones, de cargas sociales y de impuestos indirectos - cuando no son absorbidos o no pueden absorberse por las ganancias de los empresarios, como ocurre generalmente - eleva los costos y se traslada sobre los precios a favor de la expansión crediticia, provocando nuevos aumentos de remuneraciones, beneficios o impuestos en la consabida espiral. Esto no significa que una parte de la masa de obreros y empleados no pueda resarcirse de las consecuencias del alza de precios. Logra generalmente hacerlo y aún superar el alza; pero sólo en la medida

/en que

en que se perjudican otros grupos de la sociedad. El perjuicio se vuelve principalmente sobre los trabajadores del campo, que no tienen fuerza sindical ni reciben por lo general beneficios sociales - o los reciben en escasa cuantía - ni gozan de los mismos servicios del estado que la gente de las ciudades; y también sobre aquellos empleados y obreros - en actividad o retirados - que, por su menor aptitud de defensa, quedan a la zaga en los reajustes, o sobre los que comparten con los empresarios los efectos desfavorables que la sobrevaluación monetaria ejerce en el ingreso de las actividades exportadoras o sustitutivas, agravando a la vez la tendencia al estrangulamiento exterior del desarrollo. Finalmente, la renuencia comprensible a elevar los impuestos o tarifas de servicios públicos en proporción a los reajustes de las remuneraciones del personal del estado o de las empresas, permite al resto de la colectividad defender su ingreso real en medida equivalente, pero no de un modo perdurable, pues el déficit resultante de estas actitudes hace subir en forma inevitable el nivel general de precios.

Estas demoras en reajustar las remuneraciones de los grupos rezagados, los tipos de cambios, los impuestos y las tarifas no pueden continuar indefinidamente; y conforme los grupos perjudicados logran defenderse y el estado rectifica su actitud, la espiral adquiere creciente impulso y se acentúa más aún si disminuye o se contrae el ritmo de la actividad económica.

2. Renuencia a las soluciones de fondo

La espiral va agotando así sus efectos correctivos y volviéndose cada vez más perturbadora. Que ello se sabe y se comprende, no hay duda alguna. ¿Pero qué salida queda cuando se rehuyen las soluciones de fondo? Esa salida ha sido en general la menos difícil momentáneamente. Suele recurrirse a lo que es factible desde un punto de vista político aunque no sea racionalmente aconsejable.

Baste recordar el manifiesto contraste entre las enormes resistencias que suele despertar la tentativa de atenuar las disparidades distributivas con reformas fiscales, y la manifiesta liberalidad de ciertos beneficios sociales o servicios del estado cuyo costo en última instancia se desplaza - aunque con muy desigual incidencia - sobre la gran masa de la población a que se pretendía favorecer. Análoga consideración cabría hacer acerca de los aumentos masivos de sueldo y salarios.

/¿Pero cual

¿Pero cual sería el sentido de estas soluciones? No son nada simples, por cierto. Lo que complica extremadamente el problema es que a los elementos de la inflación tradicional se han venido agregando esos otros que demorarán tiempo en corregirse porque se originan en fallas estructurales.

En la inflación tradicional, de tipo monetario, las remuneraciones reales pueden recuperar lo que habían perdido a expensas de las ganancias inflacionarias de las empresas. Pero es diferente cuando el alza de precios proviene de la elevación no monetaria de los precios. Trátase de elementos inflacionarios que - al no poder absorberse por aumentos de productividad - han venido desplazándose continuamente, y de mucho tiempo atrás, en los movimientos de la espiral.

En tales casos, la solución de fondo no podría ser otra que la aceleración del ritmo de desarrollo, acompañada de una política redistributiva del ingreso. Sin embargo, esto toma tiempo, y la política antiinflacionaria significa mientras tanto un sacrificio para las masas populares, sacrificio que sólo podría ser psicológica y políticamente torelable si se iniciara, en forma simultánea, una política expansiva tendiente a estimular el aprovechamiento de la capacidad ociosa de la economía, con el rápido incremento del ingreso, y una política de austeridad de los grupos de altos ingresos para comprimir fuertemente su consumo y dar lugar a mayores inversiones. Todo ello combinado con una oportuna aportación de recursos internacionales. El aumento del ritmo de desarrollo así conseguido es lo único que permitirá resarcir a las remuneraciones reales de lo que habían perdido por aquellas formas no monetarias de la inflación.

Como se ve, trátase de un aspecto eminentemente político, pues una solución de esta naturaleza - además de las enérgicas decisiones que comporta - requiere amplio apoyo y comprensión de las masas populares, sin que ese apoyo se vea menoscabado por presiones o demandas prematuras o exageradas que trastornarían todo el programa de saneamiento y expansión.

3. La política de estabilización

Así pues, no es concebible la estabilización monetaria con independencia de una política de desarrollo económico y equidad social. Y precisamente considerarla como solución aislada, ha llevado a menudo a malograr el laudable empeño de terminar con la inflación.

El principal instrumento de este tipo de estabilización es el crediticio. Nadie podría negar que el desequilibrio exterior se elimina momentáneamente con la compresión del ingreso global provocada por el empleo restrictivo de este instrumento. Se elimina pero no se corrige, pues por mucho que puedan aguantarse las consecuencias depresivas de esta política de eliminación del desequilibrio tarde o temprano habrá que tomar medidas más o menos sensatas de recuperación, y el aumento consiguiente del ingreso hará surgir de nuevo el desequilibrio exterior.

En cuanto al desequilibrio interno, la tentativa de corregir el déficit fiscal con la contracción de la economía lleva generalmente a lo contrario, por sus efectos depresivos sobre la capacidad tributaria del país; y también sobre la capacidad de ahorro, en desmedro de las inversiones.

Desde otro punto de vista, la pugna social de la inflación suele agravarse por la insuficiencia dinámica antes explicada,[4/] esto es, la incapacidad del sistema - tal y como está funcionando - para absorber productivamente la gente que se desplaza del campo y la que, surgida del seno mismo de las ciudades, corre la misma suerte. Se refugia entre tanto en los servicios personales no calificados, y en ocupaciones superfluas o redundantes en la actividad privada y en la actividad del estado, todo lo cual incide principalmente sobre las masas populares. La insuficiencia dinámica se convierte así en otro de los factores poderosos de inflación de origen no monetario.

En última instancia, el personal redundante que se absorbe en la administración privada, sin producir una cantidad equivalente de bienes y servicios, presiona sobre los bienes y servicios que otros producen, contribuyendo a dar fuerte aliento a la espiral inflacionaria.

4/ Véase el capítulo I de esta parte del estudio.

/Aquí también

Aquí también tiene su fórmula aquella concepción simplista: la eliminación lisa y llana de esta gente redundante. Una de las ventajas implícitas de la contracción crediticia está precisamente en quebrar la resistencia pública o sindical a esas supuestas medidas de saneamiento económico. Con lo que de nuevo se elude un problema que es ineludible: acelerar la tasa de desarrollo para corregir su insuficiencia dinámica.

Esta franca posición nuestra contra estas concepciones simplistas, suele interpretarse como defensa de la inflación y oposición a las medidas para combatirla. Muy lejos de ello, puesto que la inflación, en última instancia, es la resultante de una estructura que está frenando el desarrollo económico, tanto porque impide emplear a fondo el potencial de ahorro, como por los obstáculos que opone al progreso técnico. El problema de la inflación es, pues, inseparable del problema del desarrollo, y la política monetaria tiene que ser parte integrante de la política de desarrollo económico y social. De no ser así, las medidas antiinflacionarias están condenadas a fracasar tarde o temprano.

Pero continuar con la inflación tampoco es una alternativa válida. Como se dijo hace algún tiempo en otro escrito nuestro, "si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para dar al sistema la validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración".[5/]

5/ Véase "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, vol. VI, nº 1, marzo de 1961, p. 26.

III. DOS TIPOS DE CAPITAL EXTRANJERO

1. Persistencia de los enclaves

A la estructura social legada por los tiempos de desarrollo hacia afuera se asociaba aquel tipo característico de inversión extranjera destinada en gran parte a servir en una u otra forma los intereses de los grandes centros. Eran una prolongación de ellos y continúan esencialmente como entonces explotando de preferencia los recursos mineros, las actividades exportadoras y conexas y las concesiones de servicios públicos.

Son los enclaves a que ya se hizo referencia. La penetración de formas técnicas avanzadas se circunscribía a ellos en aquellos tiempos. No propagaban la técnica hacia adentro ni tenían por qué hacerlo, pues la explotación extensiva del suelo por las gentes del país sólo exigía por lo general una técnica rudimentaria. Más aún, la iniciativa individual surgida de tiempo en tiempo en el seno de nuestros países para abordar actividades similares a las de aquellos enclaves terminaba con frecuencia por subordinar a ellos el esfuerzo nacional o desaparecer bajo su presión económica.

Pero esto no comprometía la compatibilidad de las empresas extranjeras con la estructura social dominante. Al contrario, ésta adquiere mayor solidez y enjundia con el andar del tiempo, pues los grupos dirigentes - sustentándose sobre el privilegio de la tenencia del suelo - disfrutan de su constante valorización por el incremento demográfico y el desarrollo hacia afuera promovido por aquéllas. Participan a la vez, aunque en forma tangencial, en la actividad de tales empresas, sirviéndoles principalmente en sus relaciones con los poderes públicos. Y logran así aquella típica holgura de vida, favorable al disfrute de la cultura europea - el desarrollo cultural en el subdesarrollo - y a su intervención en las luchas políticas, limitadas con frecuencia a los mismos grupos dirigentes, con la periódica o eventual apelación a las masas populares para dirimir sus divergencias internas.

Esos enclaves del pasado, que aun subsisten, tienen que transformarse o dar lugar a la iniciativa del propio país. Los tiempos en que se venía a hacer desde el extranjero lo que no sabían hacer los latinoamericanos han terminado definitivamente. Necesitamos del extranjero para que nos ayude

/a desenvolver

a desenvolver nuestra propia aptitud, para hacerlo incorporando toda la masa de la población al desarrollo. Así pues, la empresa extranjera tiene que ser un núcleo de irradiación tecnológica, como ya lo es en algunos casos.

Hay algunas manifestaciones alentadoras de esa transformación, pero queda aún mucho que recorrer. Sin duda, la proporción de los ingresos netos que dejan en el país esas empresas suele ser mayor que antes, cuando eran relativamente pequeños. Pero la técnica sigue siendo por lo general escasamente accesible o no accesible a los hombres del país, y sus decisiones se toman afuera, sin que el país pueda ejercer sobre ellas gravitación ponderable, no obstante su importancia para los intereses nacionales. Y hay casos en que la propia orientación de las exportaciones escapa a la política comercial de nuestros países.

Es apremiante encontrar nuevas fórmulas que resuelvan estos problemas. Y no sólo por lo que concierne a estas explotaciones en sí mismas, sino porque esas nuevas fórmulas contribuirán a crear una atmósfera propicia a la colaboración del capital extranjero en la nueva etapa de la industrialización, que hay que emprender sin demoras.

En rigor de verdad, se precisa establecer una clara distinción entre estos dos tipos de capital extranjero: el pretérito, con los enclaves que aún subsisten, y el nuevo tipo de capital que se incorpora resueltamente al proceso intensivo de industrialización.

2. Otros problemas del capital extranjero

Es cierto que esto último supone también algunos problemas, que no son de solución muy difícil. Entre los más importantes, hay que mencionar los que emergen de la propia política del país.

Ante todo, las copiosas ganancias de algunas firmas. Es indudable que el incentivo de la ganancia es indispensable para atraer la iniciativa privada extranjera. Sin embargo, esto tiene que ser consecuencia del progreso técnico que ella aporta, de las nuevas formas de producción, organización y mercadeo que introduce en el medio local. Nadie podría disputarlo con ecuanimidad. Pero sucede que aquí también la excesiva protección y la inflación surten sus efectos, a los cuales se agregan algunos casos de seudo-radicación de capitales extranjeros cobijados bajo la misma acción

/oficial. La

oficial. La corrección de todo esto está al alcance de los gobiernos latinoamericanos, no tanto para reprimir los efectos, sino para atacar las causas mismas de ese estado de cosas, lo mismo en lo concerniente a las firmas extranjeras que a las nacionales.

El otro problema, que requiere un esfuerzo mucho mayor y sostenido, es la inferioridad técnica y económica de la iniciativa latinoamericana frente a la extranjera. Muchas veces lo hemos comentado. Es natural que así sea, pero hay que tomar medidas para establecer progresivamente un razonable equilibrio. En otro lugar de este documento se mencionan esas medidas, que no tienen por qué ceñirse al mercado común, aunque allí sean más urgentes.[6/]

Si bien se mira, sobre esa inferioridad técnica de la empresa nacional influye también la excesiva protección, pues al debilitar la iniciativa de los dirigentes, no les estimula al progreso técnico. Y más de una vez hemos visto firmas nacionales absorbidas o desalojadas por las extranjeras en actividades en que no hubiera sido difícil - con más iniciativa y más recursos financieros - asimilar las nuevas técnicas de producción.

Más complejo es aún el problema que crean ciertas firmas que forman parte de consorcios internacionales, que, al distribuirse los mercados, suelen oponer trabas al esfuerzo productivo nacional. Allí la intervención del estado para hacer, o dejar que otros hagan, es ineludible.

Por lo demás, en un plan de desarrollo, cabe muy bien que cada país determine con claridad aquellos campos en que desea preferentemente la cooperación de la iniciativa privada extranjera. Sin pretender sugerir ahora estos campos, parecería evidente que en un programa de aliento a las exportaciones esa iniciativa tiene que desempeñar un papel muy importante, tanto por su conocimiento de las prácticas de exportación y de los mercados del exterior, cuanto por su nivel técnico y económico, que en general no podrá alcanzarse en corto tiempo por las firmas nacionales. Aquí, como en todas las otras actividades industriales, la asociación de la iniciativa extranjera con la latinoamericana puede ser una solución muy conveniente, desde el punto de vista de la irradiación tecnológica así como de la mejor

---

6/ Véase la parte C.

/convivencia con

convivencia con los intereses nacionales. Esa asociación debiera ser claro objetivo en las exenciones fiscales que acuerdan los países importadores de capital. De lo contrario, la inversión extranjera podría tener excesiva gravitación en algunas ramas de la actividad económica, cosa inconveniente desde distintos puntos de vista.

Al actuar en esta forma como agente de propagación nacional del progreso técnico, la empresa extranjera cumpliría en el desarrollo latinoamericano un papel muy diferente al que cumplió en el pasado, sin desconocer toda la importancia que su desempeño tuvo en el desarrollo hacia afuera. Pero en aquellos tiempos, ese tipo de empresa extranjera se componía muy bien con la estructura social, y, al transformarse ésta por las exigencias del desarrollo, también se vuelve inevitable la transformación de aquélla.

/IV. LA PLANIFICACION

IV. LA PLANIFICACION Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ECONOMICO

1. La administración pública como expresión de la estructura social

Si la iniciativa privada latinoamericana está a la zaga de las exigencias del desarrollo, no nos extrañe que también lo esté la administración pública. Subsiste la organización de épocas pretéritas, con agregados y retoques, pero sin cambios fundamentales.

No es que se hayan ignorado los defectos de la administración ni se carezca de consejos insistentes de reforma; pero razones similares a las que han mantenido la estructura social existente, además de otros factores, explican que tampoco se hay transformado la administración pública de nuestros países.

En realidad, el tipo prevaleciente de administración pública se acomoda a la estructura social. El hecho de que casi la mitad de la población activa se encuentre precariamente en la agricultura sólo ha llevado a dedicar una cuantía insignificante de recursos presupuestarios a la investigación tecnológica y a la difusión de sus resultados, pues no lo requiere con insistencia el régimen dominante de tenencia del suelo. El impuesto, bien utilizado, es un instrumento poderoso de desarrollo económico y justicia distributiva, y en nuestros países existe experiencia suficiente, con alguna colaboración exterior, para organizar con eficacia la maquinaria tributaria, evitar la evasión y modificar el régimen fiscal. Si no se ha logrado hacerlo en la forma y medida necesarias, ha de atribuirse en gran parte a la renuencia de los grupos dirigentes. Muchos otros ejemplos podrían mencionarse. No ha habido en general de parte de aquéllos exigencias de eficacia. Y lo que es más serio, los movimientos políticos de abajo no se han caracterizado con frecuencia por su empeño en mejorar la administración.

Subsisten en efecto las viejas prácticas y unas clientelas sustituyen a otras en el seno de la administración, pues son pocos los países que tienen un servicio civil efectivo. El número suele prevalecer sobre la calidad de los hombres, y los bajos sueldos - reducidos en algunos casos a niveles increíbles por la inflación hasta que la espiral permite recuperar en todo o en parte lo perdido - eliminan a los más capaces y desorganizan todo el sistema.

/En ese

En ese estado de cosas, el designio hondamente popular de poner en manos nacionales ciertos enclaves extranjeros ha llevado en muchos casos a situaciones desastrosas. No es que falten los hombres para hacerlo bien. Ni falta tampoco como formarlos. Pero tras el impulso emocional, requiérese ineludiblemente un sentido de selección, disciplina y persistencia de propósitos.

Sin embargo, sería erróneo ver sólo en todo esto la consecuencia del juego de intereses económicos, la presión de influencias políticas o acaso el mecanismo de aprovechamiento espurio de ciertos resortes del estado. Hay un trasfondo de inercia, de perpetuación de ineficacia, que está impidiendo a la administración pública latinoamericana adaptarse a las exigencias del desarrollo económico, salvo en algunos casos especiales y no muy frecuentes. Esto se manifiesta no sólo en funciones complejas, sino en otras de carácter simple; y se traduce en trabas innecesarias a la actividad económica - en realidad a todas las actividades que guarden relación con el estado - y en toda suerte de procedimientos ineficientes y dilatorios. Desde luego, hay los defectos inherentes a toda burocracia, pero en la nuestra hay fuertes manifestaciones de subdesarrollo. En fin, el anacronismo del estado no se manifiesta únicamente en su funcionamiento administrativo, sino también en la escasa aptitud del mecanismo existente para hacer surgir nuevas concepciones, para formular y ejecutar una política racional de desarrollo.

2. Plan y planificación

No está organizado el estado en nuestros países para estas últimas funciones. Hay que decirlo sin reticencias ahora que tiende a admitirse la idea de la planificación. Comienzan a surgir planes, pero no hay, o están aún en sus etapas iniciales, las tareas de planificación, en su sentido más amplio y exigente.[7/]

7/ La secretaría ha hecho un estudio sobre la situación actual en este campo. Véase Progresos en materia de planificación en América Latina (E/CN.12/677).

/La planificación

La planificación comporta tres aspectos diferentes, aunque estrechamente ligados entre sí: a) la concepción de un plan; b) la traducción de este plan en una serie de medidas concretas y proyectos específicos, y c) la organización administrativa, que responde a las dos tareas anteriores y a la ejecución, supervisión y constante adaptación del plan a los cambios de la realidad. Dicho de otro modo, un plan de desarrollo económico y social requiere la planificación de la administración pública para responder a sus objetivos.

El avance más significativo se ha cumplido sobre todo en el primer aspecto: el de la formulación del plan. Mucho menor ha sido el progreso en la planificación propiamente dicha, si bien en el seno de los gobiernos comienza a manifestarse con claro reconocimiento de la significación de este hecho.

Cuantificadas las metas de desarrollo global y las metas parciales para los distintos sectores económicos y sociales de un plan, y determinados los recursos necesarios para conseguirlas, aquellas medidas y proyectos concretos tienen que venir inmediatamente. Más aún, muchas de ellas pueden prepararse y ponerse en ejecución a medida que el plan se va esbozando. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en general con la celeridad necesaria, aun en aquellos casos en que se dispone de suficientes recursos internos o externos para la preparación de proyectos. No es raro encontrar medidas que no se compadecen con los objetivos del plan, pues por no existir una adecuada organización planificadora, suele presentarse un característico divorcio entre los problemas corrientes y los problemas de desarrollo, entre la acción inmediata y la planificación, como si no se tratase de dos fases de la misma realidad.

El plan sin planificación tiene así muy poco sentido. En el mejor de los casos es una formulación racional de ideas, muy valiosa en sí misma como presentación ordenada de problemas y de posibles caminos a seguir para resolverlos, pero no como un conjunto de elementos de acción práctica.

Por lo demás, los planes, por la premura de las circunstancias, han tenido a menudo que formularse por un pequeño grupo de personas que no pudieron aprovechar la experiencia fragmentaria de los múltiples compartimentos de la administración, la experiencia de un vasto número de personas

/que tendrán

que tendrán que ejecutar el plan sin haber tenido oportunidad de colaborar en la determinación de sus objetivos. En otros términos, el órgano formulador del plan se ha superpuesto a menudo a la organización administrativa existente sin penetrarla en modo alguno. Hay que hacer un esfuerzo de integración, siguiendo este principio básico: que el plan no se hace solamente desde arriba, y tiene que venir desde abajo, a través de todos los niveles responsables de la administración.

Todas estas fallas son muy comprensibles y no amenguan el gran mérito de los gobiernos que iniciaron la formulación de planes: sin ello no se hubieran puesto de manifiesto. Se requiere ahora realizar la tarea, nada fácil, de adecuar la maquinaria administrativa a la planificación. Y esta tarea continua, incesante, sólo podrá acometerse si a la firme decisión de arriba se acompaña la adhesión de los hombres dirigentes de la administración, pues todos ellos deberán participar activamente en la tarea planificadora.

3. El poder del estado y los medios de ejercerlo

Desde otro punto de vista, esta tarea planificadora, este empeño en obrar deliberadamente sobre las fuerzas del desarrollo, significa atribuir al estado un poder considerable. No podríamos negarlo ni eludir el angustioso interrogante que surge con frecuencia en cuantos están persuadidos de la necesidad de cumplir aquellas transformaciones estructurales y abrir paso a ese designio del estado, no ya en quienes se oponen pertinazmente a ello. ¿Hasta qué punto el afán de regir las fuerzas del desarrollo va a subordinar los individuos al poder estatal? ¿Habrá que retroceder en la lucha histórica para evitar el dominio de unos hombres, de una minoría de hombres, sobre el resto de la colectividad? ¿La aceleración del desarrollo y la marcha progresiva hacia la democracia son dos proposiciones antitéticas? ¿O podremos llegar a una síntesis de estas proposiciones dando contenido económico y social a la democracia latinoamericana?

En torno a todo esto se da una confusión muy comprensible. Si hemos de llegar a esa síntesis es necesario que al obrar sobre las fuerzas del desarrollo se combinen los objetivos económicos y sociales con los objetivos políticos. Y para lograr esa compatibilidad hay que combinar armoniosamente la acción del estado con la iniciativa individual. El estado no prescribe

/la conducta

la conducta de los individuos, lo que han de hacer o dejar de hacer en la actividad económica. No adquiere potestad sobre ellos, sino un poder impersonal sobre las fuerzas que los mueven. Este poder tiene que ejercitarse fundamentalmente por medio de incentivos a la acción económica, antes que por la compulsión, una vez superados los obstáculos estructurales que sofocan el desarrollo, porque la compulsión en el funcionamiento del sistema lleva al poder arbitrario del estado sobre los individuos.

He aquí un aspecto fundamental, decisivo, que importa mucho esclarecer. Conviene examinar si las formas en que el estado ejercita su designio de regir las fuerzas del desarrollo interfieren o no en la conducta de los individuos y si comprometen o no la independencia de sus decisiones personales.

¿Qué significa, en este sentido, la acción estatal para utilizar mejor el potencial de ahorro? ¿Qué consecuencias tendrá la forma en que el estado trate de influir sobre la iniciativa individual para llevarla al cumplimiento de los objetivos de un plan? ¿Hasta qué punto su acción técnica podrá afectar la independencia de las decisiones personales?

Véase primero el problema de la acumulación. Como se dijo en el capítulo precedente, hay que distinguir entre las medidas iniciales para aprovechar plenamente el potencial de ahorro y el funcionamiento ulterior del sistema. En cuanto a lo primero, se expresó que no se podría encarar únicamente este problema a la luz de los privilegios distributivos que caracterizan la presente estructura social, porque las transformaciones de ésta tendrán que ir disolviéndolos hasta su eliminación.

Hay pues que considerar también el problema de la acumulación desde el punto de vista del funcionamiento ulterior del sistema. Operadas las transformaciones estructurales, el estado tendrá que seguir interviniendo mediante incentivos para estimular el ahorro o tomando parte del ingreso personal con el impuesto.

Hasta dónde podrá lograrse este propósito por los incentivos y en qué medida deberá acudirse a la compulsión, es algo que sólo la experiencia podrá enseñar. Sin embargo, hay límites más allá de los cuales no cabría llevar la compulsión dentro del régimen institucional existente, pues podrían debilitarse peligrosamente los incentivos a la actividad económica. Este es

/un punto

un punto muy importante, puesto que - franqueados esos límites - se abrirá paso a la gestión económica directa del estado, a la concentración de poder económico en sus manos, acrecentando así su aptitud para interferir en la conducta personal de los individuos.

Pero mientras no se llegue a ese extremo, el poder del estado, con ser muy grande, puede ejercerse en un plano absolutamente impersonal, sin subordinación alguna de aquellos. El consumo se comprime según los niveles de ingreso y no según las personas. Y cada uno tiene libertad de consumir y de emplear su ahorro como quisiere. Y lo mismo cabe expresar en cuanto a las medidas redistributivas del ingreso: no se hace en función de las personas, sino de su nivel social, para elevarlo sin distinción de individuos.

Pero aún cuando se admitiera el valor de estas argumentaciones, no se habría despejado del todo aquella incógnita. En efecto, para regir las fuerzas del desarrollo el estado tiene que influir sobre la iniciativa individual en la actividad económica. Y surge inmediatamente otra pregunta: ¿no dará esto al estado oportunidad para interferir en la conducta personal, para compeler a los individuos a hacer lo que no quisieran? Por lo demás, ¿por qué razones necesita intervenir el estado? ¿No basta el juego de las fuerzas del mercado para guiar las decisiones individuales?

La respuesta a estas interrogaciones abarca dos puntos principales: a) el estado tiene que intervenir porque el mercado no siempre da indicaciones que promuevan el empleo más económico de los recursos disponibles, y b) también tiene que hacerlo porque las indicaciones que surgen de las fuerzas del mercado sólo conciernen a una parte de las decisiones de los individuos, pero no a todas y especialmente a algunas de ellas que tienen considerable importancia en el desarrollo. La intervención del estado es esencial para guiar la actividad privada, para llevarla - sin compulsión alguna - al cumplimiento de ciertos objetivos del desarrollo.

Del primer punto no necesitamos ocuparnos, pues ya se ha explicado en el capítulo anterior cómo se había falseado la relación costo del trabajo-costo del capital, en detrimento de la aplicación más económica de los recursos. La corrección de este fenómeno puede hacerse también en forma impersonal, creando ciertas condiciones para que la iniciativa se oriente en un sentido u otro, pero sin ningún género de medidas coercitivas.

/Examinemos ahora

Examinemos ahora el segundo punto. Como es sabido, las indicaciones que guían en el mercado la conducta económica de los individuos están dadas por el movimiento de los precios. El precio es indicación eficaz del curso que deberán seguir las nuevas inversiones. Esto concierne a la mayor parte de los bienes y servicios y el estado no suele tener razones para intervenir, salvo cuando se perturba el juego de la competencia.[8/] Puede sí contribuir a que la previsión de los individuos se haga con mejores informaciones acerca del movimiento del mercado y el curso probable de la demanda futura.

Pero hay un número limitado de bienes y servicios estratégicos en el desarrollo económico, en donde las inversiones tardan tiempo relativamente largo en fructificar y el precio no da indicación alguna para guiarlas. El déficit en el suministro de esos bienes y servicios suele incidir seriamente sobre el desarrollo de toda la economía. Es aquí donde el estado tiene que suplir, con otras indicaciones, la ausencia de indicadores espontáneos, y proporcionar alicientes para que la iniciativa privada siga a aquéllas. Los casos en que se han registrado más frecuentemente situaciones críticas en América Latina conciernen a la energía, los transportes y los servicios públicos en general; a la producción agrícola; y a la sustitución de importaciones. En ninguno de ellos el mercado da indicaciones valederas y, por consiguiente, la iniciativa privada no puede actuar eficazmente sin la guía del estado. Se necesita estimar la demanda futura según el ritmo de crecimiento del ingreso que se desea alcanzar, examinar las condiciones de producción y promover las inversiones con varios años de anticipación, mediante los incentivos que el estado ofrezca. Todo esto está fuera del alcance de los individuos que actúan en el mercado.

En materia de sustitución de importaciones - que tanta importancia tiene y seguirá teniendo en la planificación nacional e interlatinoamericana del desarrollo - existe como se sabe, esta peculiaridad. En una serie de casos la estimación de la demanda tiene que recaer sobre bienes que no se habían importado en forma directa, sino como componentes de estos bienes. Por lo tanto, el sistema de precios no juega ningún papel. Cuando tales bienes se sustituyen por producción interna, sobreviene en seguida la necesidad de importar esos componentes - ya sean materias primas o bienes intermedios -, así como los bienes de capital necesarios para producirlos.

8/ Desde luego, hay también razones no económicas, de carácter ético o sanitario, y también cultural, que aconsejan asimismo la acción estatal. Pero esto es independiente de la planificación.

/Todo ello

Todo ello es susceptible de previsión y hacerlo es indispensable para la orientación de las inversiones, anticipándose así al estrangulamiento exterior. El desarrollo de exportaciones industriales que habrá que efectuar para contribuir a la solución de este problema, introducirá nuevos elementos en esta tarea de anticipación de la demanda futura, tanto en lo que concierne a las exportaciones al mercado común como al resto del mundo.

Como se ve, si bien esta tarea de guiar la iniciativa privada mediante la intervención del estado es de considerable importancia, puede realizarse sin compulsión y por el solo despliegue de alicientes y desalientos. No se menoscaba, pues, en forma alguna la independencia de las decisiones individuales, ni se somete la conducta de las personas a lo que el estado determine en cada caso.

Lo mismo podría decirse de la acción técnica que el estado realice para estimular la asimilación de la tecnología contemporánea. Aquí no sólo se trata de la orientación de la iniciativa individual, sino de la gestión estatal misma tanto en las investigaciones y la difusión tecnológicas como en la educación necesaria para aplicar esa tecnología. El sistema de precios no tiene virtud alguna en la solución de estos problemas. Es el estado, en gran parte, quién ha de determinar qué es lo que conviene hacer y cómo ha de hacerse, realizando cuantiosas inversiones. Pero no se obliga en forma alguna a los individuos a emplear esa tecnología ni a capacitarse en su empleo. También es este asunto de alicientes y desalientos.

Existe una excepción sin embargo - y muy importante - en la conservación y empleo de los recursos naturales. Aquí se impone la acción compulsiva para evitar la destrucción del patrimonio natural por la iniciativa privada, pero esta acción no es tampoco de carácter individual.

4. La gestión económica directa del estado

El estado no necesita tener todo en sus manos para regir las fuerzas del desarrollo y el progreso social. Pero es explicable que todavía exista mucha confusión en cuanto al significado de su acción planificadora para cumplir ese designio, pues hasta hace pocos años sólo se había planificado dentro de una concepción socialista de la economía.

/Bajo el

Bajo el influjo de esa experiencia, se piensa a menudo que la gestión económica directa del estado es indispensable a la acción planificadora. Y así la discusión se desvía con frecuencia hacia el campo trillado de los méritos o deméritos de la iniciativa privada frente a la empresa estatal. No es ciertamente en ese plano abstracto en el que debiera situarse la discusión, pues ¿qué iniciativa privada es la que se exalta en esta forma? ¿Es el tipo de iniciativa privada tal y como prevalece dentro de la presente estructura social? ¿O es la que surgiría vigorosamente después de transformar esa estructura?

Si la respuesta afirmativa se refiriese a la segunda interrogación y no a la primera, la discusión podría ceñirse a señalar aquellos casos típicos en que - aunque el sistema adquiriese plena validez dinámica - habría razones poderosas para la gestión económica del estado en nuestros países. Algunas de esas razones conciernen al desarrollo económico. Hay casos en que el estado ha debido emprender actividades en aquellos puntos estratégicos del sistema económico, o realizar inversiones que no resultaban atrayentes a la iniciativa privada. En otros, la gestión estatal ha tenido la virtud de formar una capacidad técnica que de otro modo hubiera sido difícil lograr.

Fuera de estas consideraciones de desarrollo, hay otros motivos que suelen ser importantes en la experiencia latinoamericana: evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la consiguiente gravitación política; tomar en manos del estado empresas que por su índole son de tipo monopólico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional.

Pero todas estas razones ponderables, y otras que pudieran serlo menos, son ajenas a las exigencias mismas de la planificación, pues el estado - como ya se dijo - puede conseguir eficazmente sus objetivos de desarrollo mediante incentivos y desalientos a la iniciativa privada. Y desde este punto de vista su gestión directa se justificaría cuando esos instrumentos no dieran los resultados que se persiguen.

/Estas consideraciones

Estas consideraciones de orden instrumental tienen gran importancia pragmática, y así es como habría que encarar este otro aspecto del problema. La planificación impone al estado - demás está recordarlo - funciones muy complejas. Uno de los motivos de la escasa aptitud demostrada hasta ahora por la administración pública de nuestros países para atacar ciertos problemas de desarrollo ha sido la proliferación considerable de tareas y responsabilidades grandes y pequeñas que agobian generalmente a quienes actúan en sus planes superiores. Es cierto que éste es, sobre todo, un asunto de buena organización, de delegación de responsabilidades en la escala jerárquica; pero no lo es menos que, cuanto más se extienda la gestión del estado, tanto más difícil será dedicar la atención superior a las decisiones relativas a la planificación del desarrollo.

Esto es lo esencial: formar la aptitud del estado para regir las fuerzas del desarrollo obrando sobre los resortes del sistema y sin interferir en la conducta personal de los individuos. No hay nada inherente a la planificación ni en la propagación de la tecnología contemporánea que lleve a subordinar al individuo en desmedro de sus derechos fundamentales.

/C. EL ESTRANGULAMIENTO

C

EL ESTRANGULAMIENTO EXTERIOR DEL DESARROLLO

Capítulo I

LAS DISPARIDADES DE LA DEMANDA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO

I. EL DESEQUILIBRIO EXTERIOR

1. Importancia de las disparidades en la demanda internacional

Las dos guerras mundiales y la gran depresión entre ellas trastornaron el sistema económico internacional legado por el siglo XIX. La ilusión pertinaz de restaurar ese sistema en condiciones muy diferentes de las que en aquellos tiempos prevalecieran, ha debido abandonarse finalmente para dar paso al reconocimiento de que un nuevo orden se impone también en el plano internacional.

El Mercado Común Europeo, el Comecon de los países socialistas, la nueva política de los Estados Unidos tendiente a la rebaja y eliminación de aranceles entre los grandes centros industriales de la Comunidad del Atlántico, son claras manifestaciones de la búsqueda empeñosa de nuevos caminos. Y también los propósitos de integración latinoamericana: audaz y decisivo el de los pequeños países centroamericanos, y un tanto receloso, aunque promisor, en sus primeros pasos, el de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Esta exploración de nuevas soluciones, fragmentaria y a veces contradictoria, ha impuesto la necesidad de una revisión a fondo del estado de cosas actual. No es otra la significación de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo convocada por las Naciones Unidas. Es síntoma alentador que los países latinoamericanos se encuentren conspicuamente entre los que promovieron esta iniciativa. Esa conferencia les dará a todos ellos, como a toda la periferia del mundo, la oportunidad histórica única de contribuir con los países desarrollados a la construcción de un nuevo orden económico internacional, pero bajo un signo muy diferente del de aquella conferencia de La Habana superada ahora por el curso de los acontecimientos.

/Se perciben

Se perciben claramente grandes posibilidades. Los países de Europa, tanto los de economía privada como los socialistas, han logrado tasas elevadas de crecimiento. También lo ha conseguido el Japón y es de esperar asimismo que los Estados Unidos puedan hacerlo con su enorme potencial de capitalización y consumo. ¿Cómo podrían los países en desarrollo aprovechar esa expansión económica de los países más avanzados? ¿Cómo, a su vez, podrían éstos encontrar en la expansión de las economías periféricas mercado creciente para los bienes de compleja fabricación en que son evidentes sus ventajas comparativas?

He aquí el planteamiento de un problema de fondo. No es el resultado de una abstracción intelectual. Es la expresión viva de las dificultades crecientes de carácter externo que sufren los países en desarrollo. Estamos presenciando una tendencia manifiesta hacia el estrangulamiento exterior del desarrollo económico. No obedece ese hecho a factores temporales, aunque éstos puedan agravarlas. Su raíz se encuentra en un fenómeno persistente que hay que atacar: las tendencias dispares de la demanda internacional y sus consecuencias sobre las exportaciones y sus precios relativos. El esfuerzo interno que han realizado nuestros países para sobreponerse a ello no ha sido bastante, y encuentra, por lo demás, crecientes obstáculos.

Las mismas razones que explican la disparidad con que crece la demanda interna de productos primarios en nuestros países comparada con la de productos manufacturados y servicios calificados, conforme aumenta el ingreso por habitante, se manifiestan en el ámbito internacional. Pero se presentan con ciertas características peculiares. Por un lado, la población de los grandes centros que adquieren productos primarios latinoamericanos crece con mayor lentitud que en nuestros países y ello influye sobremanera en la lentitud de la demanda. Por otro, la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es menor en aquéllos que entre nosotros, como también es menor la de la demanda de materias primas debido a las transformaciones técnicas que disminuyen o eliminan el empleo de materias primas naturales o las utilizan mejor.

/A todos

A todos estos factores espontáneos en desmedro de la demanda de productos primarios, agréganse el recrudecimiento de las medidas restrictivas que limitan o prohiben la entrada de tales productos en los grandes centros industriales y las consecuencias adversas para la producción de los países en desarrollo de la liquidación de excedentes en los mercados mundiales a precios inferiores a los del mercado interno. Todo ello ha acentuado - y a veces en forma muy seria - las tendencias dispares de la demanda internacional que inciden en el lento crecimiento de las exportaciones de los países de producción primaria en cotejo con la intensa demanda de sus importaciones de productos manufacturados.

En realidad, esta política desfavorable a los países periféricos comienza con la gran depresión mundial, pues antes de ella ni el proteccionismo era exagerado - salvo en los Estados Unidos - ni había restricciones directas o excedentes, que liquidar. Más aún, la característica del siglo XIX en los grandes centros fue más bien estimular las importaciones de alimentos y materias primas a expensas de la producción interna.

Esas disparidades espontáneas, en la demanda internacional comenzaron sin duda a desenvolverse antes de aquel grave acontecimiento mundial, pero sin tener efectos perceptibles sobre el típico desarrollo hacia afuera de los países latinoamericanos, desarrollo que se operaba por el solo impulso dinámico de sus exportaciones y las inversiones extranjeras para alentarlas. La gran depresión mundial marca definitivamente el fin de esta forma de desarrollo; y las disparidades se vuelven serias y persistentes con graves efectos sobre el intercambio internacional y su relación de precios. Ante la imposibilidad de mantener el ritmo anterior de crecimiento de las exportaciones tradicionales o de acelerarlo, se impone entonces la sustitución de importaciones - principalmente de las industriales - para contrarrestar esas disparidades, y se inicia así el desarrollo hacia adentro de los países latinoamericanos.

Ese desarrollo hacia adentro ha cumplido ya su importantísimo papel: sin este proceso no habría podido elevarse el ingreso medio por habitante, que es ahora 60 por ciento superior al de 1930 en el conjunto de América Latina. Sin duda, el resultado fue francamente positivo, pero pudo haber

/sido mejor.

sido mejor. Ahora lo vemos claramente y percibimos mejor las graves fallas de este tipo de desarrollo improvisado sin plan ni concierto, que nos está llevando a un progresivo estrangulamiento exterior.

2. Fin de la etapa fácil de la política sustitutiva

El desarrollo basado exclusivamente en las exportaciones tradicionales y en la sustitución de importaciones está agotando rápidamente sus posibilidades en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización, pues las exportaciones crecen con relativa lentitud y la continuación del proceso sustitutivo para que el desarrollo interno pueda cumplirse a un ritmo mucho más fuerte que el de aquéllas, suele encontrar dificultades cada vez mayores.

En efecto, se ha cumplido ya la etapa de sustituciones fáciles. Fue relativamente sencillo sustituir importaciones industriales de consumo corriente y de algunos bienes duraderos de consumo y capital, y queda poco que sustituir en ese campo en la mayor parte de América Latina. Se está entrando y avanzando ahora en la sustitución de bienes intermedios o bienes duraderos de consumo o capital que, sobre ser de compleja fabricación, requieren un mercado de dimensiones muy superiores a los nacionales. Por lo demás, hay ciertos bienes intermedios en que las posibilidades de sustitución son precarias, o sencillamente no existen, por la escasez o ausencia de recursos naturales. En alimentos existen aún grandes posibilidades de sustitución nacional en ciertos rubros y en otros se encuentran dificultades cada vez mayores frente al crecimiento de la población y sus exigencias.

En síntesis, el proceso de sustitución tiene que ser continuo mientras no se corrijan las tendencias dispares y no podrán corregirse si se mantiene el presente módulo del intercambio. Cumplidas unas sustituciones, sobreviene la necesidad de otras y cada vez surgen nuevos y crecientes obstáculos.

Se ha llegado así a una situación paradójica. Las importaciones constituyen ahora una proporción relativamente pequeña (12 por ciento) del ingreso conjunto de América Latina, mientras antes de la gran depresión (1930) constituían el 28 por ciento. Hubiese sido lógico esperar entonces que las nuevas sutituciones - al representar una fracción cada vez más

/pequeña del

pequeña del ingreso global - exigieran también un menor esfuerzo. Y sin embargo, ahora es mucho más difícil de vencer el estrangulamiento exterior provocado por aquellas disparidades.

Esto se debe no sólo a la complejidad y costo de las sustituciones, sino también a que ha desaparecido - o se ha reducido a proporciones exiguas - el margen comprimible de las importaciones. Mientras había un amplio margen de importaciones inmediatamente prescindibles o postergables, se podía detener por el momento el crecimiento de algunas importaciones o restringir su volumen mientras se operaba el proceso sustitutivo de otras. Era posible pues continuar sin interrupción el crecimiento de las importaciones imprescindibles o impostergables sin resentir el ritmo de la actividad económica interna. Pero al volverse pequeño o desaparecer este margen, es imposible repetir esa experiencia, sobre todo cuando disminuye el movimiento de las exportaciones o éstas se contraen, mientras continúa creciendo la demanda de aquellas importaciones. En tales circunstancias, el desequilibrio exterior - y la necesidad perentoria de recursos internacionales - es la única alternativa a la disminución del ritmo de la actividad económica o a su franco encogimiento.

La corrección de este desequilibrio por la sustitución de importaciones no dura mucho tiempo, pues nuevos incrementos de la demanda de importaciones, no acompañados de un ascenso equivalente de las exportaciones, conducen otra vez al estrangulamiento exterior.

3. La industrialización hacia adentro y las exportaciones

¿Pudo haber sucedido de otra manera? ¿Pudo haberse transformado ese módulo durante esos treinta años? Para hacerlo, hubieran debido darse una serie de condiciones muy difíciles de concebir entonces. Hasta tiempos recientes, las circunstancias no fueron favorables a la expansión del comercio exterior. En los años en que duran los efectos de la gran depresión y la postguerra - para no mencionar el conflicto mundial mismo - no pudo haberse pensado que los grandes países industriales abrieran sus puertas a la exportación de manufacturas periféricas. Ni tampoco que los países latinoamericanos estuvieran dispuestos a luchar por el mercado externo, toda vez que la

/sustitución fácil

sustitución fácil de importaciones les ofrecía un mercado interno creciente y seguro, al amparo de toda suerte de defensas contra la importación. No se planteaba, pues, la necesidad vital de las exportaciones industriales.

Se ha formado así en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior. Ante el imperativo de sustituir importaciones se ha tratado de producir internamente todo aquello que - por no ser esencial para el mantenimiento de la actividad económica y el consumo de la población - podía dejarse de importar, al menos temporalmente. Las importaciones consideradas superfluas son las que primero se restringen o eliminan, con el consiguiente estímulo de la actividad sustitutiva y la inversión en ella de escasos recursos de capital. No hubo un criterio selectivo basado en consideraciones de economicidad, sino de factibilidad inmediata cualquiera que fuere el costo de producción.[1/]

Las prohibiciones y restricciones han tendido a transformarse en aranceles. Es un comienzo de movimiento en el buen sentido. Pero esos aranceles han resultado sumamente exagerados, sin duda - en promedio - los más altos del mundo: no es infrecuente encontrar aranceles de más de 500 por ciento.

Como es bien sabido, esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia anterior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva.[2/]

La protección ha sido desde luego indispensable en los países latinoamericanos. Pero no se ha otorgado con moderación ni ha habido en general una política trazada racionalmente y con el sentido de previsión indispensable para atenuar - si es que no evitar - las crisis de balance de pagos.

1/ El examen crítico del proceso de industrialización se ha presentado antes en el artículo ya citado: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, No. 1.

2/ Véase al respecto Problemas y perspectivas de la industrialización latinoamericana (E/CN.12/664).

/Por otro

Por otro lado, la repetición periódica de estas crisis ha traido una resistencia muy comprensible a una política de aranceles moderados que promuevan la competencia exterior dentro de ciertos límites. Más aún, ciertas experiencias en este sentido fueron generalmente poco afortunadas, pues se tradujeron en desequilibrio exterior. Para seguir una política más liberal de importaciones es indispensable que las exportaciones se desenvuelvan también con mayor liberalidad.

Pero esto no es todo. La industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo, y así también los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes, han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo.

Se han explicado ya los términos bien difíciles de este problema. Los altos costos iniciales de la industrialización aparejaron la necesidad de protección, y la protección excesiva ha traido una estructura de costos a la que se agregan impuestos indirectos y cargas sociales. Todo lo cual conspira contra las exportaciones y también contra una política más racional de importaciones. Y al ocurrir así, tiende a perpetuarse el sistema cerrado, con grave detrimento del desarrollo económico.

Por lo demás - aunque no justificable - es explicable que nuestros países no se hayan preocupado mayormente de buscar solución a este estado de cosas, pues encontrarla no llevaría muy lejos si no se contara con el complemento indispensable de esta política, a saber: la rebaja o eliminación de aranceles en los grandes centros industriales.

Se vienen desenvolviendo en estos últimos, factores favorables a una política más liberal de importaciones. En efecto, es manifiesta la tendencia hacia la escasez progresiva de mano de obra, sobre todo en aquellos países que han tenido un fuerte ritmo de desarrollo económico. Este hecho podría llevar naturalmente a que crecieran con mayor intensidad aquellas industrias de gran densidad de capital e insumo relativamente escaso de mano de obra, con un crecimiento más pausado que aquéllas cuyos productos requieren una cantidad relativamente elevada de mano de obra con una menor densidad relativa de capital.

/De suceder

De suceder así, los grandes centros tendrían que importar estos productos para satisfacer parte de su creciente demanda.[3/] Y los países en desarrollo encontrarían un campo promisorio de exportaciones provenientes de ese tipo de industrias que, para ser absorbentes de mano de obra, les interesa sobremanera desenvolver.

Esto no significa que las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo tengan que limitarse a industrias de sencillez técnica, pues las hay de técnica avanzada en que el alto coeficiente de mano de obra podría alentar las exportaciones periféricas.[4/] Más aún, podría darse el caso de industrias en que las posibilidades competitivas de los países en desarrollo no dependan tanto de la proporción de mano de obra como de su misma especialización, en virtud de mejores recursos naturales o de otros factores favorables, por ejemplo, las diferencias de gastos de transporte en la exportación de materia prima, y la de productos elaborados.[5/]

En este sentido, el trato arancelario diferencial según el grado de elaboración - que es tan frecuente en los grandes centros - constituye un obstáculo considerable que, si se removiera, podría proporcionar fuerte

---

3/ Esto parece confirmarse en un interesante caso concreto. La Secretaría, en uno de los trabajos preparados para el reciente Seminario sobre Programación Industrial celebrado en São Paulo, Brasil, ha presentado - con carácter de exploración preliminar - una proyección de la probable evolución comparativa de la técnica productiva en los próximos 15 a 20 años en la industria textil de un país latinoamericano, de Europa y de los Estados Unidos, así como de los sueldos, la productividad de la mano de obra y el rendimiento de la maquinaria. La conclusión provisional a que se ha llegado es que - dada la evolución técnica prevista, los costos relativos de los factores y la gran ampliación de los mercados en las regiones más desarrolladas - éstas encontrarán más económico recurrir a los países latinoamericanos, y otros en condiciones similares, para cubrir con la importación proporciones rápidamente crecientes de su demanda interna.

4/ Tal es el caso de algunos equipos de base que, por su propia naturaleza y por ser fabricados sobre pedido, emplean en su producción una elevada cantidad de mano de obra. Debido en parte a ello, los costos de fabricación de muchos de esos equipos en los países latinoamericanos más industrializados podrían compararse favorablemente con los de países de mayor experiencia técnica.

5/ En las industrias químicas se encuentran varios casos en que se dan tales posibilidades.

/estímulo a

estímulo a ciertas exportaciones, aunque la elaboración de la materia prima no se caracterizara por alto contenido de mano de obra y bajo contenido de capital.

Como se dijo en otro lugar, es éste un asunto en que es importante organizar investigaciones empíricas, conducidas simultáneamente en países desarrollados y en desarrollo, a fin de discernir posibilidades y orientar esta nueva política de intercambio individual con ventajas recíprocas, pues los centros exportarían manufacturas para los que están mejor dotados y los países periféricos podrían orientar más económicamente su proceso de industrialización.

4. La reciprocidad implícita en los grandes centros

Hay ciertos principios generales que desde ahora podrían facilitar esa política. Acaso el más importante de ellos dimana de esta consideración que se ha formulado de tiempo atrás en nuestros informes. Los países periféricos están en posición diametralmente opuesta a la de los centros en materia de reciprocidad en el intercambio. Estos exportan manufacturas cuya demanda tiende a crecer en forma intensa con el crecimiento del ingreso periférico; en tanto que aquéllos exportan productos primarios que tienden a crecer con lentitud con el ingreso de los centros.

En consecuencia, los centros no necesitan sustituir importaciones desde este punto de vista, pues el desequilibrio comercial con la periferia tiende a ser positivo, esto es, a excederse en exportaciones. En cambio, la tendencia al desequilibrio negativo en los países periféricos les impone la sustitución dentro del módulo presente de intercambio para evitar el déficit en el balance de pagos.

Más aún, si los centros, por otras razones justificables o no, sustituyen importaciones provenientes de los países periféricos, agravan esa disparidad de la demanda internacional. En cambio, la sustitución de importaciones provenientes de los centros en los países periféricos, tiende a corregir la disparidad para hacer posible el desarrollo.

Esta desigualdad fundamental exige la revisión del concepto hasta ahora vigente de reciprocidad, pues si los centros reducen o eliminan sus aranceles, los países periféricos podrán aumentar sus exportaciones a ellos.

/Y al

Y al suceder así, también acrecentarán sus importaciones, en virtud de la intensa demanda que para ellas existe. Trátase de un efecto espontáneo, y no requiere rebajas o eliminaciones de aranceles. Antes bien, esta mayor capacidad de importación que así adquieren estos últimos, hará posible acelerar su desarrollo sin nuevas sustituciones o con sustituciones menores que las que de otro modo hubieran tenido que hacer, esto es, sin acudir en el mismo grado a nuevas líneas de protección.

Exigir a un país en desarrollo concesiones arancelarias equivalentes significaría lesionar su industrialización en claro desmedro de su desarrollo económico.[6/] Sin embargo, esto sólo concierne a un período de transición, período que no sería desde luego corto. En efecto, si un país en desarrollo, gracias a la expansión de sus mercados exteriores, consigue dar a sus exportaciones un ritmo similar al de su demanda de importaciones, habrá corregido las disparidades de su intercambio y no necesitará continuar la política sustitutiva de importaciones.

En éste, como en otros aspectos, manifiéstase la peculiaridad de nuestros fenómenos de desarrollo, y la necesidad de una política especial para hacerles frente. Son fenómenos de transición hacia las etapas más avanzadas en que ahora se encuentran los países ya desarrollados; fenómenos que éstos no tuvieron por haber sido los primeros en desarrollarse y por haberse desarrollado en un ámbito internacional muy diferente al de ahora.

5. Necesidad de rebajar los aranceles

No se interprete, sin embargo, que a la luz de este nuevo concepto de reciprociead implícita, sea intangible la tarifa arancelaria de los países en desarrollo. Todo lo contrario. Ya se dijo que en América Latina prevalece un proteccionismo exagerado. Es innecesario abatirlo para que opere el concepto de reciprocidad. No se caracteriza América Latina por acumular divisas, en vez de importar, cuando crecen sus exportaciones. La característica es más bien la tendencia a importar por sobre su capacidad de hacerlo. Desde este punto de vista, no es necesario revisar los aranceles. Pero sí lo es desde el punto de vista del mismo desarrollo, para ir corrigiendo las

6/ Este punto se ha explicado con mayor amplitud en el informe ya citado sobre Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional.

/graves fallas

graves fallas de la industrialización. Es necesario rebajar en forma gradual los aranceles frente al resto del mundo guiándose por conceptos de economicidad y a fin de que la industria se vea continuamente estimulada por la competencia exterior a reducir sus diferencias de productividad con los grandes centros.

Es claro que una reforma de esta naturaleza no podría cumplirse en condiciones de estrangulamiento progresivo. Antes tiene que venir el alivio exterior, la aceleración del ritmo de las exportaciones. En otros términos, la racionalidad de la tarifa arancelaria tiene que ser parte de un plan internacional de expansión del intercambio sobre nuevas bases. No podrá adelantarse a esta política, sino ser consecuencia de ella.

De ser así, se plantea otro problema. Si la revisión arancelaria tiene que seguir al desarrollo de nuevas exportaciones, ¿cómo podrán éstas realizarse al continuar la presente estructura de costos y precios elevados? La cuestión merece cuidadoso examen y una de las vías que podría explorarse es el reajuste cambiario. Se concibe una devaluación monetaria que, con un mínimo de perturbaciones internas, pueda aparejar consecuencias externas importantes. En efecto, los aranceles podrían rebajarse en la misma medida en que aumenta el tipo de cambio, con lo cual no se modificaría la protección existente ni se encarecerían las importaciones, salvo aquellas en que los aranceles sean menores que la rebaja. Por el contrario, mudaría favorablemente la posición competitiva exterior de una serie de industrias que hoy no pueden exportar por sus precios altos. Podría bajarse el precio exterior manteniendo los mismos costos nominales internos.

Ciertamente, las exportaciones tradicionales no necesitan este estímulo como las nuevas exportaciones, a no ser algunos casos especiales. La devaluación debiera pues acompañarse de un impuesto que evitara la aparición de ganancias extraordinarias en esas exportaciones o en exportaciones industriales que no requieren este estímulo. El producto de este impuesto podría servir para compensar la disminución de recursos fiscales provocada por la rebaja de aranceles y otorgar subsidios de importación a aquellos artículos de consumo popular que no debieran encarecerse hasta que el aumento del ingreso permitiera la absorción del mayor precio.

/Dado el

Dado el alto nivel de aranceles prevaleciente, una devaluación relativamente moderada, con la consiguiente rebaja de éstos, sería un movimiento en el buen sentido, pero no significaría reducir la protección a términos racionales. Esta tendría que venir después de conseguirse efectos positivos sobre las exportaciones.

No se hace aquí una proposición concreta. Simplemente se ofrece una idea que debería explorarse. Tiene sin duda inconvenientes que, más que en si mismos, han de juzgarse desde el punto de vista de la solución fundamental que se busca.

Al estimular en esta forma las exportaciones industriales, tenderá a corregirse aquella asimetría de la protección que se explicó precedentemente. Y será posible adquirir con ellas importaciones cuya sustitución sería por demás costosa; y conseguir mediante el intercambio mayor cantidad de bienes - y mejor calidad en algunos casos - que la que sería dado obtener en esta etapa del proceso sustitutivo.

6. La expansión del comercio mundial

El mercado común latinoamericano es sólo una alternativa parcial del desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo. Se necesita orientar la política de intercambio en una y otra dirección. Sin duda, el mercado común representará grandes ventajas sobre las que no se necesita insistir aquí. Hará posible dividir racionalmente el trabajo en las nuevas actividades sustitutivas, evitando los graves errores pasados, y permitirá asimismo ir corrigiendo gradualmente esos errores en las actividades existentes, tanto agrícolas como industriales. Pero no nos ayudará - al menos con la intensidad requerida - a resolver el problema de la absorción de mano de obra, pues en todos los países latinoamericanos se presenta, aunque no con la misma amplitud. No habría pues el mismo tipo de intercambio industrial que en los grandes centros.

Esto es de suyo importante; pero hay otra consideración que lo es también en gran medida. El comercio internacional no es estático; surgen de continuo nuevos productos y nuevas formas y modalidades de productos existentes, por la misma evolución tecnológica de los grandes centros. Y surgirán también en forma incesante nuevas necesidades de importación

/en nuestros

en nuestros países, además de las crecientes que hoy existen. En algunos casos será posible y conveniente sustituir también estas importaciones; pero en otros no será recomendable hacerlo, tanto por consideraciones de costo, cuanto por la necesidad de no quedar a la zaga del progreso técnico al privarse de importaciones de productos en que éste se manifiesta. Sin embargo, las posibilidades de hacerlo serán cada vez menores si nuestra capacidad para importar desde aquellos grandes centros siguiera dependiendo de las exportaciones primarias. Así, si éstas crecieran a razón de 2.5 por ciento anual - que es la tendencia de la postguerra - y el ingreso creciera a razón de 3 por ciento anual y por habitante, según el objetivo mínimo antes mencionado, dentro de unos 20 años, el coeficiente de importaciones procedentes del resto del mundo se habría reducido a sólo 6 por ciento, contra el 11 por ciento actual.

Para abarcar la significación de este hecho no hay más que recordar que los seis países del mercado común europeo tienen un coeficiente de 16 por ciento (1960) también con respecto al resto del mundo. El propósito de los Estados Unidos de introducir rebajas sustanciales en su tarifa a cambio de concesiones equivalentes en la tarifa exterior de los seis, se inspira precisamente en el propósito de evitar que ese coeficiente pueda reducirse en vez de aumentar. Y análogas preocupaciones obsérvanse en los países del Comecon: no son sólo razones políticas las que lo han llevado a oponerse al mercado común europeo.

Por lo demás, la posibilidad de orientar a éste hacia afuera, hacia la expansión del intercambio mundial, ha sido enfáticamente subrayada por el Presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, que ha declarado recientemente en Bruselas: "Desde hace algún tiempo se menciona a veces el peligro de que la Comunidad se inspire en consideraciones de desarrollo hacia adentro. No sé quién ha inventado ese estribillo. En todo caso, no corresponde a realidad alguna. Ni su giro, ni nuestros intereses económicos, ni nuestra voluntad política nos permiten encerrarnos en nosotros mismos. Y la rápida expansión de nuestro comercio exterior muestra que no lo somos. Pero es exacto que nuestros partenaires comerciales tienen el mayor interés en que la Comunidad se desarrolle en el futuro con la misma rapidez que en el pasado. Porque solamente ahora

/estaremos en

estaremos en posesión de medios e instrumentos que nos permitirán traducir en la mejor forma con hechos, nuestra voluntad política de liberalismo, de cooperación y de asistencia."7/

No cabe duda de que la realización progresiva del mercado común latinoamericano haría posible participar activamente en esta política de expansión del intercambio internacional, pues al incidir favorablemente sobre el costo de la producción industrial, pondría a los países latinoamericanos en mejores condiciones competitivas para sus nuevas exportaciones, y asimismo les ayudaría - por las consideraciones ya mencionadas - a emprender la revisión de su política arancelaria hacia el resto del mundo.

7/ Véase la alocución del Dr. W. Hallstein en la sesión de clausura del Foro Europeo sobre América Latina (Bruselas, 21 a 23 de noviembre de 1962).

II. LA DEBILIDAD CONGENITA DE LA PERIFERIA Y LA RELACION DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO

1. Factores que explican la debilidad periférica

Desde los primeros escritos de la secretaría de la CEPAL se ha subrayado la significación del fenómeno del deterioro de la relación de precios del intercambio y se ha tratado de explicar las fuerzas que tendían a provocarlo. Acaso por la forma fragmentaria de estas explicaciones, nuestras ideas no siempre se han interpretado correctamente. Se justifica exponerlas de nuevo en forma de síntesis aclaratoria, pues el deterioro - tan manifiesto en los últimos diez años[8/] - podría continuar en el futuro con graves consecuencias sobre el desarrollo económico aun cuando se mantuviera en sus actuales niveles.

El origen de este fenómeno está en esa relativa lentitud con que crece la demanda mundial de productos primarios comparada con la de productos industriales. Estas disparidades en el crecimiento de la demanda no tendrían por qué traer descenso alguno de los precios primarios si la producción se ajustase continua y rápidamente al ritmo de la demanda. Para ello sería indispensable cumplir tres condiciones que no se verifican en la realidad:

a) que el incremento de población activa en las actividades primarias se desplace de ellas en la medida en que no es necesaria para que la producción crezca sin exceder el ritmo de crecimiento de la demanda. Este desplazamiento tendría que ser tanto más intenso cuanto mayor fuere el incremento de productividad en estas actividades, a igualdad de otros factores;

8/ Si se toma como base de comparación la relación media de precios del intercambio exterior del período 1950-54, el efecto del deterioro en el período 1955-60 se estima en 7 400 millones de dólares. De ello se desprende que más del 60 por ciento del incremento anual de exportaciones fue anulado por ese deterioro. Por su parte, las entradas netas de capital exterior en el período 1955-60, se estiman en alrededor de 7 700 millones de dólares (a precios de 1950-54), de tal modo que aquel efecto de la relación de precios del intercambio anuló el poder de compra adicional que lograron los países latinoamericanos por este concepto. Debe hacerse notar que los años 1950-54 fueron de relación de precios favorable, aun cuando ella no significase plena recuperación del nivel anterior a la gran depresión mundial.

b) que la mano de obra así desplazada encuentre ocupación en la industria y otras actividades absorbentes, según se explicó ya[9] y,

c) que la absorción de esta mano de obra sea de tal intensidad que los salarios reales de los trabajadores en las actividades primarias puedan subir en forma de captar el incremento de productividad de éstas.

Generalmente, el nivel de salarios en las actividades primarias es inferior al de las actividades urbanas absorbentes de mano de obra. Si la absorción fuera intensa, los salarios en la producción primaria podrían subir hasta el nivel urbano en este proceso, nivel que va ascendiendo en forma paulatina con el incremento de productividad de las actividades absorbentes. Más allá de este nivel, el incremento de productividad primaria no podría retenerse por el aumento de salarios, aun cuando se cumplieran estas tres condiciones.

Si no se cumplen, y no sube el nivel de salarios en las actividades primarias en la medida permitida por su incremento de productividad, ésta se convertirá en aumento de ganancias y estimulará el crecimiento de la producción más allá del ritmo impuesto por el de la demanda, con el consiguiente descenso de los precios de los productos primarios en relación con los industriales.

Este fenómeno de deterioro se opera tanto en la producción primaria de consumo interno como en la de exportación. En el primer caso, se trata de una simple transferencia interna del fruto de la mayor productividad. En el segundo, es una pérdida de ingreso que sólo se compensa en parte relativamente pequeña con el mayor volumen de exportación, en relación con el que hubiere sido necesario para ajustarse al ritmo de la demanda.

Para resumir nuestro pensamiento. La explicación del deterioro está en la insuficiencia dinámica del desarrollo, que no facilita la absorción de la mano de obra no requerida por el lento crecimiento de la demanda y el aumento de la productividad en las actividades primarias. Esta insuficiencia dinámica impide que los salarios de estas últimas suban paralelamente al aumento de productividad, y, en la medida en que ello no ocurra, la producción primaria pierde en todo o en parte el fruto de su progreso técnico.

9/ Véase la sección I del capítulo I de la parte B.

/Tal es

Tal es la índole del fenómeno de deterioro. Presupone que el aumento de la producción más allá del ritmo impuesto por el crecimiento relativamente lento de la demanda pueda realizarse por la disponibilidad de tierra y otros recursos naturales, así como la de mano de obra. Si ello no fuere así, y la producción creciera a ritmo inferior al de la demanda, la relación de precios tendería a mejorar. Que esta mejora se traduzca íntegramente en aumento de la renta del suelo, o también sea compartida por los trabajadores, depende - como en el caso anterior - del efecto que la absorción de mano de obra en las actividades urbanas tenga sobre el nivel de salarios reales en la producción primaria.

¿Hasta qué punto podrá esperarse que estas condiciones favorables al mejoramiento de la relación de precios pudieran prevalecer en estos próximos 10 ó 15 años decisivos para el desarrollo económico de América Latina? No hay manifestaciones perceptibles de que así vaya a ser. Al contrario, el empeño en elevar el lento ritmo de crecimiento de las exportaciones se hace sentir cada vez más, tanto en los países latinoamericanos como en los otros países en desarrollo que compiten con su producción. Y es lógico que para cumplir este propósito se esfuercen en aumentar la productividad. Más aún, este esfuerzo habrá que extenderlo a toda la producción agrícola si es que ha de responder al crecimiento de la demanda interna. Y la mano de obra desplazada de este modo por el progreso técnico planteará un problema muy serio de absorción que, de no resolverse, frenará el alza de salarios que el mismo progreso técnico pudiera hacer posible en las actividades de exportación primaria.

2. Imposibilidad de atacar aisladamente el deterioro

El problema de absorción no se circunscribe a países aislados: abarca a todos los países productores. Si un país aislado lograra vencer la insuficiencia dinámica del desarrollo y crear las condiciones favorables a la retención del fruto del progreso técnico en las actividades primarias mediante el alza de salarios, no significa que pudiera hacerlo en realidad, pues si otros países productores no consiguen corregir esa insuficiencia, su producción seguirá excediendo al ritmo impuesto por la elasticidad ingreso

/de la

de la demanda, y descenderán los precios relativos. Es obvio que el primer país tendrá que seguir este movimiento para poder competir en el mercado mundial. Y en la medida en que sus salarios hubiesen subido en las actividades primarias tendrá que acudir al subsidio a las exportaciones o a la devaluación monetaria: en uno y otro caso se verá forzado a perder en todo o en parte el fruto de su progreso técnico.

Sin duda que la protección permite elevar el nivel de salarios nominales conjuntamente con los precios internos. Podría así ayudar a la retención de tal fruto, toda vez que se cumpla aquella función absorbente. Pero aquí se necesitaría también que todos los otros competidores estuvieran en condiciones de hacer lo mismo a fin de evitar el deterioro. Y tampoco sucede así en la realidad.

Podría decirse igualmente del impuesto. Si el estado gravara la exportación en tanto en cuanto subiera la productividad en las actividades exportadoras, se podría retener el fruto como si subieran los salarios; pero sería necesario que todos los países productores practicaran análoga medida.

Es pues evidente que este problema del deterioro no podrá resolverse espontáneamente, mientras todos los países en desarrollo no lleguen a corregir su insuficiencia dinámica - lo cual tomará un tiempo muy dilatado - o sobrevengan dificultades insalvables por el progreso técnico en el desenvolvimiento de la producción primaria.

3. Diferencias entre centros y países periféricos

Hasta ahora se han considerado los fenómenos de deterioro en la periferia. Cabe ahora preguntarse si en los centros no operan también fuerzas que tienden a transferir al exterior el fruto de su propio progreso técnico. Podría argüirse, en efecto, que esta transferencia también se registra y que si la relación de precios empeora para las actividades exportadoras de los países periféricos, ello se deba a que allí el progreso técnico ha sido más pronunciado que en las actividades de exportación industrial de

/los centros.

los centros.[10/] O sea que los movimientos que ha tenido históricamente la relación de precios se deberían a la relación de incremento de productividad entre bienes primarios e industriales.

Esta tesis podría ser admisible en un mundo en que hubieran desaparecido las diferencias en el grado de desarrollo, pero no mientras subsistan las que hoy se manifiestan entre los centros y los países periféricos. Desde el punto de vista de la relación de precios, las diferencias fundamentales son las siguientes.

Ante todo, el carácter esencialmente industrial de las exportaciones de los centros. Los productos industriales tienen en general una elasticidad ingreso de la demanda muy elevada, y tan pronto como ésta tiende a saturarse con el andar del tiempo en algunos artículos, surgen otros nuevos o nuevas formas de artículos existentes que reavivan continuamente la demanda industrial. Hay desplazamientos de mano de obra de industria

---

10/ Esta parece ser la tesis admitida por el economista Lincoln Gordon, Embajador de los Estados Unidos en el Brasil, en un discurso pronunciado en el Consejo Económico Nacional de ese país en enero 29 del año 1963. Dijo en esa ocasión: "Desde hace tiempo se vienen sustentando teorías generales contradictorias sobre las tendencias a largo plazo inherentes a la relación de precios del intercambio. Según una antigua teoría, desacreditada ahora, los precios agrícolas tenían que subir forzosamente en relación con los precios industriales, porque el aumento de la población mundial en una superficie limitada de tierra arable se traduciría en un alza constante de los precios de los alimentos, mientras que la producción industrial podía ampliarse indefinidamente. En esa teoría se ignoraban los efectos del progreso técnico en la agricultura, que han elevado la productividad en forma más acelerada aún que en la industria, al menos en el mundo occidental. Durante algunos años, la secretaría de la CEPAL sostenía la tesis contraria, a saber, que la tendencia secular era necesariamente adversa a la agricultura, pero este razonamiento se basaba en gran parte en informaciones británicas correspondientes al siglo XIX, en que no se tenían en cuenta la reducción de los fletes marítimos ni las dificultades inherentes a cualquier medición a largo plazo de los precios comparativos de las manufacturas. La naturaleza de los productos industriales cambia por completo de un decenio a otro a medida que surgen nuevos inventos, y también están afectas a mejoramientos constantes de calidad. En consecuencia, los estudiosos más serios de la actualidad son muy escépticos en cuanto a la validez de toda generalización sobre las tendencias inherentes a la relación de precios del intercambio."

Traducción no oficial del texto incluido en FYI News Digest. Servicio Informativo de los Estados Unidos, Santiago de Chile, 63/7, 4 de abril de 1963.

/a industria

a industria, pero la actividad industrial en su conjunto absorbe una proporción creciente del incremento de población activa, al menos hasta cierto límite, más allá del cual esta función se traslada progresivamente a otras actividades absorbentes. En la producción primaria ocurre todo lo contrario; y, al crecer con relativa lentitud la demanda de los artículos existentes, no surgen sino excepcionalmente nuevos artículos o nuevas variedades. Aun cuando ello fuera así, dista mucho de ocurrir con la amplitud necesaria para contrarrestar la tendencia de desplazamiento de mano de obra hacia las actividades urbanas.

La segunda diferencia esencial es que en los grandes centros industriales la absorción de mano de obra proveniente de la producción primaria y otras actividades expelentes ha avanzado en forma considerable y la proporción de población activa que ha quedado en esas actividades es relativamente pequeña. Así, en los Estados Unidos la proporción en la agricultura es de 7 por ciento y alrededor de 15 por ciento en los países industrialmente más importantes de Europa Occidental. Este hecho es de gran significación, pues un mismo incremento de productividad en la agricultura latinoamericana - donde la proporción media es de 45 por ciento - representa un desplazamiento relativo de mano de obra mucho mayor que en aquellos centros avanzados. Si a ello se agrega la fuerte proporción de población activa que aún se encuentra en la artesanía y los servicios personales no calificados, y su tendencia a desplazarse hacia las actividades absorbentes, se tendrá una clara idea de las dimensiones del contraste. Dicho de otro modo: en los centros la proporción de población activa en estas actividades absorbentes es muy elevada y muy baja en las expelentes, en tanto que sucede todo lo contrario en los países periféricos.

En consecuencia, la presión de la población que se desplaza sobre el nivel de salarios de las actividades absorbentes es relativamente pequeña en los centros y relativamente fuerte en los países periféricos. Esta es sin duda una de las razones por las cuales en los primeros las organizaciones sindicales han podido desarrollar creciente aptitud para lograr que el aumento de salarios siga paralelamente al aumento de productividad o aun lo supere. No sólo eso, sino que en países que también están demostrando insuficiencia dinámica, la organización sindical logra seguir aumentando el nivel de los salarios a pesar de la desocupación obrera.

/Por el

Por el contrario, en los países periféricos, la presión relativamente fuerte de la mano de obra desplazada, o que busca desplazarse, dificulta en forma considerable la acción sindical. En lo que concierne a América Latina sólo en casos excepcionales se ha logrado elevar los salarios en algunas actividades exportadoras independientemente de su nivel general. Pero aun cuando la acción sindical lograra hacerlo en las actividades exportadoras, a favor de incrementos de productividad, y no obstante la insuficiencia dinámica de la economía, esos aumentos reales no podrían mantenerse por mucho tiempo si no ocurriera lo mismo en otros países exportadores que también acrecientan su productividad.

En otros términos, no son las diferencias relativas de incrementos de productividad en las actividades primarias de exportación de los países periféricos, comparadas con las actividades industriales de los centros, las que explican el movimiento de la relación de precios; sino las diferencias de productividad que en los centros, por un lado, y en los países periféricos por otro, no han podido ser captadas por el ascenso de sus respectivos nivels de salarios: todo ello en términos generales. En los centros es muy marcada su aptitud para subir los salarios, por lo menos en la medida en que sube la productividad de las actividades industriales, y sólo aquellas industrias cuyo incremento de productividad excede al incremento medio tienden a transferir la diferencia al exterior. En cambio, en los países periféricos, la débil aptitud para hacer subir los salarios en las actividades exportadoras - y en la producción primaria en general - les expone continuamente a perder en todo o en parte el incremento medio de productividad en tales actividades exportadoras. Más aún, si el progreso técnico ha sido mayor en unos países que en otros, el descenso de precios provocado por los primeros puede hacer perder a estos últimos ingresos mayores que los correspondientes a su propio incremento de productividad.

El movimiento favorable que en tiempos ya remotos experimentó la relación de precios del intercambio pudo haberse debido a que - siendo entonces mucho menor la aptitud de los centros para subir el nivel de salarios - ocurriese un fenómeno parecido al que ahora se presenta en los países periféricos. A lo cual pudieran haberse agregado dificultades para acrecentar la producción primaria, como fue posible hacerlo después por el aumento de productividad mediante el acceso a nuevas tierras y nuevos recursos naturales, así como por el progreso de los transportes.

4. El deterioro en los centros

Como quiera que hubiere sido, todo parecería indicar que esta debilidad congénita de la periferia para retener el fruto de su progreso técnico continuará por mucho tiempo aún. La misma situación de la producción agrícola en los grandes centros industriales, no obstante su avanzado desarrollo, lo está demostrando notoriamente. Se opera allí también una tendencia al deterioro de la relación de precios, que no es incompatible con aquella aptitud de los salarios industriales para captar el incremento de productividad en desmedro de las actividades primarias.

Nadie ha pretendido en los grandes centros negar el deterioro, ni tratado de aminorar su importancia con los argumentos que hemos escuchado con respecto al deterioro periférico, a saber: que las estadísticas no reflejan el mejoramiento de la calidad en los productos industriales, o que los índices de precios no permiten calcular correctamente la relación. Acaso porque las razones del deterioro se han vuelto evidentes. En efecto, ha habido en los Estados Unidos una revolución tecnológica en la agricultura que ahora se está extendiendo a Europa occidental con análogas consecuencias: el ritmo de producción tiende también allí a sobrepasar el ritmo de crecimiento de la demanda. Sería necesario desplazar más gente del campo - a pesar de la reducida proporción de la población activa que en él ha quedado -, y la gente no quiere hacerlo, no desea abandonar sus tierras, incluso en países en que la fuerte absorción de mano de obra en la industria y otras actividades está atrayendo gente del exterior.

Para defender la relación interna de precios se acude a diversos procedimientos. En los Estados Unidos, a los precios internos de sostén que mantienen una paridad variable con los precios de los productos industriales adquiridos por los agricultores, y al subsidio de las exportaciones en el mercado internacional. En Europa occidental, al aumento de las restricciones a la importación de productos agrícolas, como medio de ampliar el mercado para la propia producción y amparar precios internos elevados. Asimismo se contempla acudir al subsidio a las exportaciones al mercado mundial en caso de excedentes.

Estas medidas de defensa de la relación interna de los precios agrícolas - muy comprensibles desde el punto de vista de los grandes

/centros - significan

centros - significan acentuar todavía más los efectos del lento crecimiento de la demanda de exportaciones agrícolas de la periferia. Sin embargo, tienen la virtud de demostrar concretamente la importancia que esos centros han dado al deterioro de los precios primarios; y de señalar al propio tiempo una posible vía de solución del mismo problema en el ámbito internacional.

5. Posible retransferencia internacional de ingresos

En rigor, ¿qué significa esa intervención? Sencillamente el reconocimiento de que las fuerzas del mercado no dan una solución equitativa a este problema. El progreso técnico había avanzado en las actividades industriales de esos centros dejando a la zaga la producción agrícola. Pero sucede que, al recuperarse esta última de su atraso, los efectos de su progreso técnico tienden a transferirse al resto de la colectividad. La solución es pues de carácter moral y política: retransferir a los productores agrarios el ingreso que habrían dejado de tener por obra de las fuerzas del mercado, o impedir que al actuar estas fuerzas se nivelen sus ingresos con los ingresos urbanos. A fin de cuentas, toda medida de redistribución del ingreso es esencialmente de ese carácter.

Encarada así, con esta perspectiva, la corrección del deterioro de la relación de precios del intercambio en los países periféricos se presenta como un vasto problema de redistribución internacional del ingreso, como una medida impuesta no sólo por la equidad, sino por un gran designio político: cooperar con los países en desarrollo a que corrijan su debilidad congénita, adquieran la aptitud para retener el fruto de su progreso técnico y acelerar su desarrollo económico y social. Pero esto concierne a algo más que la cooperación internacional. No se podrían invocar argumentos valederos de equidad internacional si no se afrontara seriamente el problema de la equidad interna y se empleara a fondo el potencial de ahorro de los grupos de altos ingresos con el mismo propósito de acelerar el ritmo de desarrollo.

/Por esto,

Por esto, no podría ser una medida automática la retransferencia internacional de ingreso para compensar a los países periféricos del deterioro relativo de sus precios sino que debiera vincularse estrechamente a sus planes de desarrollo y a la efectividad económica y social de esos planes.

En realidad, esta idea de la retransferencia es el desenvolvimiento de una sugestión formulada en 1954 a la reunión de Quitandinha. En el informe presentado por la secretaría de la CEPAL[11/] a requerimiento de la OEA, organismo responsable de esa reunión, se propuso que los países consumidores de productos primarios establecieran un impuesto de importación por un monto equivalente a la caída de los precios y que el ingreso de este impuesto se retransfiriese a los países productores.

Los efectos de una medida de esta índole serían similares a los que podrían conseguir los países productores si llegaran a acuerdos para defender sus precios no sólo de sus fluctuaciones periódicas, sino también de la tendencia hacia el deterioro persistente. No podría negarse la complejidad de estas soluciones ni el hecho de que, estabilizar los precios a niveles relativamente elevados, se estimularía el aumento de la producción con el consiguiente agravamiento del descenso de los precios. El Profesor Kaldor propone la forma de evitar estas consecuencias en un breve informe recientemente preparado.[12/]

Como quiera que fuere, la retransferencia de ingresos a los países de producción primaria ofrece una solución muy simple, pues los recursos internacionales que así se aportasen se dedicarían a acrecentar la acumulación de capital a fin de contribuir a la corrección de la insuficiencia dinámica del desarrollo. Desde luego, las inversiones en las regiones rurales tendrán que tener alto orden de prelación. Los recursos no se

---

11/ Véase de nuevo La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano, op. cit.

12/ Véase "La estabilización de la relación de precios del intercambio en los países poco desarrollados", Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII, No. 1, Santiago de Chile, marzo de 1963, pp. 1 ss.

/dedicarían, pues,

dedicarían, pues, a compensar el descenso de los precios internos, salvo cuando éstos hubieran llegado a un nivel crítico que desalentara la producción.

Compréndase bien el alcance de la idea. Los trabajadores rurales están en gran parte comprendidos en la mitad de la población latinoamericana de ínfimos ingresos. ¿Es que el destinar esos recursos internacionales al desarrollo económico, más que a los precios, se cumpliría en desmedro de la elevación de su nivel de vida? Desde luego que no. Pero no se conseguiría hacerlo obrando directamente sobre los precios, sino sobre los ingresos de los trabajadores, pues las actividades exportadoras son sólo una fracción de las actividades primarias y no podrían - salvo en casos excepcionales - tener un nivel de ingresos de los trabajadores superior al prevaleciente en estas actividades primarias. Como ya se ha visto, la solución de este problema está en corregir la insuficiencia dinámica del desarrollo, sin perjuicio de seguir una política de remuneraciones que refleje el incremento de productividad en las actividades primarias. Es cierto que la competencia de otros países que no siguieran una política similar influiría desfavorablemente sobre los precios de exportación en la forma que se ha explicado en otro lugar. Surgirían así situaciones críticas que obligarían a emplear parte de los recursos internacionales en sostener un nivel de precios internos que guarde relación con el aumento logrado en los ingresos reales de los trabajadores rurales. Insistimos en que se trata de ideas generales, más que de proposiciones concretas, que se presentan aquí como términos de discusión de este importantísimo problema de la relación de precios.

/6. Estrangulamiento

6. Estrangulamiento exterior y aportación de recursos internacionales

Este capítulo, que ahora llega a su fin, se ha dedicado a explicar la tendencia persistente del estrangulamiento exterior de los países latinoamericanos y la necesidad imprescindible de atacarlo en dos formas convergentes: a) las exportaciones industriales hacia el resto del mundo, principalmente a los grandes centros, sin descuidar el estímulo a las exportaciones tradicionales hacia los mercados existentes y los nuevos mercados, y b) la defensa de la relación de precios del intercambio. Se examinará después otra forma igualmente convergente: el mercado común latinoamericano.[13/]

La aportación de recursos internacionales no es, como tal, una solución alternativa al problema del estrangulamiento. Son recursos muy vitales, por cierto, a fin de que puedan introducirse cambios estructurales en el comercio exterior destinados a la corrección fundamental de este problema. Sin esta corrección, sería indispensable continuar en forma indefinida y en cuantía creciente con aquella aportación de recursos internacionales.

Ya son manifiestas las consecuencias de esta continua acumulación de deuda exterior con la estructura presente del intercambio. El lento crecimiento de las exportaciones y el deterioro de los precios, por un lado, y los servicios crecientes del capital extranjero, por otro, van debilitando progresivamente la capacidad para importar, en relación con las crecientes necesidades de importación de artículos imprescindibles e impostergables cuya sustitución interna es cada vez más difícil.

Preséntase en esta forma una pugna cada vez más aguda entre servicios e importaciones, agravada con frecuencia por la corta duración de los préstamos, que impone amortizaciones excesivamente pesadas.[14/] Y como las importaciones no pueden comprimirse con facilidad, no hay otra solución

---

13/ Véase el capítulo II siguiente.

14/ Sería conveniente revisar el régimen de estas pesadas amortizaciones - como se está haciendo ya en algunos casos - a fin de lograr un inmediato alivio en los pagos exteriores.

/que procurarse

que procurarse nuevos recursos internacionales para pagar los servicios financieros, aun cuando esas aportaciones no fueran del todo indispensables para cubrir las deficiencias de la capitalización externa. ¿Qué es lo que podrá prevenir la repetición de este fenómeno si no se transforma la estructura del intercambio exterior?

No serán por cierto las exhortaciones de buena conducta financiera. Esa buena conducta no será suficiente para conseguirlo. Pudo haberlo sido en el siglo XIX. Había entonces un claro nexo lógico entre el desarrollo hacia afuera y los préstamos e inversiones exteriores. Estos estaban destinados primordialmente, en una forma u otra, al crecimiento de las exportaciones. Y las exportaciones crecientes permitían pagar con relativa holgura los servicios también crecientes, sin necesidad de aumentar las aportaciones internacionales como ahora sucede por razones de desequilibrio exterior y por escasez de capital. Aún más, en varios casos la expansión de aquéllas permitía devolver gradualmente al exterior el capital recibido, disminuyendo así la carga de los servicios. Si sobrevenían dificultades para hacerlo, se debían a esa mala conducta financiera, generalmente mala conducta interna y también externa, en ciertos casos, pues hubo de todo en aquellos tiempos pasados.

Dentro de esa lógica del desarrollo hacia afuera no cabían recursos de favor. Los préstamos e inversiones extranjeras eran clara expresión de interés recíproco. No existía tampoco la connotación de ayuda, que desde luego se acentúa en esas crisis periódicas del desarrollo. Las operaciones de préstamo adquieren así, con frecuencia, aspectos políticamente vulnerables tanto en el ámbito de los que otorgan cuanto en el de los que reciben.

En el fondo, el problema no reside en que no puedan pagarse los servicios - que podrían crecer sin representar carga intolerable - sino en las dificultades de transferencia que el estrangulamiento trae consigo. Préstamos más largos y exportaciones en rápido crecimiento harían también muy llevadera esta carga, desde el punto de vista de las cuentas exteriores.

/Ancho campo

Ancho campo habría entonces para la fructificación de los buenos consejos y también para escapar a aquellas admoniciones monetarias que suelen plantear un falso dilema entre estabilidad y desarrollo, pues al restablecerse la holgura exterior, en un nuevo módulo muy diferente del actual, también adquirirían nuestros países, libres de situaciones críticas, la aptitud esencial de opción. Y sólo se presentarían las alternativas en sus términos correctos una vez salvados los obstáculos estructurales que la vuelven ahora ineludible: la cooperación exterior para acelerar el desarrollo, o llevar más lejos el esfuerzo interno para conseguirlo.

Capítulo II

LOS OBSTACULOS AL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

I. LAS METAS CUANTITATIVAS

1. Explicación de las metas

En ese módulo pretérito de intercambio internacional que se ha comentado en otro lugar los países latinoamericanos convergían y siguen convergiendo hacia los grandes centros, con muy escasa comunicación entre ellos salvo en el limitado intercambio de algunos productos primarios, la industrialización se ha venido desarrollando en compartimientos estancos, según la frase consabida, y el mercado común se impone como otro de los medios conducentes a la corrección de la tendencia hacia el estrangulamiento exterior y promover la economicidad de aquel proceso industrializador.

Después de la celeridad con que logró concentrarse, la Zona Latinoamericana de Libre Comercio ha superado ampliamente, durante los dos primeros años, los compromisos mínimos de desgravación que el Tratado de Montevideo hace obligatorios. Pero, frente a la inmensa tarea que le es imperativa, el ritmo de su avance podría volverse excesivamente pausado y receloso. Cabría justificar un ritmo semejante si estos tiempos fueran como aquellos otros en que el crecimiento impresionante del comercio internacional impulsaba sin zozobras la economía de nuestros países; pero no ahora, en momentos en que éstos confrontan muy graves obstáculos para su desarrollo, que exigen perentoriamente nuevas actitudes, firme determinación y gran audacia constructiva.

Sería un error considerar que los instrumentos que consagra el Tratado no son eficaces en sí mismos. Lo son, pero faltan grandes decisiones políticas para que esa eficacia se traduzca en hechos que resistan posibles factores de estancamiento en un futuro cercano. El sistema de negociaciones selectivas periódicas que ahora se usa verá enrarecida posiblemente su atmósfera, corriendo el riesgo de que todo ello se limite a una serie de arreglos preferenciales menguados y vacilantes.

/Este peligro

Este peligro persistirá mientras no se establezcan más claramente las metas cuantitativas de reducción y eliminación de aranceles y demás restricciones en un plazo determinado, pues sin ellas las negociaciones no tendrán puntos firmes de referencia. Pero no sería aconsejable establecer en forma aislada estas metas, sin echar las bases de acuerdos de complementación que permitan planificar industrias de gran significado en la estrategia del desarrollo; ni esto último podría hacerse sin sentar un claro concepto de reciprocidad y formas efectivas de cumplirlo. Y esto tampoco podría lograrse de modo satisfactorio sin el establecimiento de órganos de promoción del intercambio recíproco. Todo es materia de grandes decisiones políticas.

¿Por qué es indispensable fijar esas metas cuantitativas? Los gobiernos han tomado compromisos de eliminación de aranceles - sobre todo en materia de productos tradicionales - a fin de cumplir con las reglas del GATT. Pero esto es relativamente poco. Es indispensable abarcar también los productos industriales, los que se fabrican hoy y los que ineludiblemente tendrán que fabricarse mañana con técnicas cada vez más difíciles y costosas.

Para que la Zona se extienda gradualmente a todo el ámbito de la producción latinoamericana, habría que fijar desde ahora esas metas de carácter cuantitativo. Sin ellas, las negociaciones perderían muy pronto su obligatoriedad y automatismo, y sobrevendría el forcejeo de los países para obtener concesiones en determinados productos individuales, que muchas veces no coincidirían con los intereses y pretensiones de los demás; y ello, con el riesgo de una paulatina paralización del proceso de reducción y eliminación de aranceles. El establecimiento de metas cuantitativas contribuiría a cambiar radicalmente esa actitud: cada país tendría que esforzarse en introducir todos los años un mínimo de reducciones y eliminaciones a fin de irse acercando en forma gradual al cumplimiento de las metas pactadas.

¿En qué podrían consistir esas metas? Se conciben varias fórmulas, pero la más simple y practicable es el promedio aritmético de aranceles. Proponemos pues que en un período de 12 años - el plazo no es lo esencial, y podría ser algo menor o mayor - el promedio de aranceles entre los países asociados no pueda exceder de 15 por ciento, y, además, que en ese plazo terminen todas las otras restricciones de índole proteccionista.

/El establecimiento

El establecimiento de estas metas debiera ir unido a la obligación de reducir todos los derechos a un máximo de 30 por ciento en el caso de las industrias existentes de crecimiento vegetativo, así como en las actividades agrícolas, y de 10 por ciento en las industrias dinámicas, distinción que obedece a razones que se expondrá más adelante.

No convendría ceñirse sólo a la meta final, sino acordar un procedimiento gradual, con metas intermedias. Así, al llegar a la mitad del plazo, el promedio de aranceles no debiera exceder de 30 por ciento; y el máximo no debiera pasar de 60 por ciento en las industrias vegetativas y la agricultura, y de 20 por ciento en las industrias dinámicas; esto es, el doble que en la meta final. Las demás restricciones tendrían asimismo que haberse reducido a la mitad al mediar el plazo de 12 años y, antes de cumplirse éste y a la luz de la experiencia adquirida, habría que llegar a un nuevo acuerdo para proseguir esta política en una segunda etapa que sería prematuro encarar desde ahora.

Sería también recomendable acordar un procedimiento especial para los aranceles muy elevados, por ejemplo, aquellos superiores al triple del máximo permitido para el grupo que perteneciera al producto, ya sean industrias dinámicas o vegetativas. Entre el nivel actual del arancel y el triple de aquel máximo a alcanzar en dos etapas, la reducción se haría en forma proporcional y en el curso de muy pocos años. Después de haber bajado al triple, la reducción seguiría adelante por el procedimiento ya explicado. La importancia de esta reducción más rápida del margen excedente de los derechos muy elevados reside en que las reducciones que en la práctica pueden originar competencia en los mercados, y acicatear el progreso de las actividades productoras, son las que corresponden al tramo más bajo del derecho elevado; no más arriba, por ejemplo, de un 90 por ciento en el caso de los productos de las industrias vegetativas. Si, en casos como este, no se adoptara algún procedimiento especial, podría ocurrir que la reducción de esos derechos muy elevados fuera completamente inoperante desde el punto de vista de la competencia y del intercambio durante la casi totalidad del período de transición. Los efectos prácticos sólo sobrevendrían en el curso de los 2 ó 3 últimos años, lo cual, además de retardar la marcha hacia la integración, iría acumulando situaciones difíciles, que podrían originar grandes resistencias.

/No es

No es necesario entrar en pormenores técnicos para tomar una decisión política. Desde luego que habría que introducir una nomenclatura uniforme; pero ésta y otras son cuestiones sobre las cuales los técnicos tendrán que formular sus recomendaciones a los gobiernos. Lo esencial es que una decisión política superior establezca estas metas, pues si no se han fijado estos puntos cardinales mucho es de temer que por años y años se siga deliberando sin lograr avances significativos.

Dentro de los promedios se darían diferentes situaciones: mientras en una serie de productos podrían eliminarse completamente los aranceles en el plazo convenido, cabría mantener en otros una protección razonable. También sería admisible ampliar los plazos para aquellos países que tienen un menor desarrollo relativo, principio éste que afortunadamente se ha consagrado en el Tratado de Montevideo.

No ha de ocultarse que esas metas pueden no ser muy halagüeñas para quienes desean ir derechamente al mercado común mediante la eliminación total de aranceles, ni que, en el otro extremo, dejen de parecer demasiado atervidas para los que llaman prudencia a la tremenda imprudencia de andar con paso torpe y dubitativo frente al serio desafío histórico de éstas y otras transformaciones estructurales.

Quienes pretenden ir derechamente al mercado común con la liberación total de aranceles esperan que el libre juego de las fuerzas económicas resuelva todos los problemas, sin acción planificadora alguna. Esa acción no es incompatible con la competencia. Esta es indispensable a la eficacia del sistema económico en que vivimos. Aunque parezca paradójico, hay que intervenir en el libre juego para crear condiciones adecuadas al funcionamiento de la competencia. Intervención impersonal del estado que guíe, ampare y estimule, pero que no perturbe ni frene arbitrariamente la conducta de los individuos en la vida económica.

La protección aduanera es exagerada y, al limitar o impedir por completo la competencia exterior, ha conducido con frecuencia a prácticas restrictivas internas o combinaciones monopólicas que debilitan el incentivo a producir con satisfactoria productividad.

Aun sin la Zona Latinoamericana de Libre Comercio hubiera sido aconsejable ir reduciendo la protección hasta volverla razonable, si la tendencia crónica al desequilibrio del balance de pagos no se hubiera interpuesto con frecuencia.

/2. El

2. El juego de la competencia y sus limitaciones

Una vez reconocida la necesidad de reanimar la competencia, ¿cómo hacerlo? Hay tres casos principales que considerar: a) la agricultura; b) las industrias existentes de crecimiento vegetativo, y c) las industrias dinámicas.

En la agricultura, los productos de exportación tradicional están sujetos ya a un compromiso de liberación total de aranceles que deberá cumplirse en los 10 próximos años. Pero no basta tomar un compromiso de esta índole y dejar que todo se arregle por sí solo. Es necesario formular programas de distribución racional de la producción dentro de la Zona, que no sólo tengan en cuenta la demanda presente, sino el considerable crecimiento de la demanda futura, que obligará a trabajar tierras de muy desigual productividad. Esos programas exigirán en algunos casos medidas especiales de regulación. Sólo así podrá la competencia desenvolverse sin acarrear perturbaciones, pues hay que evitar a toda costa que quede tierra productiva sin utilizar, aunque se utilice en forma distinta a la de ahora, y queden brazos desocupados que no puedan absorberse en la misma agricultura o fuera de ella. La eliminación lisa y llana de los aranceles podría tener estas consecuencias desatrosas, tanto en los productos tradicionales como en otros productos agropecuarios.

Un caso análogo se plantea en las industrias existentes, que han entrado en gran parte en una etapa de crecimiento vegetativo, en que la demanda sólo aumenta paulatinamente con el crecimiento de la población. Es cierto que la redistribución del ingreso daría notable impulso a estas industrias; facilitando su adaptación a las exigencias del mercado común. Para dar tiempo a las industrias a esa adaptación es indispensable un procedimiento gradual y cuidadoso de reducción y eliminación de aranceles. Si el ritmo fuera demasiado rápido y se pretendiera la eliminación total de la protección en esta primera etapa, podría desatarse una carrera de nuevas inversiones para reemplazar el capital existente a fin de aumentar la productividad a expensas de la ocupación de mano de obra.

En realidad, ésta es la razón principal que ha llevado a la fórmula del promedio, según la cual mientras unos aranceles se reducen a cero, otros pueden cumplir con moderación sus fines protectores. Sin embargo, todo es

/una cuestión

una cuestión de medida, y esta flexibilidad no debiera servir para mantener en ningún caso, después de un período de 12 años, aranceles superiores al ya referido máximo de 30 por ciento en estas industrias existentes de crecimiento vegetativo, así como en la producción primaria.

Muy diferente es en general el caso de las industrias dinámicas que tienen por delante grandes posibilidades de desarrollo, especialmente las nuevas industrias que habrá que establecer en los próximos años para continuar la política sustitutiva de importaciones, pero esta vez dentro del ámbito multinacional de la Zona. Como es sabido, se trata de las industrias de bienes de capital, de bienes duraderos de consumo y de productos intermedios. Cabría allí la eliminación total de aranceles en muchos casos, mientras que en otros sería necesario mantenerlos, pero en forma que no excedan de aquel máximo de 10 por ciento que se ha mencionado antes.

También sería recomendable la supresión total de aranceles en un tiempo corto - acaso la mitad del período - para las materias primas básicas tanto de origen minero como agropecuario e incluyendo además los productos petroquímicos. Este paso es de gran importancia, porque las diferencias de precios entre la producción industrial de diferentes países derivan en muchas ocasiones de los distintos precios a que la materia prima es accesible. Hay países que suelen proteger la producción marginal de estas materias y, a consecuencia de ello, la industria debe trabajar a altos costos, a pesar de que su eficiencia relativa sea superior a la de países de la Zona que cuentan con materias primas baratas, o que las importan con muy bajos gravámenes.

Los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio producen prácticamente todas las materias primas básicas, desde los combustibles hasta los metales, desde el algodón hasta la lana, desde los cueros hasta el mineral de hierro. Si eliminasen los gravámenes de importación para estas materias primas básicas, y elaborasen una tarifa común para terceros países, podrían alcanzar una importante sustitución de importaciones de fuera de la Zona.

Es muy probable que una política de este tipo determinase en algunos casos el cese de la producción marginal. Sería entonces necesario buscar medios para compensar a obreros y empresarios de los perjuicios resultantes. Esta podría ser una de las funciones del Fondo que se preconiza más adelante.

/Las materias

Las materias primas básicas tienen generalmente un valor unitario muy bajo, y la incidencia de los fletes es de tal magnitud que constituyen por sí solos protección a la producción de regiones tan alejadas entre sí como las de América Latina. Por ello, es posible que los ajustes a realizar en esos sectores marginales fueran menos importantes que los que se requieran en el resto de la industria.

3. Los acuerdos de complementación industrial

Estas industrias dinámicas son las que ofrecen más posibilidades de acuerdos de complementación. Abordaremos ahora este segundo punto que, como el precedente, requiere decisión política superior. Al contrario que en las de crecimiento vegetativo, en estas industrias no se trata tanto de renovación del capital existente como de inversiones de capital en nuevas plantas industriales, o del fuerte aumento de la capacidad disponible a fin de hacer frente a una demanda que crece con celeridad. El problema reside aquí en que las inversiones se coordinen y distribuyan entre los países asociados en forma tal que cada uno derive ventajas equivalentes dentro del mercado común, ya sea en las mismas industrias convenientemente integradas o en diferentes actividades. Pero esto concierne a la aplicación del principio de reciprocidad que se comenta; lo que ahora interesa subrayar es que no cabría esperar del simple juego de las fuerzas económicas una distribución equitativa de ventajas. Habrá que conseguirlo mediante programas de complementación industrial en determinadas industrias de este sector y con otras actividades.

Se conciben varias formas de lograr esa distribución de industrias. Una de ellas sería otorgar preferencia en la Zona a las exportaciones del país a que hubiere correspondido tal o cual actividad industrial dentro del programa, sin extenderla a los otros países asociados. Pero esto podría aparejar todo un mosaico de tratamientos preferenciales y conducir, además, a posiciones monopólicas en desmedro del progreso técnico y del consumidor. Lo mismo ocurriría si en los otros países asociados se prohibiese el establecimiento de industrias que no les hubiesen correspondido en el programa. Es cierto que este privilegio podría ser de duración limitada, pero se correría el riesgo de que las industrias así amparadas se acostumbren a ello

/y sea

y sea difícil - si es que no imposible - abandonar el tratamiento preferencial e instaurar la competencia dentro de la Zona.[1/]

¿Significa esto que las actividades establecidas en un país conforme a un programa de complementación quedarían expuestas desde el comienzo a la superposición y competencia de plantas similares, ya sea en ese mismo país o en otros países asociados? Si así fuera, podría no haber incentivo suficiente en algunos casos para participar en un programa que a poco andar pudiera desquiciarse. La solución está en otorgar incentivos de carácter fiscal y de asistencia técnica y financiamiento a largo plazo a las industrias del programa, incentivos que no podrían extenderse durante cierto tiempo a otras plantas similares que quisieran establecerse ya sea en el mismo país o en otros países de la Zona. Habría así una ventaja inicial para aquellas industrias, pero tendrían que estar siempre alertas a la competencia potencial de esas otras plantas, y ello les impelería a aprovechar aquellas ventajas iniciales para consolidar su posición técnica y financiera y producir a costos razonables.

El Tratado de Montevideo prevé esos arreglos de complementación, pero todavía no se ha organizado este régimen de incentivos. Sin embargo, no habría que atribuir únicamente a esto el que hasta ahora sólo se haya realizado un arreglo, cuando se percibían tantas perspectivas promisoras. Cabría pensar que las restricciones exhorbitantes que buena parte de nuestros países han impuesto a ciertos bienes importados por razones de balance de pagos - y que se añaden a la exagerada protección ya existente - han llevado a la iniciativa privada a seguir el cauce más fácil del mercado nacional, produciendo a costos elevadísimos pero también con ganancias sustanciales.

Lo que está pasando en la industria automotriz es aleccionador. No sólo hay varios países que tratan de hacer lo mismo, sino una proliferación inaudita de plantas antieconómicas en un mismo país.[2/] Es de temer que cualquier

---

1/ No se extienden estas consideraciones a Centroamérica, región en que está muy avanzada la formación del mercado común en condiciones particulares de desarrollo industrial.

2/ Bastará con mencionar que, además de la Argentina y el Brasil, países que en la actualidad disponen de fabricación propiamente dicha, hay cuatro países más - Colombia, Chile, México y Venezuela - que mantienen plantas ensambladoras de vehículos y se encuentran en vías de lanzarse a la fabricación. El mercado total latinoamericano para coches de pasajeros - estimado en poco más de 300 000 unidades anuales - deberá dividirse por un número cercano a los 40 fabricantes actuales y potenciales, mientras que cada uno de los principales fabricantes europeos entrega al mercado de 250 a 500 000 unidades anuales.

/programa, tanto

programa, tanto en esta industria como en otras de complementación por equitativo que fuere, tropiece con resistencias tal vez insalvables, y si no se toma la firme resolución de eliminar las restricciones y reducir gradualmente los derechos entre los países asociados hasta llegar a aranceles moderados que no sobrepasen aquel máximo de 10 por ciento a que antes se hizo referencia. En esta forma los expertos a quienes se confíe el estudio de un determinado programa no discutirán ya si conviene o no la complementación de tal o cual industria y si debiera o no reducirse la protección, sino cómo llevar a la práctica la decisión de los gobiernos.

La industria siderúrgica no plantea el mismo caso, pero es evidente que se está desarrollando en cada país con sentido de autarquía, y en forma de fabricar toda la gama de productos a cualquier costo. Más aún, suele darse aquí una tesis peregrina: integrémonos primero dentro de nuestro país y abordaremos después la integración multinacional. Será tarde, desgraciadamente. Existe hoy en América Latina una capacidad de producción de 5.5 millones de toneladas de lingotes de acero y hacia 1970 esta cifra se habrá elevado a 18 millones según los planes existentes. Con todo, tendrá que cubrirse a base de importaciones el 20 por ciento del consumo total. Se necesitará un equivalente de 3 000 millones de dólares para llevar a la práctica estos planes. ¿Se invertirá esa cantidad considerable de recursos escasos siguiendo la misma estructura existente en cada país, o se buscarán ciertas formas de especialización?

El campo para estos arreglos de complementación es muy vasto, sin excluir por cierto algunas industrias de crecimiento vegetativo. Pero donde habrá que concentrar la atención es en una serie de industrias dinámicas, porque en ellas no existen los mismos inconvenientes que en las vegetativas para una franca política de liberación arancelaria.

Sin embargo, es probable que surjan algunas dificultades para que todos los países, de manera equitativa, encuentren su propio camino en la iniciación de producciones nuevas destinadas al mercado común, dentro de una misma rama industrial, dadas las peculiaridades de recursos o de estructura industrial de tales países. A fin de obviar ese obstáculo, podría ser conveniente que los acuerdos de complementación se preparasen y negociasen simultáneamente

/para una

para una gama amplia y variada de actividades industriales, de modo que a cada país le fuera más fácil obtener la indispensable reciprocidad en el desarrollo de nuevas industrias capaces de competir en el mercado común.

4. El principio de reciprocidad

En fin de cuentas tanto la eficacia de estos arreglos como la de todo el régimen tratado, dependen también de la aplicación del principio de reciprocidad. La interpretación de este principio, consagrado en el Tratado de Montevideo, tiene que ser muy diáfana. Ningún país asociado podría pretender derivar de la Zona más ventajas que las que otorga. Pero el Tratado no ha establecido qué medidas tendrán que adoptarse para corregir un desequilibrio persistente de ventajas en su aplicación.

En este sentido habría que prever, en primer lugar, las medidas técnicas y financieras de promoción de actividades en los países desfavorecidos; esto tiene que ser una obligación colectiva de los miembros de la Asociación, en la forma que se explica más adelante.

En segundo lugar, los países que exportan persistentemente más de lo que importan de la Zona tienen que adoptar medidas que restablezcan el trato equitativo. Acelerar el ritmo de reducción de restricciones y aranceles para estimular las exportaciones a los países deficitarios podría ser muy eficaz si fuera acompañado de un razonable margen de preferencia para los productos de la Zona. Aquí hay en el Tratado un serio vacío que llenar. De nada serviría la reducción de aranceles si su aplicación al resto del mundo elimina la preferencia o la reduce a una proporción inoperante. Habría, pues, que acordar un margen mínimo de preferencia dentro de la Zona para los productos que fueran objeto de rebajas de aranceles. Alguna vez habrá que establecer también márgenes máximos, pero esto tiene que considerarse conjuntamente con la tarifa común frente al resto del mundo.

En tercer lugar, el país desfavorecido podría atenuar el ritmo de rebaja de sus aranceles y eliminación de sus restricciones para corregir el desequilibrio de ventajas, en el caso extremo de no haber surtido efecto las otras medidas, pero ello no debiera eximirle de tomar sus propias medidas correctivas. Esto concierne especialmente a la sobrevaluación monetaria, que podría trastrocar todo el cuadro de la reciprocidad. Para el correcto funcionamiento de la Zona, debieran eliminarse ésta y otras desviaciones monetarias.

/Una clara

Una clara definición del principio de reciprocidad contribuirá a disipar las aprensiones que en algunos medios se tiene acerca de los arreglos de complementación. No siempre será posible encontrar en cada arreglo o constelación de arreglos equivalencia absoluta de ventajas comerciales. Habrá pues, que buscarla recurriendo a otras actividades. Ahora bien, si esto tuviera que efectuarse en todo caso, los acuerdos de complementación podrían tornarse largos y difíciles, cuando hay precisamente que conseguir todo lo contrario. De ahí la significación de este principio: dar seguridad a cada uno de los países asociados de que si esos acuerdos, y las rebajas y eliminaciones de derechos, no traen ventajas equivalentes, deberán tomarse otras medidas para conseguirlas, como obligación ineludible de todos, y especialmente de aquellos con exceso persistente de exportaciones.

Desde otro punto de vista, parecería conveniente que la práctica del principio de reciprocidad se vinculara también a un arreglo de pagos. Las medidas que aseguren a un país la equivalencia de ventajas podrán demorar tiempo en lograr sus efectos y, mientras tanto, ese país tendrá que desprenderse de dólares para pagar a los países acreedores de la Zona, dólares que generalmente escasean. No se necesita mucha imaginación para concebir la renuencia de las autoridades monetarias a apoyar arreglos de complementación o reducción de aranceles a fin de estimular la competencia, si ello puede acarrear desequilibrios que tardarán en corregirse. Hay que dar holgado tiempo de pago al país deudor y acicatear al país acreedor a que emplee sus saldos en realizar importaciones adicionales de la Zona, tomando a la vez medidas tendientes a evitar nuevos desequilibrios. Todo ello como expresión concreta del principio de reciprocidad. Es claro que estos arreglos de pagos, circunscritos a la Zona, perderían en gran parte su razón de ser si el aumento de las exportaciones hacia el resto del mundo diera holgura al balance de pagos. Mientras tanto, esos arreglos estimularían la marcha hacia el mercado común.

II. EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO COMUN

1. Los órganos de promoción

Corresponde ahora abordar otro punto importante sobre el que habría que tomar decisiones políticas superiores y que se refiere a la necesidad de órganos de promoción del mercado común. Pero antes se hará una breve disgresión acerca de un asunto que no sólo atañe a ese mercado, sino al desarrollo económico en su sentido más lato: la inferioridad técnica y económica de la iniciativa latinoamericana frente a la proveniente de los grandes centros industriales. Si no se hace un esfuerzo amplio y sostenido para estrechar cada vez más esa diferencia, se corre el peligro de edificar sobre arena movediza.

La formación del mercado común ofrece una oportunidad muy propicia para abordar la solución de este aspecto. Se ha difundido mucho el temor de que la iniciativa extranjera - por esa misma superioridad y por el conocimiento de los diversos mercados - aproveche mejor las vastas oportunidades comerciales de los países asociados, y adquiera un papel dominante en los acuerdos de complementación y en general dentro de la Zona. Si este peligro no se conjurase, no se podría avanzar lejos en esta gran empresa por las grandes resistencias que habría de suscitar. La solución fundamental está en apoyar la iniciativa latinoamericana para que adquiera su máximo impulso en la formación del mercado común y haga frente a la iniciativa extranjera, combinándose con ella en comunes empeños o compitiendo como iguales, pues la competencia entre desiguales suele traer este dilema: desaparecer o subordinarse al más fuerte.

Este apoyo sistemático a la iniciativa latinoamericana tiene que efectuarse en las actividades industriales y agrícolas en tres aspectos principales: a) en las actividades de complementación; b) en las actividades exportadoras, especialmente en los países de menor desarrollo relativo y en los países no favorecidos en el logro de ventajas recíprocas, y c) en el de las actividades que deban reajustarse en virtud de la competencia, así como en las que sea necesario establecer para absorber la mano de obra eliminada en estos reajustes.

/Desde otro

Desde otro punto de vista, esta tarea de promoción tiene que cumplirse tanto en el campo de los incentivos fiscales como en el de la acción técnica y financiera.

En materia técnica, es necesario crear un órgano de promoción al que corresponderá planear y organizar los estudios necesarios para cumplir con los objetivos que se acaba de mencionar, en estrecho contacto con los gobiernos y la actividad privada.

La experiencia recogida por la secretaría de la CEPAL en su contacto con los medios industriales de nuestros países nos ha convencido de la necesidad de esta acción de promoción y de la colaboración eficaz que puede encontrarse en esos mismos medios.

No se trata de establecer un mecanismo vasto y complejo que abarque toda suerte de expertos, sino de preparar y articular su trabajo procurando estos expertos dentro del régimen existente de asistencia técnica internacional o bilateral, o contratándolos especialmente.

Este órgano de promoción podrá ser muy útil también en la presentación de los planes para obtener su financiamiento, así como en la preparación de los proyectos en que deben traducirse esos planes una vez aprobados en principio. Este es otro de los puntos débiles de la experiencia latinoamericana y el órgano de promoción podría canalizar la asistencia técnica internacional - tanto pública como privada - y combinarla con las aptitudes técnicas locales. Finalmente, podría asimismo colaborar en la contratación de los servicios técnicos necesarios para el funcionamiento inicial de las plantas.

Si bien se reflexiona, son funciones similares a las que en algunos de nuestros países desempeñan las entidades de fomento; en este caso se cumplirían en el ámbito de varios países, pero en relación íntima con aquéllas. Se trataría, pues, de una especie de corporación de fomento del mercado común.

El apoyo a la iniciativa latinoamericana en la formación del mercado común tiene que completarse con adecuadas fórmulas de financiamiento a mediano y largo plazo. El Banco Interamericano de Desarrollo ha demostrado en forma reiterada su determinación de participar activamente en este esfuerzo. Si los gobiernos asociados deciden imprimir fuerte impulso a la

/marcha hacia

marcha hacia el mercado común, tomando las grandes decisiones políticas que ello requiere, cabría preguntarse si los recursos limitados con que ha surgido esta institución - sin tener en cuenta por supuesto las exigencias posteriores de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio - le permitirán tomar el papel prominente que sin duda le corresponde en esta gran tarea. No hay base cierta, desde luego, para determinar qué cuantía de recursos adicionales exigirán estas operaciones especiales de financiamiento; pero no sería aventurado calcular esta necesidad en unos 500 millones de dólares a integrarse en cuotas, aun teniendo presente la posible y deseable participación del capital privado extranjero en los arreglos de complementación.3/

Es obvio que la decisión política de crear este fondo sólo tendría un carácter simbólico si se circunscribiera a los gobiernos asociados. Los Estados Unidos han manifestado su propósito de cooperar en la formación del mercado común; su participación en este fondo, además del significado que tendría en sí misma, sería clara demostración de que esa actitud no está primordialmente inspirada en el propósito de abrir nuevos campos de inversión del capital privado de aquel país, sino en contribuir positivamente a la formación de nuestras propias aptitudes de desarrollo.

Esta podría ser también la oportunidad para que los países del mercado común europeo - y otros países desarrollados - apoyen este esfuerzo. Es cierto que esta cooperación financiera no podría ser una alternativa a la eliminación de las discriminaciones a nuestros productos y a la atenuación del exagerado proteccionismo que dificulta o impide su entrada en aquéllos. Se requieren ambas medidas. Pero no cabe duda que la colaboración técnica y financiera de tales países, por el conducto que se considere adecuado, en la formación del mercado común latinoamericano y el apoyo a la propia iniciativa latinoamericana, contribuirán poderosamente a disipar la preocupación y el recelo que se extiende en América Latina acerca del futuro de sus relaciones con los países del mercado común europeo.

3/ Este financiamiento de industrias y actividades para el mercado común no debiera confundirse con el régimen de créditos a la exportación que está considerando el BID, si bien los dos aspectos están íntimamente entrelazados.

/2. La

2. La unidad económica centroamericana

Los países centroamericanos han logrado avances significativos en sus esfuerzos hacia su mercado común regional. Son firmes los compromisos para alcanzarlo en pocos años y activo el interés de los gobiernos en planear industrias de integración. Centroamérica marcha así hacia la unidad económica y esto le permitirá articularse como tal a la Zona de Libre Comercio, sin desmedro alguno para el cumplimiento de sus propios planes. Cabría además asignarle el tratamiento de unidad económica de menor desarrollo relativo, con lo cual la reducción de su tarifa exterior hacia otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, podría seguir un ritmo más pausado que en los países más desarrollados dentro de aquélla.

3. Requiere grandes esfuerzos la marcha hacia el mercado común

La conjugación de acciones concretas y simultáneas en los campos que se acaba de mencionar constituye un requisito esencial para que puedan incorporarse, sin riesgos, elementos de automaticidad en el régimen de metas que hemos propuesto. Pero esa misma automaticidad acentúa la urgencia de definir líneas precisas para la marcha progresiva hacia el mercado común, ya que de ellas tendrán que desprenderse las orientaciones indispensables a la elaboración de los planes de desarrollo económico de cada país. A su vez, el mismo curso de planificación irá ofreciendo mejores elementos de juicio para abordar los problemas del mercado común. En otros términos, tiene que haber una estrecha y recíproca vinculación entre el criterio de asignación de recursos en los planes nacionales y las medidas formativas de este mercado.

Todo esto exige un esfuerzo sostenido y de grandes proporciones, como jamás ha tenido que acometerlo hasta ahora América Latina. Y con una visión y un coraje, sin los cuales no se hace nada grande ni perdurable en la vida colectiva. Habrá que sobrepasar muchos y muy serios escollos. Se necesitará disciplina en la competencia. La competencia, condicionada por la intervención del estado, impondrá serios reajustes a la actividad económica a medida que se rebajan o eliminan aranceles. Pero ello es ineludible para contribuir a la validez dinámica del sistema.

/Habrá también

Habrá también que afrontar escollos de otra naturaleza. Los esfuerzos de integración se están realizando generalmente en forma independiente de las tareas planificadoras y será indispensable coordinarlos. Es digna de señalar la iniciativa de la ALALC en este sentido.[4/] Del mismo modo, las reformas estructurales tendrán que tener en cuenta esos esfuerzos de integración y será necesario elegir instrumentos que no resulten incompatibles con ellos; y a su vez, los compromisos emergentes de esos esfuerzos deberán ser también compatibles con esas reformas.

En otros términos, la marcha hacia el mercado común exigirá una serie continua de esfuerzos de armonización que no serán espontáneos, sino el resultado de medidas deliberadas tomadas nacionalmente o en el plano internacional, según los casos.

No cabe duda de que esa marcha impondrá una disciplina a la política económica interna, disciplina que de todos modos se impone independientemente de consideraciones del mercado común. La sobrevaluación o la infravaluación monetarias acarrearán grandes perturbaciones en el intercambio recíproco. Pero esto no significa que el mercado común no pueda llevarse a la práctica, sino que habrá que terminar con esas desviaciones que perjudican todo el intercambio y no sólo el tráfico interlatinoamericano, aparte otros serios efectos internos. Cabalmente, la existencia de un mercado común hará más imperiosa la necesidad de una sana política monetaria adecuada a las necesidades del desarrollo.

Todo esto no será fácil. Pero es muy grande lo que está hoy en juego en América Latina para que podamos eludir esas dificultades. Hay que atacarlas en todos los campos y no dejar que sigan cundiendo el desaliento, la indiferencia y el negativismo en quienes no abarcan la significación verdadera de los acontecimientos. No podrá detenerse su curso, porque se percibe en el horizonte el claro surgimiento de una nueva voluntad de hacer - acaso en un mañana no muy lejano - lo que no se sepa hacer ahora, en el vano empeño de preservar todo aquello que tendrá que deshacerse porque no responde más a exigencias dinámicas. Deshagámoslo con nuestras propias manos y con nuestro propio criterio, ahora que la historia está llamando impacientemente a América Latina para ofrecerle, en medio de un mundo de antagonismos y contradicciones, la oportunidad única de construir de nuevo y proyectar su propia imagen, recia y auténtica, en el proceso irreprimible de las grandes transformaciones.

4/ En una reunión de los representantes de los organismos de planificación, fomento y orientación del desarrollo industrial de ALALC, que se celebra

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, junio de 1962

INTRODUCCION AL ANALISIS ECONOMICO

por

Osvaldo Sunkel *

* Versión provisoria preparada en agosto de 1961 para el Programa de Capacitación CEPAL/DOAT. Utilizado como material de estudio en el Programa de Capacitación del Instituto, Curso Básico de Santiago.

Osvaldo Sunkel
Versión Provisoria
Agosto 1961

INTRODUCCION AL ANALISIS ECONOMICO

Indice

INTRODUCCION AL ANALISIS ECONOMICO

I. Introducción

Estas breves conferencias introductorias tienen por objeto proporcionar a los participantes del Curso Intensivo de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico -entre los cuales se cuentan no sólo economistas, sino también ingenieros, agrónomos, abogados y otros especialistas que no han seguido en forma sistemática un curso moderno de Economía- una visión panorámica de la estructura del sistema económico y una descripción de los principales elementos que lo constituyen. Al analizar el papel que corresponde a cada uno de esos elementos y la forma en que se interrelacionan, se explicará simultáneamente y en forma también general el funcionamiento del sistema económico.

También se procurarán explicar los conceptos básicos relativos al contenido de la ciencia económica y de describir los diversos campos que cubre la teoría económica. No será posible, desde luego, realizar un estudio detallado de los múltiples aspectos de la Ciencia de la Economía sino que apenas se tratará de definirla con claridad para determinar así el ámbito de fenómenos que caen dentro de la órbita del economista.

Simultáneamente con la descripción de la estructura del sistema económico, de sus elementos constituyentes y de su funcionamiento, se procurará indicar los campos de la teoría económica que estudian cada uno de tales aspectos en forma particular. Esto permitirá situar con mayor claridad los aspectos del estudio de la economía que son cubiertos en el Curso Intensivo, y llamar al mismo tiempo la atención sobre aquellos campos que no serán tratados en el presente Curso. Esperamos contribuir así a dar una visión mejor integrada de los diversos aspectos de la economía con el fin de ayudar a orientar y ordenar las lecturas personales posteriores al Curso.

/El propósito

El propósito práctico más inmediato de estas conferencias introductorias consiste en lograr -mediante la discusión general de los componentes de un sistema económico y de su funcionamiento- una suficiente familiarización con los conceptos y términos utilizados más frecuentemente por los economistas, conceptos y términos que constituyen también una buena parte del vocabulario que se utilizará a lo largo del curso. Además, la presentación adoptada tiene por objeto la formación de una concepción global del proceso económico, destinada a facilitar la comprensión de los fenómenos y políticas relacionados con los problemas básicos del desarollo económico.

II. El sistema económico

El esquema presentado en el gráfico 1 reúne orgánicamente todos los elementos principales de un sistema económico cualquiera. La principal omisión consiste en la exclusión de las relaciones de este sistema económico con otros sistemas económicos. En otras palabras, el esquema se refiere a una economía cerrada, o sea una economía que carece de comercio exterior. Esta simplificación es puramente didáctica, es una primera aproximación a la realidad. Una vez comprendido el esquema de una economía cerrada, se podrá introducir sin mayores complicaciones el sector comercio exterior y desarrollar las interrelaciones de éste con los restantes elementos del propio sistema y de otros sistemas económicos.

1. Visión global del sistema económico

El esquema presentado en el gráfico 1 permite obtener una primera impresión de los aspectos básicos del proceso económico al recorrerlo

/superficialmente en

superficialmente en sentido vertical. Se parte de un cierto stock de factores productivos existentes en un momento dado, que constituyen el capital o recursos básicos de una comunidad. Este capital está constituído por el capital humano (la mano de obra en sus diversas categorías de entrenamiento y especialización), el capital natural (tierra, vegetación, recursos minerales, ganado, recursos hidráulicos, etc.) y el capital producido o acumulado por el propio esfuerzo de la comunidad (máquinas, caminos, obras de riego, edificios, etc.). Estos recursos productivos constituyen la base potencial de capacidad de producción que una comunidad posee para lograr la satisfacción de las necesidades de la población. De acuerdo con el sistema institucional prevaleciente, dichos factores productivos pertenecen a personas naturales o jurídicas (propiedad privada), al conjunto de la comunidad (socialismo), al estado, etc.

El aprovechamiento de los recursos productivos para realizar la transformación de las materias primas en bienes y servicios apropiados para la satisfacción de las necesidades humanas está a cargo de los agentes productivos. En otras palabras, los agentes productivos organizan los factores productivos potenciales con el fin de obtener una cierta producción. El fenómeno de la producción da origen a dos flujos simultáneos y equivalentes: uno de bienes y servicios finales y otro de ingresos monetarios. Estos ingresos monetarios constituyen la remuneración pagada a los propietarios de los factores productivos (a cambio del uso de los factores en la producción) y a los agentes productivos (a cambio de su labor de organización de la producción).

/El flujo

El flujo de ingresos que obtienen los propietarios de los factores y los agentes productivos es utilizado por dichas personas para adquirir los bienes y servicios que necesitan, es decir, se transforman posteriormente en gastos o demanda. El flujo de bienes y servicios finales producidos representa por otra parte la respectiva oferta de productos y servicios.

Las personas y familias que gastan o demandan, es decir, que manifiestan una intención de comprar y disponen para ello de recursos monetarios, procuran satisfacer antes que nada sus necesidades más apremiantes. Así, las personas destinarán en primer lugar una cierta proporción de sus ingresos monetarios a la adquisición de los alimentos necesarios a su sustento, en seguida utilizarán otra parte para atender los gastos de arriendo, agua, luz y gas, luego procurarán reservar lo suficiente para atender sus necesidades de transporte. Finalmente decidirán adquirir ropa, muebles, artefactos eléctricos y otros artículos que -en su opinión- representan una progresiva mejoría en su nivel de vida y de bienestar. Las personas compran todos estos bienes (alimentos, ropa, heladeras, etc.) y servicios (agua, luz, transporte, educación, empleada doméstica) para satisfacer directamente una necesidad; para consumirlos. Estos son los gastos de consumo y las personas y familias que los realizan son los consumidores.

Las personas o familias pueden decidir, sin embargo, no gastar todos sus ingresos en la satisfacción de necesidades inmediatas. Pueden, en efecto, destinar una parte de su ingreso a la compra de un bien de capital (maquinaria, herramienta, instrumentos de trabajo, casa, etc.) o de un

/título de

título de propiedad sobre dichos bienes de capital (acciones, bonos, etc.), con el fin de obtener posteriormente un flujo adicional de ingresos derivados de dicha propiedad. En este caso, la parte del ingreso que no fue gastada en consumo constituye un ahorro o inversión. 1/

Las demandas de bienes y servicios finales de consumo y de capital serán atendidas por el flujo real de productos y servicios que resulta de la actividad productiva. Dicho flujo tendrá que consistir precisamente de los diversos bienes y servicios finales que los consumidores demandan para satisfacer sus necesidades inmediatas de consumo y también de los bienes de capital que desean obtener los inversionistas.

Ahora bien, mientras los bienes y servicios de consumo desaparecen en este proceso (se consumen), los bienes de capital pasan a incrementar el factor productivo capital (en la parte superior del gráfico 1). Con ello aumenta la capacidad de producción de la economía, dando lugar a la posibilidad de elevar simultáneamente la producción y los ingresos, y en consecuencia, el consumo y la propia formación de capital. De esta manera se obtiene una primera visión del proceso dinámico de crecimiento de un sistema económico.

1/ Por necesidad didáctica, este párrafo constituye una violenta simplificación del complejo mecanismo de ahorro-inversión. Más adelante se analiza este tema con mayor rigor.

/En esta

En esta presentación general del sistema económico se observan dos distinciones cualitativas de fundamental importancia para la comprensión del proceso económico.

En primer lugar, la diferenciación entre ciertos elementos productivos existentes en un determinado momento (stocks de factores productivos) y los flujos de producción e ingreso que dichos elementos productivos permiten obtener a lo largo de un período, gracias a la intervención de los agentes productivos. Este primer aspecto del proceso económico se refiere principalmente a las relaciones que existen entre la capacidad de producción de un sistema económico y el volumen de producción efectivamente obtenido, es decir, al grado de utilización y aprovechamiento de los factores productivos. Ya queda claramente indicada también la función dinámica que corresponde a los agentes económicos en la organización y aprovechamiento de los recursos en virtud de las oportunidades de lucro que existan y de los conocimientos de organización y de gerencia que posean, así como de las innovaciones tecnológicas posibles. El problema de la distribución del ingreso entre los propietarios (de recursos naturales y de capital), los asalariados y los agentes productivos (empresarios, Estado) también está claramente relacionado con los factores determinantes de la propiedad y utilización de los recursos productivos.

La segunda distinción básica es la que se refiere a las dos caras del proceso productivo: la corriente de productos y servicios y la corriente de ingresos; la oferta y la demanda; las ventas y las compras. Cada una

/de estas

de estas parejas de conceptos no representa sino la misma transacción mirada desde los puntos de vista de las dos unidades económicas que intervienen en ella: el productor y el consumidor; el oferente y el demandante; el vendedor y el comprador. Este aspecto del proceso económico está relacionado más estrechamente con las cuestiones referentes al nivel y composición del ingreso nacional, al funcionamiento y características de los mercados, al nivel de los ahorros y su equilibrio con la formación de capital, y a la determinación del nivel y del sistema de precios.

2. La función de los mercados

La descripción general del sistema económico realizado en el párrafo precedente ofrece una primera visión de la extrema complejidad del proceso económico y del alto grado de interdependencia que existe entre los múltiples elementos que intervienen en dicho proceso. Surgen así una serie de interrogaciones en relación con la organización de la actividad económica.

En pocas palabras, un sistema económico es una maquinaria que produce bienes y servicios para la satisfacción de ciertas necesidades de la población. Estas necesidades no sólo son innumerables en variedad sino también ilimitadas en cantidad. En cambio, los factores productivos existentes en un momento determinado -individualmente y en su combinación- poseen una cierta capacidad máxima de producción, imponiendo así un límite a la satisfacción de las necesidades. En otras palabras, las necesidades humanas exceden en mucho las posibilidades de satisfacerlas. Somos incapaces de producir bienes y servicios en cantidad suficiente para satisfacer

/todas las

todas las necesidades de la población; peor tadavía, no somos capaces ni siquiera de producir lo suficiente para satisfacer las necesidades más apremiantes de amplios sectores de la población.

Si esto es así, quiero decir que existe un problema de decisión u opción: ¿cuáles necesidades, de entre todas ellas, deberán ser atendidas? De entre cientos de miles de productos que se podrían obtener mediante la utilización de los recursos productivos, es preciso en consecuencia dar una cierta prioridad a la producción de algunos de ellos. Pero además es preciso determinar la cantidad en que se producirán esos bienes prioritarios, ya que se desperdiciaría el factor productivo tierra, por ejemplo, si se produce un exceso de azúcar y menos arroz que lo necesario. El problema consiste entonces en determinar cuáles productos se producirán y en qué cantidad. Esto plantea necesariamente una serie de otras preguntas: ¿cuál combinación de factores productivos de entre todas las combinaciones posibles será utilizada? ¿a quién se destinarán los bienes y servicios producidos? ¿quiénes verán sus necesidades satisfechas y quiénes no podrán satisfacerlas?

Para responder a estas interrogantes, la respuesta que parece intuitivamente más evidente, incluso al observar cómo se resuelven los problemas de este tipo que presenta la dirección de una empresa, es que debe haber algún programa o plan y un organismo de planificación encargado de ejecutarlo. Un determinado tipo de organización económica -la socialista- efectivamente resuelve aquellos problemas por medio de un proceso centralizado y muy detallado de planificación. Una economía capitalista, en cambio,

/carece de

carece de una agencia planificadora centralizada que decida en detalle respecto de aquellas interrogaciones básicas. En el sistema capitalista dichas decisiones son el producto de un conjunto de fuerzas económicas que tienen su expresión cuantitativa en el mercado. En efecto, como se observa en el gráfico 1, en la confluencia de los flujos simultáneos y convergentes de demanda de bienes y oferta de productos se generan los mercados de bienes y servicios finales de consumo y de capital. De la misma manera, en la confluencia de la oferta de factores productivos con la demanda de dichos factores por parte de los agentes productivos, se genera el mercado de factores.

Ahora bien, como los flujos de demanda están representados por cantidades de dinero que sus poseedores cambian por las unidades de productos y servicios ofrecidos en el mercado, esa transacción da lugar a un precio: X unidades monetarias por determinado bien. Es evidente que si en el mercado se encuentran consumidores dispuestos a gastar 100 unidades monetarias para adquirir el producto A, del cual existen 20 unidades, el precio a que se realizarán las transacciones será de 5 unidades monetarias por una unidad de A. Si los consumidores decidieran súbitamente gastar 200 unidades monetarias en adquirir esas 20 unidades de A, el precio por unidad de A subiría a 10. En este caso, los productores que estaban dispuestos a vender a un precio de 5 recibirían una ganancia adicional de 5. Pero esto estimularía a los productores de A -y a otros que obtienen una ganancia menor por unidad vendida en otras líneas de producción B, C, D, etc.- a

/producir aquel

producir aquel bien A. Sin embargo, como los empresarios demandarían entonces más factores productivos, y la oferta de éstos es limitada, sus costos (pagos a factores productivos) aumentarían. Simultáneamente, al incrementar su producción de A y ofrecer, por ejemplo, 40 unidades del producto en vez de 20, el precio volvería a bajar a 5, si los consumidores mantienen su demanda monetaria de A en 200. Es bien posible, sin embargo, que los consumidores hayan decidido reducir sus compras del producto A cuando su precio se duplicó, de manera que en ese caso el precio bajaría a menos de cinco y los productores verificarían que habían sobreestimado las oportunidades de ese producto, desviándose en consecuencia a otras actividades más lucrativas. A lo largo de este ejemplo se ha supuesto que mientras varía el precio de A no varían los precios de los productos B, C, D .....Z. En consecuencia, cuando el precio de A pasó de 5 a 10 quiere decir que ese producto se encareció en relación a los otros bienes, y vice versa. Este tipo de cambios de los precios relativos es entonces el que constituye el elemento orientador de los productores y consumidores en sus decisiones de producción y de gasto, respectivamente. Es evidente que si los precios de los productos A, B, C, D ..... Z, aumentan todos en la misma proporción, no hay encarecimiento ni abaratamiento relativo de ninguno de ellos, y por consiguiente no habrá motivo para alterar los planes de producción de los productores ni los planes de consumo de los consumidores.

/Esto nos

Esto nos lleva a definir dos conceptos cuantitativos importantísimos para la comprensión del funcionamiento de los mercados: el nivel de precios y el sistema de precios. El nivel general de precios es el promedio del conjunto de precios que existen en el mercado. En este promedio, cada precio se pondera por la cantidad de productos y servicios transados a ese precio, a fin de que el promedio refleje la importancia relativa de los diversos bienes en la economía.

La cantidad de otros bienes que se pueden obtener a cambio de un bien determinado (dos camisas por un par de zapatos, por ejemplo), o sea el conjunto de coeficientes que se obtienen al expresarse todos los precios en términos del precio de un bien determinado, es lo que se denomina el sistema de precios, o simplemente los precios relativos.

Se observa entonces que los precios relativos pueden cumplir una función similar a la de una agencia de planificación centralizada: estimular el consumo de lo que se produce en exceso y desestimular el consumo de los bienes que no se producen en cantidad suficiente; estimular la producción de los bienes que no se producen en cantidad suficiente y desestimular la producción de lo que se produce en exceso. El elemento sensitivo esencial en este proceso de ajuste reside en los lucros de los productores. El precio de un bien escaso tiende a aumentar. Con ello aumenta el margen entre ingresos y costos de un empresario. Esto atrae a otros empresarios, y su producción adicional corrige la situación de escasez. Pero si la producción aumenta en exceso el precio tenderá a caer y el margen entre costos y ganancias puede hasta llegar a ser negativo, es decir, resultar pérdidas

/para los

para los productores. Esto los inducirá entonces a transferir factores productivos a otras actividades más rentables. Y así sucesivamente.

En definitiva, entonces, en este sistema sería el propio consumidor quien en último término orientaría la economía a través de sus reacciones ante los precios que se establecen en el mercado. Cada unidad monetaria gastada por él constituye un voto en favor de la producción de un determinado bien, y el número total de votos emitidos en favor de ese bien indicará la cantidad demandada del mismo. El conjunto de votos (poder de compra) emitidas en esa forma determina la jerarquía de necesidades a satisfacer. Pero nótese que esa votación no es necesariamente representativa de las necesidades físicas o reales de los individuos que componen la comunidad, sino sólo la expresión monetaria de sus necesidades. Estas dos cosas pueden ser y generalmente son diferentes porque en este sistema de votación monetaria algunas personas poseen muchos más votos que otras, y lo que determina el tipo y cantidad de bienes producidos son los votos emitidos y no las necesidades de todas las personas.

3. Conceptuación y funciones de los elementos básicos de un sistema económico.

Presentado someramente el sistema económico en su conjunto y examinada brevemente la significación de los mercados y del sistema de precios, conviene entrar en una descripción más rigurosa de los restantes elementos que se han destacado en el gráfico 1, procurando definirlos con mayor precisión y explicando las tareas básicas que desempeñan en el funcionamiento del sistema económico.

/a) Factores productivos.

a) Factores productivos. Se ha aceptado tradicionalmente que los factores productivos son 3: recursos naturales, trabajo y capital. Los recursos naturales (que antes llamamos tambipen capital natural) comprende las áreas que son utilizables para la producción agropecuaria y para otros propósitos como la construcción de edificios y obras públicas y también los recursos del subsuelo, los recursos hidráulicos (tanto del punto de vista de la generación de energía como del transporte y del suministro de agua potable) y todos los restantes recursos que la tierra ofrece y que son potencialmente utilizables para satisfacer alguna necesidad humana. El recurso trabajo (o capital humano) se refiere a la capacidad física e intelectual del hombre para realizar los esfuerzos o tareas necesarios a la utilización económica de los recursos físicos.

El esfuerzo humano actuando sobre los recursos naturales ha conseguido a través de un largo proceso de acumulación construir cierto tipo de bienes que también poseen la característica de ser capaces de producir nuevos bienes. Estos bienes - maquinarias, equipos, herramientas - constituyen el capital.

Como se indicó antes, en un sistema de propiedad privada los recursos productivos pertenecen a determinadas personas: los propietarios. Dichos propietarios reciben una remuneración para que coloquen los recursos productivos de su propiedad a la disposición de quienes desean hacer uso de ellos. En el caso del recurso tierra, sus propietarios

/reciben una

reciben una remuneración denominada renta por permitir a otras personas hacer uso de ella. En el caso del capital, sus propietarios reciben un interés por poner dicho capital a disposición de otras personas. En el caso del factor humano, las personas arriendan sus servicios a cambio de un salario. Renta, salario e interés son, en consecuencia, el precio de la utilización de los factores productivos. Estos precios tienen el carácter de una tasa que se cobra en relación al valor total del respectivo recurso y al período de tiempo por el que su propietario cede la utilización de los recursos productivos. El valor de un recurso, en cambio, es el precio que se paga por la transferencia de la propiedad y de la utilización de un recurso. La suma de los valores de los recursos productivos constituye la riqueza de un país.

b) Agentes productivos. La actividad humana destinada a obtener la creación de bienes y servicios mediante la utilización individual o combinada de los recursos productivos es realizada por ciertos individuos o instituciones denominados agentes productivos. Esta actividad especializada es realizada en una economía primitiva generalmente por la misma persona que proporciona el recurso trabajo y que, al mismo tiempo, es propietaria de la tierra. En una economía más avanzada, ante la complejidad de los procesos productivos y debido a que los productos no son autoconsumidos sino que se destinan en su mayor parte a un mercado, surge una función económica que consiste en descubrir una posibilidad de lucro observando simultáneamente: a) el precio que se puede obtener por una cierta cantidad de productos finales vendidos, y b) los gastos en que hay

/que incurrir

que incurrir para obtener la utilización de los recursos productivos que permitan la producción de dichos bienes. Esta función económica es ejercida en una economía de tipo capitalista por un cierto individuo que ha sido denominado el empresario. En este curso se preferirá utilizar en su lugar el término de agente productivo, que nos permite incluir como tal al empresario privado (con el que se identifica generalmente el concepto de empresario) y al Estado. Sobre todo en los países poco desarrollados, éste último se ha ido convirtiendo progresivamente en un agente productivo de la mayor importancia.

La actividad creadora y dinámica que caracteriza la función económica ejercida por los agentes productivos exige de ellos ciertos conocimientos tecnológicos y de organización que son precisamente los que les permiten decidir entre diversas alternativas de producción aquélla que les ofrece las mayores posibilidades de lucro. El conocimiento de diversas alternativas tecnológicas para la producción de un determinado bien permite conocer, en efecto, cuáles serán las proporciones en que los diversos recursos productivos intervendrán en los procesos de producción y cómo esas proporciones variarán en función de la escala o volumen de producción. Los agentes productivos determinan, en consecuencia, la función de producción y simultáneamente la distribución de los ingresos. En resumen, los agentes productivos (empresarios privados o Estado) observando los precios y posibilidades de venta en el mercado de bienes y servicios finales (o las necesidades de la población no manifestadas en ese mercado, en el caso

/del Estado)

del Estado) y la remuneración de cada factor productivo, función de su precio (determinado en el mercado de factores) y la cantidad relativa de factores utilizados (dada por la alternativa tecnológica escogida o función de producción) constituyen el elemento organizador esencial del sistema económico. Ellos deciden - sobre la base de las informaciones que proporcionan los mercados y la compensación que desean obtener por su propio esfuerzo - los bienes que se producirán y en qué cantidad, los factores que se utilizarán y el grado y proporción en que los utilizarán (y en consecuencia, la tecnología que será adoptada) y también la distribución de las remuneraciones entre los propietarios de los factores productivos, los asalariados y los propios agentes productivos.

c) Producción. Como se ha visto, la combinación racional de los factores productivos en virtud de la acción de los agentes productivos da lugar a la creación de una cierta cantidad de bienes y servicios. Una unidad productiva cualquiera, operada por un agente productivo, utiliza en su actividad productiva no sólo servicios de factores productivos sino también una serie de materias primas, combustibles y otros bienes y servicios intermedios. Mientras en el proceso productivo se utilizan los factores y agentes productivos sin agotar ni modificar la existencia de los mismos, las materias primas o insumos utilizados en la producción sufren transformaciones mediante las cuales dejan de existir como materias primas y se convierten, bajo la acción de los factores y agentes productivos, en productos y bienes finales. El conjunto de servicios de factores,

/materias primas

materias primas y bienes intermedios utilizados por una empresa se denomina insumos.

Los bienes intermedios y materias primas utilizados en una unidad productiva cualquiera provienen de otras unidades económicas que los producen. Así, por ejemplo, el agricultor (agente productivo) poniendo en utilización sus recursos productivos (tierra, trabajo y capital) y utilizando bienes intermedios (semillas, fertilizantes) adquiridos de otras unidades productivas (agricultores, comerciantes e industriales) logra al final de un ciclo productivo la cosecha de una determinada cantidad de trigo. El producto es adquirido por otra unidad productiva, el molinero, para el cual el trigo constituye una materia prima. El molinero (agente productivo) utilizando sus recursos productivos y otros insumos (transporte, energía) produce harina. El molinero vende este producto a otra unidad económica, el panadero, para el que la harina constituye una materia prima. El panadero utiliza sus recursos productivos y otros insumos (transporte, energía, levadura, sal, agua) y convierte este insumo en un bien final: el pan. Este pan es un bien final porque satisface directamente una necesidad del consumidor y desaparece una vez consumido.

En este proceso de producción de un bien final se han distribuido remuneraciones a factores y agentes productivos en cada una de las etapas de producción, pagando salarios, intereses, rentas, impuestos y lucros a todos los factores y agentes productivos que intervinieron en el proceso de producción. Desde el punto de vista de la comunidad como un

/todo, el

todo, el conjunto de estas remuneraciones constituyen el valor neto agregado o ingreso generado en la producción de pan. Las compra-ventas de materias primas o bienes intermedios entre agentes productivos (entre el agricultor y el molinero y entre el molinero y el panadero) no son sino cambios de propiedad de dichas materias entre las unidades productivas, transacciones que nada agregan al ingreso generado en el proceso de producción de pan. En efecto, si la producción de pan en vez de ser realizada por tres diferentes agentes productivos fuera realizada en una única empresa integrada, aquellas transacciones entre agentes productivos no tendrían lugar pues sólo habría un agente productivo, pero el valor agregado del producto final sería exactamente el mismo que en el caso anterior. La parte del proceso productivo que consiste en la producción de las materias primas a ser usadas en ulteriores procesos productivos es lo que se denomina producción intermedia.

Para obtener una visión integral del proceso productivo, incluyendo la producción intermedia y la producción final y además las remuneraciones que se pagan a lo largo del proceso productivo, es conveniente recurrir a un determinado método de presentación denominado cuadro de insumo-producto o cuadro de relaciones interindustriales. Este cuadro consiste básicamente en una clasificación de todas las transacciones productivas simultáneamente desde el punto de vista del productos (vendedor) y del comprador. Ello se obtiene enumerando en el sentido vertical a la izquierda del cuadro las diferentes actividades productivas vendedoras y repitiendo la enumeración

/de izquierda

de izquierda a derecha, en el mismo orden, de las actividades compradoras. De allí resulta que en cada línea horizontal se obtienen todas las ventas realizadas por una actividad a todas las demás actividades (y a sí misma). La suma horizontal de estas ventas (sector A del cuadro) constituye el valor de la producción intermedia de cada actividad que, sumada a las ventas de bienes y servicios finales producidos por cada actividad (sector B) nos permite obtener el valor bruto de la producción de cada actividad (columna de la extrema derecha). Siguiendo idéntico procedimiento para todas las demás actividades se podrá obtener por simple suma de todas las ventas (en sentido vertical) el valor total de la producción intermedia, el valor total de la producción de bienes y servicios finales (distinguiendo los de consumo de los de capital) y el valor bruto total de la producción.

Siguiendo las columnas del cuadro de insumo-producto de arriba hacia abajo se observan las compras que una determinada actividad de la producción realiza de todas las demás actividades. Además de eso, en la parte inferior del cuadro (sector C) se especifican las "compras" de los servicios prestados por los factores y agentes productivos, representadas por las remuneraciones pagadas a dichos factores y agentes productivos (salarios, rentas, etc.).

Aunque relativamente complejo, en esta introducción se ha utilizado el cuadro de relaciones interindustriales con el objeto de poner de relieve la característica fundamental de un sistema económico moderno: el alto grado

/de interrelación

do interrelación entre los diversos componenetes de un sistema económico. Resulta evidente a través de estapresentación que un determinado fenómeno que afecta a cualquiera de las actividades productivas afectará necesariamente a todas las demás actividades productivas a las cuales aquella actividad compre o venda. Simultáneamente se alterará también en ese caso la cantidad disponible de bienes y servicios finales de consumo y/o de capital que la actividad directamenta afectada pueda proporcionar, como también se alterará el volumen de ingresos distribuídos y la distribución entre las diferentes remuneraciones.

d) Ingresos. Se ha indicado anteriormente que los ingresos constituyen la remuneración pagada a los factores y agentes productivos y que el conjunto de dichos ingresos constituyen el valor neto o valor agregado de la producción, o también el ingreso o renta nacional. El conjunto de ingresos percibidos en forma de salarios, rentas, intereses y lucros de empresas privadas constituye el ingreso privado. La parte del ingreso nacional constituída por los impuestos representa la principal fuente de ingresos del sector público. El conjunto de ingresos constituídos por salarios, rentas, intereses e impuestos - sumados a las compras de materias primas, energía, etc - constituyen el costo de producción del empresario, en tanto que el lucro constituye un excedente de ingresos sobre costos que representa la remuneración del agente productivo. 2/

2/ La definición precisa de estos conceptos y de sus interrelaciones es parte fundamental de la materia del Curso de Contabilidad Social.

/Los individuos

Los individuos y familias pueden destinar los ingresos que perciban de su trabajo (salarios), de sus propiedades (rentas, intereses) y/o por su función de agentes productivos (lucros) a tres propósitos generales:

a) adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades inmediatas (consumo),

b) adquirir la propiedad sobre bienes o servicios que le permitan obtener una corriente de ingresos en el futuro (ahorro o inversión).

c) transferir una parte de su ingreso a otras personas o instituciones sin pretender nada en cambio (tranferencia). Como en el caso de los bienes intermedios, se trata aquí de cambios en la propiedad de los ingresos entre personas o instituciones.

Estos cambios tienen singular importancia desde el punto de vista de la redistribución del ingreso.

La relación cuantitativa entre el comportamiento del consumo total y del ingreso total, particularmente entre los cambios en una y otra cantidad, se obtiene a través de la función consumo. La función consumo a su vez permite medir la propensión a consumir y la propensión a ahorrar. La propensión a consumir es justamente el aumento que se puede esperar en el consumo cuando crece el ingreso; y la propensión a ahorrar será el aumento del ahorro que se puede esperar cuando crece el ingreso. Estos conceptos son de evidente importancia desde el punto de vista del desarrollo económico pues se refieren justamente a las decisiones que la sociedad adopta en cuento al uso de sus ingresos en satisfacer necesidades

/presentes o

presentes o en ahorrarlos e invertirlos para obtener mayores ingresos posteriormente y así poder satisfacer mejor sus necesidades en el futuro.

e) Gastos o demandas de consumo. Se indicó anteriormente que los gastos de consumo se realizan de acuerdo a una determinada jerarquía derivada de su urgencia relativa. Por esta razón conviene agruparlos en una determinada clasificación; gastos en: alimentos, vivienda, vestuario, transporte, educación, diversiones, etc. El interés de esta clasificación reside fundamentalmente en que esas diversas partidas de los gastos de consumo de las personas siguen un comportamiento que está relacionado principalmente con el nivel del ingreso de la persona o familia. Así, por ejemplo, las personas de bajos ingresos gastan prácticamente toda su renta - y a veces hasta más que su ingreso - en adquirir los bienes más fundamentales. La posibilidad de adquirir bienes y servicios que producen mayor bienestar, confort, seguridad, cultura, etc., sólo comienza a aparecer cuando los niveles de ingresos son suficientemente elevados. En consecuencia, al comparar la estructura o composición del gasto de personas o familias de diferentes niveles de ingresos se observan diferencias muy grandes. Los cuadros 1 y 2 ilustran cómo van creciendo a ritmos diferentes las diversas categorías de gastos a medida que se pasa de familias pobres a familias ricas, dando como resultado un violento cambio en la estructura del gasto entre ambos extremos de ingresos.

Este fenómeno se observa también con igual nitidez cuando se compara la estructura del gasto en consumo de países de diferentes

/niveles de

niveles de ingreso per cápita. Una comunidad que tiene un ingreso medio per cápita muy reducido, como es el caso de los países poco desarrollados, dedicará una enorme proporción de su ingreso a la satisfacción de las necesidades más primarias y una proporción muy escasa a la adquisición de bienes y servicios superiores. Un país de alto nivel de ingreso tandrá en cambio una estructura del gasto mucho más diversificada, con una menor importancia relativa de los gastos en alimentos y otros de primera necesidad y participación mayor de bienes manufacturados y servicios de diversas especies. Esto puede verse con toda claridad en el cuadro 3.

La relación que, segun se observó, existe entre el nivel de ingreso y la estructura del gasto tiene una enorme importancia porque indica que a medida que una familia o un país elevan su ingreso medio a lo largo del tiempo, se producirá también un proceso de cambio estructural en la composición de los gastos de consumo, o sea, un proceso de diversificación de la demanda (Veáse el gráfico 2). Para que esto pueda ocurrir, es preciso que ciertos gastos aumenten a una velocidad relativa menor que el ingreso y otros a ritmos relativamente más rápidos. Relacionando los diversos ritmos de crecimiento de los gastos con el ritmo de crecimiento del ingreso se puede obtener en consecuencia coeficientes que miden el comportamiento de los diversos gastos cuando se modifica el ingreso. Estos son los coeficientes de elasticidad-ingreso, que miden en qué porcentaje altera un consumidor su demanda de un determinado

/bien cuando

bien cuando su ingreso aumenta en 1%. Cuando la demanda de un bien crece proporcionalmente más que el ingreso de la persona, el coeficiente será mayor que la unidad y se dice que la demanda es elástica al ingreso. Cuando la demanda de un determinado bien crece proporcionalmente menos que el ingreso per cápita se dice que la demanda de dicho bien es inelástica al ingreso y el coeficiente respectivo será menor que la unidad. Cuando la demanda de un determinado bien crece en igual proporción que el ingreso por persona el coeficiente de elasticidad-ingreso de ese bien, será, por supuesto, igual a la unidad.

Algebraicamente, la elasticidad-ingreso correspondiente al bien a es igual al incremento relativo del consumo C del bien a dividido por el incremento relativo del ingreso Y;

es decir: $$\mathcal{E}_a = \frac{\frac{\Delta C_a}{C_a}}{\frac{\Delta Y}{Y}}$$

Luego, cuando $\frac{\Delta C_a}{C_a} > \frac{\Delta Y}{Y}$, $\mathcal{E}_a > 1$ y la demanda será elástica al ingreso.

Cuando $\frac{\Delta C_a}{C_a} < \frac{\Delta Y}{y}$, $\mathcal{E}_a < 1$ y la demanda será inelástica al ingreso.

Cuando $\frac{\Delta C_a}{C_a} = \frac{\Delta Y}{Y}$, $\mathcal{E}_a = 1$.

/En el

En el cuadro 4 se presenta un conjunto de coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda calculados para dos países Latinoamericanos en estudios de la CEPAL. Se observa ahí, por ejemplo, que si el ingreso medio per cápita en la Argentina aumentar en 10 por ciento, la demanda de alimentos sólo aumentaría en 4,8 por ciento mientras que la demanda de bienes duraderos aumentaría 17,2 por ciento y la de electricidad 27,0 por ciento. En cambio si en Panamá aumentara en 10 por ciento el ingreso, la demanda de alimentos crecería en 7,0 por ciento, la de bienes duraderos en 13,0 por ciento y la electricidad en 19,0 por ciento.

f) Gastos de capital. Las personas en su conjunto gastan en la adquisición de bienes de consumo la mayor parte de su ingreso. La diferencias entre el ingreso disponible y el consumo, o sea, los recursos monetarios no gastados, constituye el ahorro neto de las personas. Las personas que ahorran utilizan estos recursos monetarios para una enorme cantidad de transacciones: compras de activos físicos (casas, terrenos, joyas, oro, maquinarias, equipos, etc.); compras de activos financieros, o sea, ,adquisición de títulos de propiedad sobre activos físicos (acciones y bonos); aumentos de depósitos en cuentas corrientes o de ahorro y aumentos de disponibilidades de dinero en caja; cancelación de deudas y concesión de préstamos; y todas las demás formas de aumentar el activo o de reducir el pasivo. Otras personas recibirán en consecuencia un activo líquido (dinero) a cambio de la venta de otros activos. Estas otras personas podrán usar ese dinero para consumo (de esa manera consumirán

/más de

más de lo que les permite su ingreso corriente y estarán, de hecho, endeudándose o consumiendo su activo) o para adquirir nuevamente activos físicos o financieros, diferentes de los que vendieron. Cuando compran activos existentes o viejos no se producirá una adición al capital de la comunidad sino que simplemente se producirá un cambio de un tipo de activo por otro tipo de activo. Es un caso similar al de las compras de bienes intermedios entre empresas y al de las transferencias de ingresos entre personas, mencionados antes. A la inversión individual (compra de tierras por ejemplo) no corresponderá es este caso una inversión social, ya que sólo hubo un cambio de propietario de la tierra y no un aumento del recurso tierra.

Cuando compran en cambio activos nuevos (producidos en el período) realizan de hecho una inversión desde el punto de vista de la comunidad porque obligaron a producir un bien de capital adicional que se agrega al stock existente. Esto es así, sea que el inversionista compre directamente un activo físico nuevo (una máquina producida en el período) o un activo financiero nuevo (un título de propiedad sobre esa misma máquina). En esta forma se produce el proceso de financiamiento de las inversiones que permite la existencia de una demanda de bienes de capital. Los agentes productivos, que observaron en el mercado una oportunidad de lucro, necesitan financiamiento para comprar el terreno y las maquinarias y para construir la fábrica. Pueden usar para ello sus propios fondos líquidos (ahorros), cambiar sus activos viejos por dinero y pedir préstamos, emitir títulos de propiedad sobre la propia fábrica en construcción (deuda) y tratar de

/obtener así

obtener así los recursos necesarios para comprar los bienes de capital que necesiten para lograr la producción de un determinado bien.

g) Oferta de bienes y servicios. La oferta de bienes y servicios es evidentemente el resultado neto del proceso productivo que da lugar a un flujo real de bienes y servicios producidos. Este flujo, como se ha indicado, es la contrapartida del flujo de ingresos generado en el proceso productivo. En consecuencia, se presentan aquí los problemas del equilibrio global de ambos flujos (demanda global = oferta global) y de su equilibrio estructural, es decir, del ajuste entre la composición de la demanda global y la composición de la oferta global. Este ajuste se refiere a las grandes categorías de la demanda - consumo y ahorro - en relación a la oferta de bienes y servicios de consumo y de capital, y también al ajuste entre los diversos grupos de gastos (alimentos, vivienda, vestuario, etc.) y los correspondientes sectores productivos (agricultura, construcción, manufactura, etc.). Como se indicó anteriormente, el mecanismo de ajuste global se encuentra básicamente en el nivel de precios mientras que el sistema de precios cumple básicamente la función de ajuste para el equilibrio estructural. Existen por supuesto otras formas de ajuste, que actúan directamente sobre los niveles y estructuras de la oferta y demanda globales. Estos mecanismos de ajuste operan especialmente a través de la acción del sector público y del sector externo, por lo que conviene a estas alturas introducir explícitamente estos conceptos en la discusión.

/III El sistema

III. El sistema económico: una versión más compleja

En la discusión llevada a cabo hasta ahora se ha ignorado totalmente la existencia de otros sistemas económicos y las relaciones que se establecen entre los sistemas económicos. Además, aún cuando se mencionó la existencia del estado y de los impuestos, no se ha definido el concepto de sector público. En esta sección procuraremos definir con mayor precisión los diversos sectores de que se compone un sistema económico, estudiar las relaciones entre esos sectores y también las relaciones de un sistema económico con otro sistema económico.

1. El sector público.

En toda comunidad moderna el estado participa en mayor o menor medida en la actividad económica. Hay funciones que tradicionalmente caben al estado, como las de la defensa externa y la seguridad interior. Sin embargo el estado ha ido aumentando también su participación en la actividad económica propiamente dicha, llegando en muchos países a llevar a cabo practicamente toda la actividad económica. La razón fundamental de esta tendencia está en el grado de correspondencia que existe en cada comunidad entre los objetivos de esa comunidad y la retribución que se obtiene en el proceso de lograr esos objetivos, es decir, en el grado de coincidencia que hay entre los rendimientos sociales y los rendimientos privados. Cuando se realiza una inversión hay dos tipos de rendimientos: un rendimiento para el conjunto de la sociedad y un provecho directo para quien realizó la inversión. En ciertos casos, cuando el que realiza la inversión tiene la certeza de recibir un lucro suficiente, dicha inversión se realizará, sea o no de interés social. En otros casos, cuando no existe certeza de

/parte del

parte del inversionista de percibir un lucro adecuado por su inversión, dicha inversión no se realizará aún cuando sea de interés social. En este caso, sólo el estado podrá realizarla, porque el estado no persigue una retribución directa sino la satisfacción del interés social. El sistema institucional prevaleciente en lo que se refiere a la propiedad de los recursos productivos será por supuesto un determinante fundamental en este sentido. Si existe la propiedad privada de los medios de producción las inversiones privadas se realizarán en aquellas áreas en que exista una correspondencia adecuada entre inversión y retribución. En un sistema de propiedad colectiva de los medios de producción tal correspondencia desaparece por definición y las inversiones se realizarán en las áreas determinadas por el estado. Que estas inversiones sean o no de interés social depende naturalmente de lo que el propio estado considere como objetivo de la sociedad.

Ahora bien, dada la existencia de un estado que interviene en el proceso económico, esto significa que el estado (en términos del grafico 1) es propietario de por lo menos parte de los recursos productivos, que ejerce funciones como agente productivo, que participa en el proceso de la producción y que por consiguiente percibe ingresos y contribuye simultáneamente al flujo de bienes y servicios. En parte, los ingresos que percibe son el equivalente directo de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales, pero en parte - justamente para financiar aquellas actividades públicas que no le producen una retribución directa - el estado transfiere para si por la vía impositiva una cierta proporción de los ingresos pagados a los agentes productivos y a los propietarios de los factores productivos.

/Desde el

Desde el momento que el estado percibe ingresos, también contribuye por un lado a los gastos de consumo y al ahorro, y por el otro a la producción de bienes y servicios de consumo y de capital. En consecuencia, el sector público puede considerarse como otro de los instrumentos de ajuste para producir el equilibrio global y estructural de que se habló antes. Dicha función la cumple por una parte a través de las decisiones que afectan su propio nivel y estructura de gastos y también el nivel y estructura de su "producción" de bienes y servicios, y por otra parte a través de su política de impuestos, por ejemplo, que influye sobre el nivel y estructura del gasto y de la producción del sector privado.

a. <u>El sector externo</u>.

Los sistemas económicos no existen en forma aislada sino que conviven y mantienen relaciones con otros sistemas económicos. Para simplificar la exposición se puede suponer entonces que todos los demás sistemas económicos constituyen un solo sistema que llamaremos "el resto del mundo" o el "exterior". Por lo que se refiere a los factores productivos (volvemos al gráfico 1), éstos pueden pertener a nacionales o a extranjeros, así como nacionales pueden poseer la propiedad de factores productivos en el exterior. Los agentes productivos también pueden ser nacionales o extranjeros, y los agentes productivos nacionales pueden ejercer su actividad en su propio sistema económico y/o en el resto del mundo. En consecuencia la producción puede ser realizada por empresas nacionales y extranjeras, y podrá haber empresas de propiedad nacional residiendo y operando en el resto del mundo.

/El flujo

El flujo de remuneraciones pagadas a los propietarios de los factores productivos y a los agentes productivos se dividirá así en remuneraciones a factores y agentes nacionales y a factores y agentes extranjeros. Al mismo tiempo, los propietarios nacionales de factores productivos localizados en el resto del mundo y los agentes productivos nacionales que operan en el exterior percibirán los correspondientes ingresos desde el resto del mundo.

Por otra parte, el flujo de producción de bienes y servicios se destinará al mercado interno y al mercado externo (exportación) y la oferta global estará constituída además por los bienes y servicios comprados en el exterior (importaciones).

En cuanto a los gastos de consumo realizados en el país, estos se destinarán a la compra de bienes y servicios de consumo nacionales e importados. Los ahorros, por su parte, se destinarán a la compra de bienes de capital y títulos sobre bienes de capital en el país y en el exterior. En forma simétrica, los gastos de consumo realizados en el exterior se destinarán en parte a adquirir nuestras exportaciones de bienes y servicios de consumo, en tanto que los ahorros realizados en el resto del mundo se destinarán en parte a comprar bienes de capital y títulos sobre bienes de capital en nuestro país.

La balanza de pagos registra este conjunto de transacciones con el exterior. Los flujos de importaciones y exportaciones de bienes y servicios y de ingresos y egresos por concepto de remuneraciones de factores y agentes productivos (remesas de lucros, intereses, etc). constituyen la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Las transferencias de ahorros de

/un sistema

un sistema económico al otro por vía de la adquisición de activos físicos o financieros en la otra economía constituye la cuenta de capital de la Balanza de Pagos.

En virtud de que los diferentes sistemas económicos poseen sistemas monetarios diversos, cada transacción con el exterior implica cambiar moneda nacional por moneda extranjera u oro - que es una moneda internacional aceptada por todos los países. Así cada vez que se requiere comprar algo en el exterior surge una demanda de divisas (moneda extranjera) u oro. Cada vez que se vende algo al exterior y se percibe el valor correspondiente en oro y divisas surge una oferta de oro y divisas, ya que el exportador necesita poseer moneda nacional para sus actividades normales. Esta demanda y oferta de oro y divisas da lugar al mercado de cambios, mercado en el que se determina el tipo de cambio.

Dadas las variaciones que se producen en la demanda y oferta de divisas, las existencias de oro y divisas de un país - o sea su reserva monetaria internacional - tiende también a variar. Estas variaciones constituyen otra forma de transferencias internacionales de ahorros. Cuando las reservas en un país suben, quiere decir que ese país no ejerce su poder de compra sobre los bienes de otro país, lo que equivale a un aumento del ahorro en el país y a un préstamo al otro país. Cuando las reservas,bajan el país esta perdiendo poder de compra externo y endeudándose con el otro país que acumula dichas reservas y su correspondiente poder de compra.

El movimiento de las reservas constituye uno de los mecanismos de ajuste del comercio externo de un país, pero es un mecanismo de corto plazo.

/Cuando la

Cuando la acumulación o la pérdida de divisas es persistente debe recurrirse a otras formas de ajuste para conseguir el equilibrio en las cuentas externas de un país, o sea a través de cambios en el volumen de exportaciones e importaciones (lo que puede lograrse mediante variaciones en el tipo de cambio, imposición de controles cuantitativos y tarifas, cambios en el nivel del ingreso, etc.) o de los movimientos de capital de largo plazo (préstamos e inversiones directas).

Desde el punto de vista del equilibrio global y estructural de la economía el nivel y composición de las transacciones externas es de vital importancia. En efecto, el incremento en las exportaciones y los préstamos externos permiten a una economía obtener en el mercado internacional, con una enorme flexibilidad, una inmensa gama de bienes y aún de servicios necesarios para satisfacer a corto palzo la demanda interna. En otras palabras, permiten un aumento de la Oferta Global y una mayor adaptabilidad de la estructura de la oferta a la de la demanda.

IV. Los elementos determinantes de la actividad económica

Como se ha visto a lo largo del análisis del sistema económico, este sistema es fundamentalmente una maquinaria social que produce bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la población. Conviene preguntarse entonces cuáles son los elementos que explican el crecimiento y los cambios que ocurren en esas necesidades (demanda), cuáles los recursos productivos básicos con que la comunidad cuenta y hasta qué punto se aprovechan esos factores para generar una producción (oferta) suficiente o adecuada a las necesidades.

/ 1. Factores

1. Factores determinantes de la demanda global

Para analizar los factores determinanates de la demanda global conviene clasificarla en primer lugar en sus principales componentes, según el esquema que sigue:

- Demanda Global
  - Sector privado
    - consumo
    - inversión
  - Sector público
    - consumo
    - inversión
  - Demanda externa
    - materias primas
    - manufacturas
    - servicios

a) Sector privado

i) Consumo. La demanda de bienes de consumo aumenta y se diversifica en función del incremento demográfico en general y de la urbanización en particular; en función del incremento del ingreso per cápita, según se explicó anteriormente; en función de los cambios de gustos y hábitos que ocurren normalmente; en función de los cambios de gustos y hábitos derivados del efecto de demostración ejercido por ciertos grupos sociales en el país y por otros países más desarrollados; en función de los cambios en la distribución del ingreso, debido a la diferente estructura del gasto de los diversos grupos de ingresos; en función de la aparición de nuevas formas de consumo por cambios tecnológicos en los productos y servicios; en función de la publicidad y propaganda, etc.

/ii) Inversión

ii) Inversión. Los cambios en el nivel y estructura de la demanda estimulan al inversionista privado a aumentar y reorientar sus inversiones, lo que provoca cambios en el volumen y tipo de los bienes y servicios de capital demandados. Igual reacción provocan los cambios en la política económica del gobierno (políticas de precios, salarios, tasa de cambios, tributación, etc.). El propio nivel y orientación de los gastos del estado también influye en las decisiones de los empresarios, particularmente cuando el gobierno realiza inversiones que crean economías externas para las empresas. Las innovaciones tecnológicas igualmente permiten modificar el nivel y composición de las inversiones.

b) Sector público. Tanto los gastos de consumo como las inversiones del estado tienen que crecer y diversificarse en función del crecimiento y de la diversificación de las necesidades de un población también creciente y con mayor ingresos, y que se concentra cada vez más en centros urbanos exigiendo la ampliación de los servicios urbanos. La filosofía política que orienta la acción del estado tendrá también una gran influencia, particularmente en lo que se refiere a la ampliación de los servicios sociales del estado: salud pública, educación, vivienda, etc., y a la participación directa o indirecta del estado en la actividad económica propiamente dicha.

c) Demanda externa. La demanda que proviene de otros países dependerá de: el nivel y crecimiento del ingreso en esos países, su política de importaciones y de cambio, el grado de competencia de nuestros productos

/en relación

e en relación con otros países productores, la estructura de las exportaciones por tipos de productos, las innovaciones tecnológicas que pueden afectar el consumo del producto de exportación, la política comercial, etc.

2. Factores determinantes de la magnitud, aprovechamiento y crecimiento de los factores productivos

a) Recursos naturales

Características de la formación geológica;

Condiciones metereológicas;

Grado de conocimiento de los recursos naturales;

Tecnología disponible;

Localización de los recursos;

Régimen legal de propiedad y de concesiones;

Grado de concentración de la propiedad.

b) Trabajo (población activa)

Población total;

Estructura de la población por edades (evolución de las tasas de mortalidad y natalidad);

Grado de capacitación de la mano de obra y estructura por capacidades;

Orientación de la educación;

Extensión de la jornada de trabajo;

Condiciones de salud de la población;

Tipo de sociedad: dinámica, estática, jerarquizada o fluída.

/c) Capital

c) Capital

Evolución histórica de la Renta Nacional; total y por sectores;

Evolución histórica de la tasa de ahorro; total y por sectores;

Evolución de la tasa de depreciación; total y por sectores;

Grado de desarrollo de la industria de bienes de producción;

Magnitud, crecimiento y composición de las importaciones.

3. Factores determinantes de la oferta global

Dados el crecimiento y diversificación de la demanda global y las disponibilidades de factores productivos, pueden plantearse ahora las condiciones determinantes del grado en que la producción y las importaciones lograrán satisfacer la demanda.

a) Producción

Disponibilidad y accesibilidad de los factores productivos;

Características de los agentes productivos;

Acceso al conocimiento tecnológico;

Acceso a los recursos financieros;

Condiciones institucionales y jurídicas;

Estructura y funcionamiento de los mercados.

b) Importaciones

Nivel y composición de las exportaciones;

Carácter multi o bilateral del comercio exterior;

Movimientos de capital;

Relación del Intercambio.

/V. Definición y

V. Definición y naturaleza de la Economía

1. Definición

Economía es la ciencia social que estudia la forma en que una sociedad satisface las necesidades de su población mediante la utilización de factores productivos relativamente escasos.

2. El problema característico y fundamental de la Economía

La combinación de los factores productivos de tal manera que se alcance a satisfacer la mayor cantidad posible de necesidades.

3. Características de los factores productivos

a) Son relativamente escasos.

La escasez o limitación de los factores es relativa, depende de las necesidades que se precisen satisfacer, y constituye la base de todo el problema económico.

b) Tienen utilización alternativa.

Para que exista el problema económico de lograr las combinaciones más favorables es condición que los factores se puedan utilizar para diversos propósitos alternativos y en proporciones diversas. Diferencia entre problema económico y problema técnico; diferencia entre utilización más económica de los factores, y utilización técnicamente más eficiente.

4. Características de las necesidades

a) Las necesidades de bienes y servicios son múltiples.

Existe una gran variedad y diversidad de necesidades, mayor mientras más elevado es el nivel de vida;

/b) Existe un

b) Existe un orden jerárquico de las múltiples necesidades. Los consumidores procuran satisfacer primero sus necesidades más apremiantes - alimentación, vestuario, habitación - y despues las necesidades de orden más secundario.

Cuadro 1

INGRESOS Y GASTOS DE LAS FAMILIAS EN CHICAGO, 1935-36

(Dólares)

Tramos de ingreso	Ingreso medio	Gasto total	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Transporte	Servicios médicos	Contribuciones e impuestos	Otros	Excedente neto
500 - 749	684	893.3	385.1	344.0	64.3	26.0	23.9	10.3	39.7	-
750 - 999	908	1 036.0	420.4	376.8	94.4	39.0	45.4	10.0	50.0	-
1 000 - 1 249	1 132	1 205.6	468.6	431.3	117.7	64.5	45.3	15.8	62.4	-
1 250 - 1 499	1 369	1 407.3	536.6	490.1	136.9	75.3	57.5	24.6	86.3	-
1 500 - 1 749	1 621	1 637.2	593.4	551.1	170.2	103.7	77.8	32.4	108.4	-
1 750 - 1 999	1 876	1 842.2	624.7	628.5	200.7	140.7	78.8	43.1	125.7	41.3
2 000 - 2 249	2 113	2 036.9	663.5	674.0	234.5	175.4	93.0	57.0	139.5	86.6
2 250 - 2 499	2 372	2 281.9	763.8	744.8	260.9	168.4	111.5	64.0	168.4	97.2
2 500 - 2 999	2 735	2 557.2	795.9	820.5	317.3	229.7	117.6	82.0	194.2	186.0
3 000 - 3 499	3 238	2 859.1	871.0	887.2	346.5	259.0	129.5	126.3	239.6	372.4
3 500 - 3 999	3 731	3 242.2	958.9	1 029.8	440.3	291.0	145.5	134.3	242.5	492.5
4 000 - 4 999	4 453	3 878.6	1 077.6	1 148.9	516.5	400.8	195.9	244.9	239.9	587.8
5 000 - 7 499	5 966	4 778.8	1 151.4	1 503.4	602.6	507.1	232.7	346.0	435.5	1 181.3
7 500 - 9 999	8 643	6 992.2	1 460.7	2 160.7	1 071.7	734.7	285.2	579.1	700.0	1 598.9
1 000 y más	16 277	10 547.5	1 790.5	3 108.9	1 432.4	1 009.2	244.2	1 920.7	1 041.7	5 648.1

Fuente: Family income and expenditure in Chicago, 1935-36. U.S. Dept. of Labor.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE GASTOS POR TRAMOS DE INGRESOS

Tramos de ingreso (dólares)	Ingreso medio (dólares)	Porciento del ingreso representado por:								
		Gasto total	Alimento	Vivienda	Vestuario	Transporte	Servicios médicos	Contribuciones e impuestos personales	Otros	Excedente neto
500 - 749	684	130.6	56.3	50.3	9.4	3.8	3.5	1.5	5.8	-
750 - 999	908	114.1	46.3	41.5	10.4	4.3	5.0	1.1	5.5	-
1 000 - 1 249	1 132	106.5	41.4	38.1	10.4	5.7	4.0	1.4	5.5	-
1 250 - 1 499	1 369	102.8	39.2	35.8	10.0	5.5	4.2	1.8	6.3	-
1 500 - 1 749	1 621	101.0	36.6	34.0	10.5	6.4	4.8	2.0	6.7	-
1 750 - 1 999	1 876	98.2	33.3	33.5	10.7	7.5	4.2	2.3	6.7	2.2
2 000 - 2 249	2 113	96.4	31.4	31.9	11.1	8.3	4.4	2.7	6.6	4.1
2 250 - 2 499	2 372	96.2	32.2	31.4	11.0	7.1	4.7	2.7	7.1	4.1
2 500 - 2 999	2 735	93.5	29.1	30.0	11.6	8.4	4.3	3.0	7.1	6.8
3 000 - 3 499	3 238	88.3	26.9	27.4	10.7	8.0	4.0	3.9	7.4	11.5
3 500 - 3 999	3 731	86.9	25.7	27.6	11.8	7.8	3.9	3.6	6.5	13.2
4 000 - 4 999	4 453	87.1	24.2	25.8	11.6	9.0	4.4	5.5	6.6	13.2
5 000 - 7 499	5 966	80.1	19.3	25.2	10.1	8.5	3.9	5.8	7.3	19.8
7 500 - 9 999	8 643	80.9	16.9	25.0	12.4	8.5	3.3	6.7	8.1	18.5
10 000 y más	16 277	64.8	11.0	19.1	8.8	6.2	1.5	11.8	6.4	34.7

Fuente: U.S. Department of Labor, Family Expenditure in Chicago, 1935-36.

Cuadro 3

ESTRUCTURA DEL CONSUMO PRIVADO POR HABITANTE PARA ALGUNOS PAISES ALREDEDOR DE 1950

País	Ingreso per capita	Alimentos	Manufacturas		Servicios			Otros
			Vestuario	Mobiliario, etc.	Vivienda	Distracción, aseo, etc.	Transporte	
				(Dólares)				
Honduras	150	90.4	15.4	5.1	12.9	11.7	3.9	10.6
Colombia	250	141.0	24.7	19.2	27.5	12.5	5.5	19.6
Chile	360	182.5	39.9	28.1	36.4	19.8	19.8	33.1
Argentina	460	165.6	124.7	43.7	39.6	45.1	25.3	16.0
Noruega	740	268.6	220.5	83.6	-	-	-	-
Canadá	1 310	400.9	362.9	153.3	-	-	-	-
Estados Unidos	1 870	536.7	205.7	185.1	151.5	321.6	230.0	237.6
	(Dólares)	(Porcientos)						
Honduras	150	60.3	10.3	3.4	8.6	7.8	2.6	6.9
Colombia	250	56.4	9.9	7.7	11.0	5.0	2.2	7.7
Chile	360	50.7	11.1	7.8	10.1	5.5	5.5	9.2
Argentina	460	36.0	27.1	9.5	8.6	9.8	5.5	3.6
Noruega	740	36.3	29.8	11.3	-	-	-	-
Canadá	1 310	30.6	27.7	11.7	-	-	-	-
Estados Unidos	1 870	28.7	11.0	9.9	8.1	17.2	12.3	12.7

Fuente: CEPAL, El Desarrollo Económico de la Argentina. Parte I, Anexo II.

Cuadro 4

COEFICIENTES DE ELASTICIDAD-INGRESO DE LA DEMANDA

	Argentina	Panamá
Alimentos	0.48	0.70
Alimentos agrícoles	0.40	0.62
Alimentos manufacturados	0.52	0.78
Manufacturas	1.37	1.24
Bienes no duraderos	1.24	1.17
Bienes duraderos	1.72	1.31
Servicios	1.16	1.37
Transporte	2.30	2.00
Comunicaciones	1.60	1.23
Electricidad	2.70	1.90
Servicios personales	1.24	1.25
Alquileres	0.10	0.49

Fuente: CEPAL, El Desarrollo Económico de la Argentina.
CEPAL, El Desarrollo Económico de Panamá.

Gráfico 1- El SISTEMA ECONOMICO

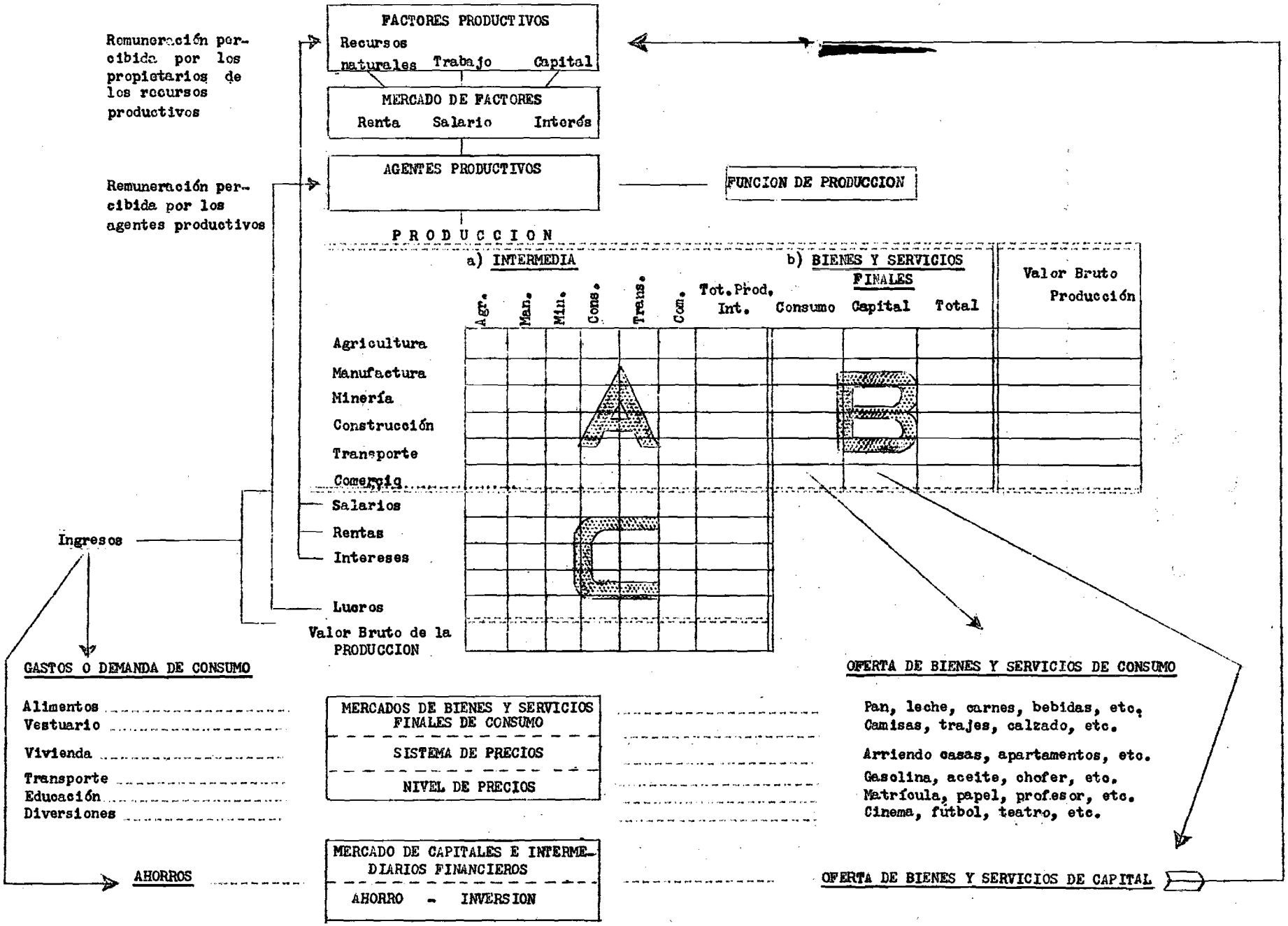
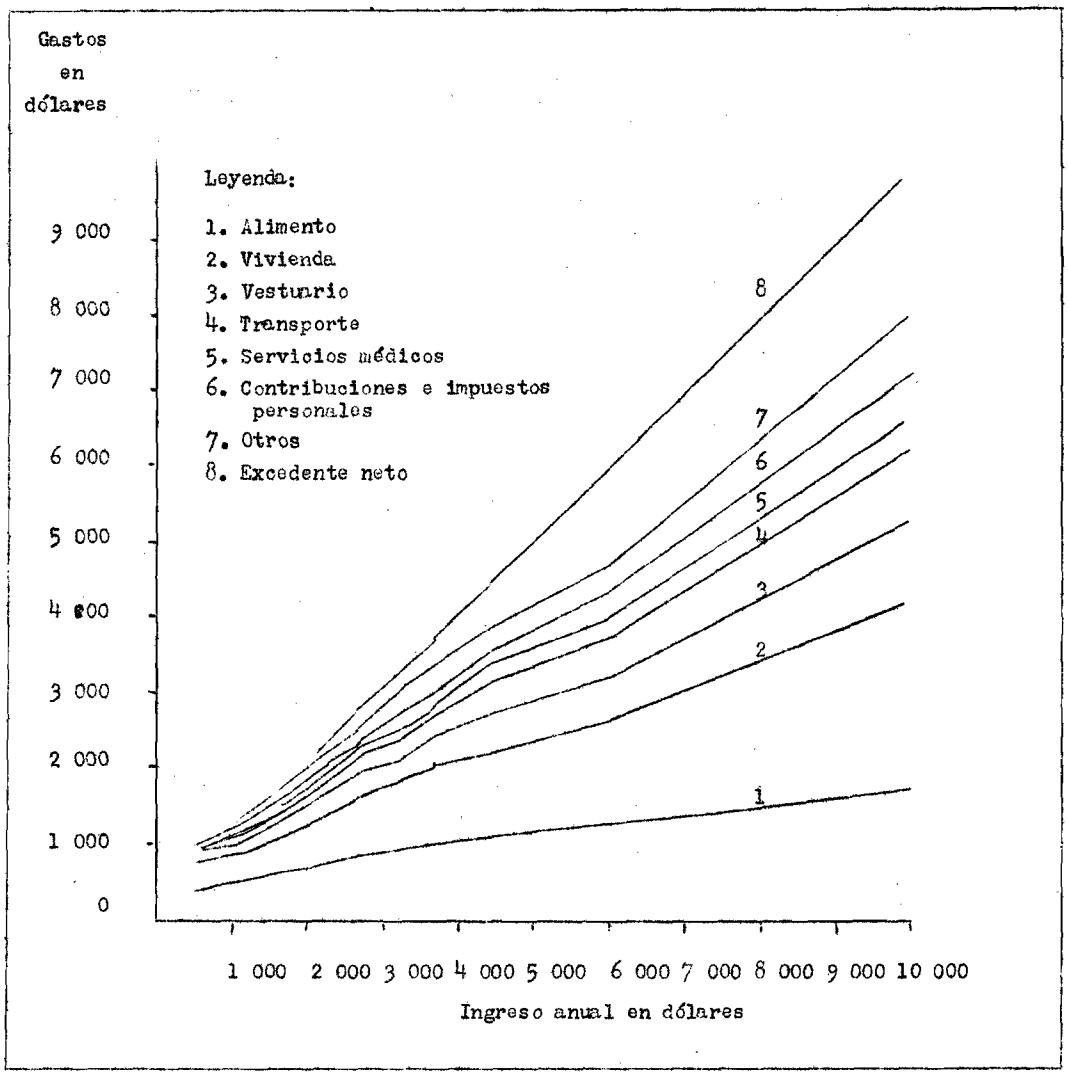


Gráfico 2

ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS FAMILIAS
EN CHICAGO EN 1935-36



INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, mayo de 1963

DESARROLLO ECONOMICO *

por

Osvaldo Sunkel

* Minutas preliminares para el Curso Básico de Planificación, Programa de Capacitación del Instituto.

Advertencia

El texto de los apuntes de Desarrollo Económico que se adjunta es una versión muy preliminar de las notas de clases sobre esta materia, y está sujeto a revisiones de fondo y de forma. El texto está además incompleto a partir de la letra C del índice.

I N D I C E

DESARROLLO ECONOMICO

/e) Las

/2. Teorías y

/3. Escasez

Pág.

/c) El

Pág.

/E. Capital

DESARROLLO ECONOMICO

I. INTRODUCCION

A. Objetivos del Curso

1. Examinar la amplitud y significación de la idea de desarrollo.
2. Explicar el carácter de necesidad y urgencia que han adquirido el desarrollo económico y la planificación en años recientes.
3. Demostrar que el proceso de desarrollo económico entraña una profunda transformación de la estructura económica, demográfica y política de la sociedad.
4. Formular un esquema de análisis especialmente adaptado al estudio de casos concretos de desarrollo económico.
5. Formular una interpretación del proceso de desarrollo económico de América Latina y señalar los principales problemas actuales del desarrollo.

B. Programa del Curso

1. El concepto de desarrollo

El Curso debe comenzar por dar una idea nítida del concepto de desarrollo. Para ello deberán señalarse las diferencias principales con respecto a conceptos como evolución, progreso, industrialización, crecimiento y otros con los que se ha identificado o se identifica a veces. El concepto de desarrollo es en parte heredero de esas diversas concepciones, que históricamente han tenido una definición bien precisa. Sin embargo, el concepto de desarrollo, tal como hoy se le entiende, es más amplio y más complejo que cada una de las ideas señaladas. En efecto, el análisis del proceso de desarrollo económico

/exige una

exige una interpretación que abarque varias dimensiones: el marco histórico del fenómeno, su carácter parcial en relación al desenvolvimiento social, su carácter esencialmente dinámico tanto en lo que se refiere a la evolución como al cambio estructural de los sistemas en estudio.

El marco histórico es necesario para verificar, por comparación de experiencias, el carácter único del fenómeno actual cuando se le considera como un todo, a pesar de las similitudes parciales con experiencias históricas. Las enseñanzas que se obtengan del análisis histórico sólo podrán ser aprovechables en el contexto de la interpretación global del fenómeno presente. Sin embargo, el análisis del panorama histórico es conveniente para observar los problemas propios con mayor amplitud de criterio, con un sentido crítico más agudo y positivo, con una mayor comprensión del contexto general de los problemas.

El carácter parcial del desarrollo económico en relación al desenvolvimiento social debe destacarse por dos razones, una de orden metodológico y otra de tipo político. En relación con la primera es evidente que lo que en realidad observamos es un fenómeno de cambio social global, dentro del cual destacamos los aspectos económicos por considerarlos el factor determinante y más fácilmente cuantificable, pero en él entendido de que los propios aspectos económicos también son a su vez influenciados por otros aspectos del proceso de cambio social.

En segundo lugar, el concepto del desarrollo económico ha tenido por algún tiempo un sentido muy estricto, suponiéndose que el aumento del ingreso per capita era lo esencial del desarrollo. Actualmente se comienza a calificar ese concepto puramente cuantitativo y se comienza a hablar de desarrollo económico y social, implicándose que hay también una responsabilidad explícita del estado de orientar su política hacia el mejoramiento directo e inmediato de las condiciones de vida de la población, conjuntamente con la elevación de los niveles de producción y productividad.

2. El análisis económico y el análisis del desarrollo económico

Tratándose de un fenómeno esencialmente histórico y ligado al proceso de cambio social, es evidente que su análisis requiere un enfoque dinámico. Es curioso que haya que insistir en algo tan obvio, pero es preciso porque la teoría económica ha sido relativamente poco fructífera en este sentido.

/No hay

No hay más que analizar las principales limitaciones de los enfoques fundamentales que utiliza la teoría económica: 1) limitaciones del análisis de "estática-comparativa": estudia dos situaciones en el tiempo, pero no las condiciones del proceso de ajuste, que es lo más importante; 2) limitaciones del análisis "dinámico": estudia las condiciones en que evoluciona un sistema, pero no los cambios que ocurren en las interrelaciones de las variables del sistema; es decir, desconoce que toda evolución implica una transformación del propio sistema, una transformación en la estructura del sistema. Por estas razones es conveniente definir claramente los elementos básicos de un sistema económico en crecimiento así como escoger entre ellos los que se consideran - para una determinada economía y etapa de evolución - los de mayor significación. Determinando las relaciones funcionales entre esos factores estratégicos se llegará a un modelo de interpretación, necesario para comprender el funcionamiento de esa economía. Las diferentes teorías y modelos de desarrollo consisten precisamente en eso, y su validez y utilidad está limitada a los elementos y relaciones funcionales considerados.

3. Las características cuantitativas del desarrollo económico

El estudio de las características cuantitativas del desarrollo económico tiene dos finalidades principales. La primera se refiere a la definición de las formas y problemas de la medición del ritmo y nivel de desarrollo. Esto tiene gran importancia porque, como se destacará luego, el concepto de desarrollo es esencialmente de carácter comparativo, es decir, relativo al grado de desarrollo alcanzado por otros países o regiones, de modo que el establecimiento de normas y patrones de medida es esencial.

Por otra parte, el estudio cuantitativo de los cambios estructurales que ocurren en una economía en crecimiento permite definir - a pesar de la diferencia de países y épocas - un patrón básico común de transformación estructural de la economía, que es de gran valor para la formulación del esquema teórico de interpretación del proceso de desarrollo.

4. El desarrollo económico de América Latina

La situación actual de las economías latinoamericanas, tanto por lo que se refiere a sus características básicas comunes como a la diversidad de problemas y situaciones que confrontan dentro de esa similitud esencial,

/no podría

no podría comprenderse cabalmente sin una amplia y completa descripción, análisis e interpretación del proceso de desarrollo económico que ha tenido lugar en América Latina.

Para ello es preciso definir sus características estructurales así como examinar la forma en que funcionaron y los resultados que han producido desde el punto de vista del desarrollo económico.

5. La política de desarrollo

Sobre la base anterior es posible llegar a un diagnóstico de las economías latinoamericanas, especificando sus deformaciones y deficiencias profundas así como sus problemas circunstanciales.

Por otra parte, la comprensión de la idea y del anhelo de desarrollo que existen en la región sirven de base para definir los principales objetivos de la política de desarrollo. Estos, cotejados con la situación actual permiten apreciar la viabilidad de ciertas metas y fijar las orientaciones y medios de la política de desarrollo económico y social. Queda esbozado así el marco de las condiciones y tareas en que deberá llevar a cabo la planificación.

C. El desarrollo y los juicios de valor

Es preciso plantear brevemente el problema de la forma de enfocar el desarrollo económico. La posición personal frente a este problema es particularmente importante en este tema, tanto porque no existe un cuerpo asentado de doctrina - y en consecuencia hay enfoques muy diferentes - como porque el problema está cargado de implicaciones políticas.

El propio término "desarrollo económico" ya lleva una carga de valoraciones e ideales que la comunidad le ha dado. El término implica que el desarrollo es deseable; que no ha sido logrado, que es posible en algún sentido o forma. El hecho de que el tema de nuestro estudio esté cargado de juicios de valor no presenta en sí mismo ninguna dificultad seria. Todos los temas tienen en mayor o menor medida la misma característica. Pero para ser objetivos es preciso reconocer y tener bien en claro en qué consisten tales valoraciones y la posición personal frente a ellas.

Esto nos obliga a definir nuestra posición frente al problema. Sólo reconociendo explícitamente nuestros prejuicios podemos ser enteramente

/honestos. En

honestos. En nuestro caso, los prejuicios personales derivan de lo que creemos que la mayoría de la gente espera del desarrollo económico. Dar forma explícita a lo que creemos que son los objetivos de la comunidad es una responsabilidad ética fundamental del profesional frente a su medio social ya que él puede estar o puede no estar de acuerdo con esos objetivos y en ambos casos es preciso reconocerlo. Yo personalmente considero el desarrollo económico como un medio para proporcionar a todos igualdad de oportunidades. Esto define para mí el fin último del desarrollo económico y en función de él juzgaré un determinado proceso de desarrollo económico. Pero esto no define necesariamente los medios que se utilizarán para lograr dicho proceso, excepto en el sentido de que sean eficientes para alcanzar el fin. La decisión sobre el camino político que se desea seguir - socialismo, capitalismo, etc. - es una decisión que la comunidad debe tomar, pero que no tiene importancia desde el punto de vista estricto del análisis del proceso de desarrollo económico. Lo esencial es no confundir fines y medios. Desde el punto de vista aquí adoptado, los diversos sistemas de organización política no son fines, sino medios. Por supuesto que los sistemas de organización política condicionan por sí mismos el logro del fin último del desarrollo económico y por lo tanto unos pueden en último término ser más eficaces que otros para lograr el fin, pero ese problema no nos interesa en este contexto, pues es una decisión que tomará la comunidad en base a otras consideraciones aparte de las económicas y a esa decisión deberemos atenernos.

Puesto que los valores personales influyen en las clases por más que se presenten los diversos puntos de vista, es esencial una amplia bibliografía. Para tal efecto se recomendará una bibliografía que sirva de orientación para un programa de lecturas posterior a este curso. Dada la enorme amplitud del campo que cubre el desarrollo económico, las clases serán fundamentalmente de síntesis e interpretación, utilizando y aplicando los conocimientos y conceptos estudiados anteriormente. El propósito es que cada uno se construya su propio esquema de análisis para lograr su propia interpretación del fenómeno del desarrollo. Sólo así podrá cada cual definir la posición que adoptará frente a este problema.

/II. EL CONCEPTO

II. EL CONCEPTO DE DESARROLLO

A. El significado de la idea de desarrollo

1. La evolución histórica del concepto

El concepto de desarrollo económico es sumamente reciente en la terminología económica. En su sentido actual no se le comienza a usar y a aceptar sino después de la Segunda Guerra Mundial. Tiene sus antecedentes en las nociones de evolución y progreso, propias de la gran expansión de la economía europea en los siglos XVIII y XIX bajo el signo del liberalismo. Sus antecedentes más inmediatos son las nociones de industrialización y de crecimiento. Todos estos conceptos están sin embargo limitados a problemas y son el producto de situaciones diferentes de los que encierra el concepto que nos preocupa.

Evolución es un concepto de origen o connotación esencialmente biológica que envuelve claramente la noción de secuencia natural de cambio, de mutación gradual y espontánea. La idea de desarrollo no comparte necesariamente ni la noción de naturalidad y espontaneidad con ese concepto, ni la de mutación gradual.

Progreso es un concepto asociado básicamente al adelanto técnico, a la incorporación de nuevas tecnologías, a la modernización de las formas de producción y de vida mediante el uso de técnicas, máquinas y procedimientos modernos. Este aspecto es ciertamente parte de la idea de desarrollo, pero es apenas uno de sus muchos aspectos.

Crecimiento es un concepto similar al de evolución, por lo menos en lo que se refiere al aspecto de mutación gradual que le es inherente, aunque no al de espontaneidad o naturalidad, que conlleva también. El concepto de crecimiento se refiere fundamentalmente a los problemas de insuficiente ritmo de expansión de largo plazo de las economías desarrolladas. Es el concepto opuesto a "estancamiento secular", en el sentido keynesiano, y está asociado a las teorías de la sustentación del pleno empleo en los países industrializados de Europa y Norteamérica. La teoría dinámica actual debe mucho a esta preocupación y los modelos de crecimiento modernos a su vez han constituído aportes fundamentales para el análisis y planificación del desarrollo, aunque con severas limitaciones, que ahora se comienzan a reconocer.

/Industrialización es

Industrialización es en realidad el pariente más cercano y el antecedente más inmediato del desarrollo económico en esta familia de conceptos. El desarrollo de la industria ha sido en efecto el aspecto más llamativo y dinámico del desarrollo económico en los países desarrollados y durante algún tiempo el desarrollo industrial era considerado sinónimo de desarrollo económico. Aunque cada día es más claro que esto no es estrictamente correcto, no deja de ser cierto que la industrialización - en mayor o menor medida - está siempre asociada al desarrollo económico, y también lo están algunas de las secuelas típicas que la industrialización ha traído consigo en los países hoy industrializados: la urbanización, la monetización de las trasacciones económicas, el trabajo asalariado, la sindicalización, la seguridad social, la mayor independencia individual dentro de la sociedad, la reducción en el tamaño de las familias, el trabajo femenino remunerado, la elevación de los niveles de vida, la mayor igualdad de oportunidades sociales, económicas y políticas, etc.

2. El carácter comparativo y relativo del concepto de desarrollo

Es un hecho histórico irrefutable que las sociedades en que se han logrado niveles de vida y de confort más elevados y mayor igualdad de oportunidades sociales son aquellas que han pasado por una gran expansión de su producción industrial, por una revolución industrial y por la consiguiente transformación integral de su vida social. Es también un hecho histórico irrefutable que sólo un pequeño número de países y una escasa proporción de la población mundial han pasado por esa Revolución Industrial y alcanzado elevados niveles de vida. Tal es el caso, en efecto, de los países de América del Norte, Europa Noroccidental y Oceanía, que representan menos de una cuarta parte de la población mundial. Las restantes tres cuartas partes de la población mundial no disfrutan de condiciones de vida satisfactorias y de éstas por lo menos dos cuartas partes - más de la mitad de la población mundial - se debate en una miseria mayor de la que prevalecía en Europa Occidental hace doscientos años.

El problema del desarrollo económico es esencialmente el de este contraste violento y brutal entre las condiciones de vida de que disfrutan los habitantes de unos pocos países en relación a las que soportan los restantes. Después de la Segunda Guerra Mundial este flagrante contraste

/se ha

se ha hecho insoportable. Las Naciones Unidas han sido el vehículo principal en que se ha destacado este hecho, por ser una tribuna internacional abierta por primera vez a la posibilidad de que los países poco desarrollados expresen su condición de rezagados en recibir los beneficios de la propagación de la revolución industrial.

Nuestra primera tarea para llegar a comprender este fenómeno del subdesarrollo en que quedaron los países de la América Latina deberá ser, en consecuencia, comprender el significado de la Revolución Industrial en Europa durante el siglo XIX y las condiciones que permitieron su propagación a Norteamérica y Oceanía. El contraste entre las condiciones prevalecientes en esas áreas y las existentes en América Latina podrá indicarnos así las razones primigenias u originarias por las que la revolución industrial no pudo propagarse en su debida ocasión histórica al área latinoamericana.

B. El marco histórico del proceso de desarrollo económico

1. La Revolución Industrial y el desarrollo de la economía europea

Durante la primera mitad del siglo XIX el ritmo de expansión económica se aceleró enormemente en Inglaterra a consecuencia de tres factores fundamentales: a) la revolución agraria de fines del siglo XVII, estimulada enormemente por las Guerras Napoleónicas, que desplazaron gran cantidad de población rural; b) el desarrollo de la producción fabril aprovechando la aplicación de la máquina a vapor a la producción y al transporte marítimo y terrestre de hombres y bienes; y c) la posición privilegiada de Inglaterra para expandir su comercio exterior de manufacturas. Durante el resto del siglo XIX la aplicación de la mecanización y la energía inanimada a la actividad económica se generalizó, manteniéndose un acelerado ritmo de expansión de la economía inglesa.

En la Europa continental este proceso de expansión industrial se rezagó algunas décadas pero a mediados del siglo la Revolución Industrial estaba claramente establecida en Alemania y Francia, países que experimentaron una notable expansión en su capacidad de producción manufacturera en la segunda mitad del siglo XIX.

/2. La formación

2. La formación de una economía internacional y la incorporación de las áreas periféricas

El siglo XIX en su conjunto pero particularmente el último cuarto de ese siglo presenciaron una enorme expansión del comercio internacional y la formación de una economía internacional integrada.

En la segunda mitad del siglo la economía europea comenzó a establecer centros productores de materias primas y alimentos en sus colonias y otras áreas nuevas para alimentar la colosal expansión de su población y producción. Estos países nuevos recibieron población, capital y técnica en abundancia e iniciaron un veloz proceso de expansión, llegando algunos de ellos en el presente a tener elevados niveles de ingreso y economías industrializadas y diversificadas, y quedándose otros al margen de ese desarrollo. En estos últimos países, la formación de sectores especializados de exportación en los que se lograba elevados niveles de productividad a base de la utilización de procedimientos tecnológicos modernos, tuvo una influencia muy limitada sobre el resto de la actividad económica que continuó desenvolviéndose en la forma primitiva tradicional.

Observando este contraste histórico entre los dos grupos de países, cabe formular la interrogante siguiente: ¿Por qué es necesaria una acción amplia y consciente del Estado para promover el desarrollo económico en el grupo de países que quedaron rezagados si históricamente podemos observar que los países más desarrollados de la actualidad llegaron a ese nivel sin ese tipo de acción estatal sino que a través de un proceso en gran medida espontáneo?

Es particularmente interesante contrastar la experiencia de los países latinoamericanos con un cierto grupo de países que aceleró su desarrollo en torno al período 1870-1930 - Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Estos países no sólo han llegado a tener niveles de renta per capita más elevados que los prevalecientes en Europa Occidental (la cuna de la Revolución Industrial), y probablemente una mejor distribución de dicha renta también, sino que lograron todo eso sobre la base de una expansión de sus exportaciones de materias primas y alimentos, con serios problemas de inestabilidad y gran concentración de las exportaciones en pocos productos, y con un persistente deterioro en su relación de intercambio; condiciones todas características de la América Latina actual.

/¿Qué condiciones

¿Qué condiciones hicieron posible ese proceso relativamente espontáneo entonces y allá y cómo se presentan esas condiciones ahora y aquí? ¿Y por qué, al desarrollarse esos países, no se desarrollaron también los otros?

3. El contraste en las condiciones para el desarrollo: 1870-1930 versus 1930-1960

Para hacer el análisis comparativo histórico convendrá centrar la atención sobre seis aspectos o factores fundamentales: el dinamismo de la demanda externa; la contribución de factores productivos externos: el capital y la mano de obra; los problemas de la transferencia de la tecnología; las condiciones relativas a la estructura productiva y el mercado interno; y las responsabilidades del estado.

a) El dinamismo de la demanda externa

Antes[1/]: extraordinario dinamismo en la demanda europea de alimentos y materias primas en virtud de rápida industrialización, fuerte aceleración del ritmo de crecimiento demográfico, rápido aumento en los niveles de renta per capita a partir de niveles absolutos bajos, crecientes limitaciones en los recursos naturales europeos, trascendentales innovaciones tecnológicas en transporte y comunicaciones.

Ahora [1/]: relativo estancamiento, salvo contadas excepciones, en la demanda mundial de productos primarios debido, entre otras causas, a: reducción en el coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos al alcanzarse mayores niveles de renta per capita; aumento en la eficiencia del uso de materias primas, desplazamiento tecnológico de las mismas por sintéticos y acumulación de existencias de metal usado que se han convertido en fuente creciente de materia prima en los propios países industriales; reducción y gran inestabilidad en el ritmo de crecimiento económico en el período 1914-1950, sobre todo en Europa; desplazamiento del mercado internacional de Inglaterra hacia Estados Unidos, que en contraste con aquel país es a su vez importante exportador de productos

---

1/ Antes se refiere al período 1870-1930 y a Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, en relación a Europa Occidental. Ahora se refiere al período 1930-1960 y a América Latina en relación a Estados Unidos y Europa Occidental.

/primarios y

primarios y posee una economía extraordinariamente bien dotada de recursos naturales y altamente protegida; substitución de importaciones y formación de áreas monetarias en Europa limitando los mercados para productos latinoamericanos; desarrollo de productores competitivos de los latinoamericanos en Africa y Asia.[2/]

Cómo consecuencia de estas condiciones tan diversas, mientras durante el período 1830-1880 se estima que las importaciones de Inglaterra se multiplicaron por alrededor de ocho, y mientras entre 1870 y 1890 se estima que el comercio internacional de materias primas crecía con mayor rapidez que el de manufacturas, la situación en las últimas décadas es bien diferente, como lo revelan las cifras siguientes:

Exportaciones mundiales
(billones de dólares)

	1928	1955	Incremento en %
Total mundial	32	82	157
Exportaciones países industriales	21	53	150
Exportaciones países subdesarrollados	10	28	172
a) petróleo	1.6	16.3	920
b) el resto	9	12	35

Las perspectivas futuras no parecen ser muy alentadoras tampoco. Las proyecciones de la ECE y GATT en su alternativa optimista para 1980 son las siguientes:

a) incluyendo petróleo; algo más de 3% por año

b) excluyendo petróleo; alrededor de 2,5% por año

2/ Véase: GATT; Trends in International Trade; Ginebra, octubre de 1958.

/b) La contribución

b) La contribución de recursos externos: características del flujo de capital extranjero 3/

Antes: substancial volumen de inversión extranjera a largo plazo (de 1865 - 1914 aproximadamente Inglaterra invirtió en el exterior alrededor del 4% de su Ingreso, proporción que llegó en 1905 - 1913 al 7%. Si alrededor de 1950 Estados Unidos hubiera dedicado esa proporción de su Ingreso a inversiones en el extranjero, el flujo de inversión extranjera hubiera llegado a ser de 12.000 - 20.000 millones anuales en cada caso). Estas inversiones estaban constituídas en parte por inversiones directas pero también en gran medida por préstamos a gobiernos para crear el capital social básico de las economías nuevas, particularmente en transportes, comunicaciones y servicios urbanos. En efecto, de la inversión extranjera total de Inglaterra en 1914, 30% eran préstamos a gobiernos, 40% eran bonos de FF.CC., 5% eran bonos de servicios públicos, de tal manera que el 75% se destinaba probablemente a capital social básico.

Ahora: volumen comparativamente insignificante, constituído en su inmensa mayoría de inversiones privadas directas, que se orientan en su mayoría al sector exportador, con reducida disponibilidad de préstamos para obras de capital social básico y elevada proporción de financiamiento de corto y mediano plazo. La diversa composición de las inversiones directas de Estados Unidos en el extranjero según sea en áreas desarrolladas o subdesarrolladas queda en evidencia en el cuadro siguiente:

	Inversiones en Canadá y Europa (m/m 1950) %	Inversiones en áreas atrasadas %
Industrias extractivas	23	60
Comercio y manufacturas	60	20
Empresas públicas	6	17
Diversos	11	3
	100	100

3/ Los datos han sido tomados de: Nurkse, artículo de Economic Journal, 1954.

/c) La contribución

c) La contribución de recursos externos: características del flujo de mano de obra

Antes: substancial proceso de migración hacia áreas provistas abundantemente de recursos naturales de excepcional calidad, prácticamente libres de ocupación humana, simultáneamente complementada con amplia provisión de capital y con la incorporación de la técnica contemporánea traída por los propios inmigrantes.

Ahora: escasa y sin acompañamiento de capital a áreas ya abundamentemente pobladas. Hoy día los movimientos de capital son un sustituto al movimiento de la mano de obra.

d) El grado de desajuste tecnológico

Antes: traslación directa de tecnologías contemporáneas y creación in situ de tecnologías nuevas, adecuadas especialmente a las condiciones de los países en formación.

Ahora: amplia disponibilidad de innovaciones tecnológicas creadas para producir en condiciones de una constelación de recursos diferente (escasez mano de obra, alto grado de entrenamiento mano de obra, tecnología agrícola de productos no tropicales) y de un tipo de mercado diferente (grandes mercados altamente standarizados versus pequeños mercados altamente diferenciados).

e) Las condiciones relativas a la estructura productiva y al mercado interno

Antes: formación o creación de sistemas económicos modernos, trasladando modelos europeos mejorados (libres de sus propias trabas tradicionales) a áreas de clima templado, de excepcionales recursos naturales tanto en calidad como en relación a la población que se iba instalando; reproducción mejorada de superestructuras institucionales europeas (sistemas democráticos de gobierno, instituciones financieras y bancarias, sistemas de comercialización, etc.): adecuada complementación de factores productivos, técnica y empresarios con mercado europeo en expansión; obtención desde el comienzo de elevados niveles de productividad y renta per capita; distribución económicamente adecuada de la tierra; razonable distribución del ingreso; progresiva incorporación de nuevas áreas a una economía nacional homogénea con la consiguiente creación de un mercado nacional integrado.

/Ahora: transformación

Ahora: transformación de estructuras económicas, sociales, demográficas e institucionales primitivas, en que prevalecen los sectores de producción primarios, caracterizados por formas de producción sumamente ineficientes con escasa productividad de la mano de obra y gran concentración de la propiedad de los recursos naturales, resultando de ahí una baja renta media per capita y grandes desigualdades en su distribución. En consecuencia estos países necesitan recorrer aún un gran camino hasta llegar siquiera a los niveles de renta per capita y a los tipos de estructura económica con que aquellos otros países iniciaron su proceso de desarrollo, esto ante una dramática aceleración del crecimiento demográfico y la aceleración del proceso de urbanización que ha venido ocurriendo en las últimas décadas, según lo demuestran los datos siguientes:

América Latina Tasa promedio anual de crecimiento Años	%		Proyección años: 1950	2000
			(millones de habitantes)	
1935	1.9	América Latina	163	592
1945	2.0	América del Norte	168	312
1955	2.4	URSS	181	379
1965	2.6	Europa	393	568
		Africa	199	517

Tasa de Crecimiento:

	de ciudades de 100.000 habitantes y más	de la población rural
	(en general, el período 1940 - 1950)	
Brasil	4.2	1.6
México	4.5	1.5
Colombia	5.4	1.4
Venezuela	6.8	0.1
Argentina	2.4	1.4
Chile	2.6	0.0

/f) Las responsabilidades

f) Las responsabilidades sociales del estado moderno

Antes: por la propia abundancia de recursos en relación a la población, el nivel de vida relativamente alto en relación a la Europa contemporánea, el carácter altamente dinámico de las economías y la filosofía política imperante (laissez-faire), las presiones de tipo social sobre el estado sólo se comienzan a manifestar en la década de 1920, como un reflejo de los movimientos sociales europeos y cuando su grado de desarrollo ya era considerable.

Ahora: Aún cuando el proceso de desarrollo económico en América Latina no ha alcanzado ni siquiera los niveles iniciales de aquellos países, los gobiernos no pueden rehuir en esta época sus responsabilidades de proveer a la población de bajas rentas con sistemas de previsión social, seguros de cesantía, educación gratuita, mínimos de atención médica y hospitalaria, reglamentación del trabajo, etc., aún cuando el monto de los recursos disponibles en estos países para estos propósitos son claramente insuficientes mientras no se alcancen niveles de producto per capita más elevados y no se mejore sustancialmente la distribución del ingreso. La gran diferencia de niveles de vida y condiciones sociales prevalecientes actualmente entre las poblaciones de países desarrollados y poco desarrollados ha llegado a ser perfectamente conocida por estas últimas en virtud del espectacular desarrollo de los medios de comunicación y de difusión de masa no escritos. En consecuencia, se ha producido una verdadera revolución en las aspiraciones de estos grupos sociales, apoyada además en los ejemplos y experiencias de política económica positiva: Japón, URSS, New Deal, Schacht, planificación de economías de guerra.

4. Los factores determinantes del tipo e intensidad del desarrollo alcanzado hasta 1930 en los diversos países "nuevos"

Se tratará ahora de resumir la discusión anterior sobre las condiciones históricas comparadas para el desarrollo económico. También se tratará de explicar por qué en el período 1870 - 1930 unos países se desarrollaron tan intensamente que ya en 1930 se habían transformado en economías industriales avanzadas, mientras otros sólo comenzaban en las primeras décadas de este siglo la fase inicial de expansión del sector exportador, sin que se observaran aún mayores efectos sobre su economía interna.

/a) Los cambios

a) Los cambios en la composición del comercio internacional

El primer factor que deberá tenerse en cuenta es la secuencia histórica en el auge del comercio internacional de los diversos productos que fueron la vía por la cual las diferentes partes y naciones se fueron incorporando a la economía internacional. Así, desde mediados del siglo XIX comenzó la expansión del comercio internacional de productos agrícolas típicos de regiones de clima templado (granos, carne, lana).4/ Eso explica en buena parte por qué el proceso de expansión económica se inicia tan luego - casi en forma simultánea con la propia Revolución Industrial - en países como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia, Australia, Argentina y Uruguay. El auge agrícola y la difusión en la aplicación de fertilizantes explica el auge inmediatamente posterior de la exportación de salitre de Chile. Posteriormente, a fines del siglo XIX, con la elevación de los niveles de ingreso en los países industrializados y el mejoramiento de las técnicas de conservación y transporte de alimentos, viene el auge de los productos agrícolas tropicales: café, banano, cacao, etc., lo que incorpora a la economía internacional a buena parte de los países latinoamericanos, particularmente los del Caribe, Centroamérica y algunos de la región tropical de América del Sur.

Finalmente, en las primeras décadas del presente siglo, al intensificarse el desarrollo industrial en los Estados Unidos de Norteamérica y Europa Occidental, se sobrepasa la etapa primaria del carbón y del hierro correspondiente a la industria siderúrgica, avanzándose hacia el uso de metales no ferrosos y a la utilización de nuevas fuentes de energía. Con ello nacen o adquieren importancia en la América Latina las actividades de exportación de minerales tales como

---

4/ En este análisis no se incluyen ciertos productos tradicionales del comercio internacional de escaso volumen y alto valor unitario como las especias, los metales preciosos, el tabaco, etc.

/el cobre

el cobre, zinc, estaño, plomo, petróleo, etc., incorporándose un nuevo grupo de países a la economía internacional.

b) Disponibilidad y complementaridad de factores productivos

En el grupo de países "nuevos" que tuvieron su etapa de expansión acelerada en el período que se extiende aproximadamente desde 1870 hasta 1930 - entre los que se cuenta a los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Nueva Zelandia y Australia - la densidad de población era extremadamente baja puesto que se trataba de áreas practicamente "vacías", dotadas además de recursos naturales excepcionalmente ricos y en condición prácticamente virgen. Se dieron así las condiciones para que se obtuviera una relación sumamente favorable de población a recursos. Esta era en todo caso relativamente mucho más favorable que la que prevalecía en los países de la América Latina (con la posible excepción de Argentina y Uruguay) en la mayor parte de los cuales había importantes núcleos de población precolombina a la que se había superpuesto la de origen colonial, y que a través de siglos de explotación primitiva y depredatoria de los recursos naturales había con frecuencia causado el agotamiento o deterioro de tales recursos.

Se ha señalado anteriormente el considerable flujo de capital que acompañó a la corriente migratoria europea de fines del siglo pasado hacia los territorios "nuevos" con el fin de proporcionar los medios de comunicación, de transporte y en general el capital social básico necesario para crear las nuevas economías de exportación. Se observó igualmente el considerable contraste entre esta situación y el escaso flujo de capitales externos que se dirigió hacia los restantes países de la periferia en esa misma época y también en las últimas décadas. En consecuencia, puede afirmarse que aquellos países "nuevos" contaron también con una relación mucho más favorable de capital a población que los países tradicionales de la periferia.

En virtud de poseer una mayor disponibilidad relativa de capital y recursos por habitante, los países "nuevos" disponían también de una mayor dotación de capital por hombre en relación a los recursos disponibles. Esto conjuntamente con la mayor capacitación técnica y el mayor grado de entrenamiento técnico del inmigrante europeo contribuyó poderosamente a lograr la elevada productividad característica de estas economías "nuevas".

/c) Movilidad

c) Movilidad de los factores productivos

En la explicación tradicional del funcionamiento de la economía de mercado un elevado grado de movilidad de los factores productivos es una condición esencial para obtener el mayor aprovechamiento posible de los factores productivos. Dicha condición estuvo presente en forma excepcional durante el período y para los países a que hemos hecho referencia. En efecto, no sólo la movilidad internacional del capital y de la mano de obra alcanzó entre 1850 y la primera guerra mundial dimensiones nunca vistas ni antes ni después, sino que ese fue también el caso de la migración interna en los países "nuevos". Los conocidos procesos de expansión de la "frontera" en la formación de las naciones nuevas constituyen un ejemplo destacado de la magnitud del proceso de migración interno.

En cambio en los países de antecedentes prehispánicos y coloniales, las condiciones institucionales prevalecientes constituyeron y constituyen todavía formidables obstáculos para la movilidad de los factores productivos y para la consiguiente fluidez de los mercados de factores. El elevado grado de concentración del capital (consecuencia principalmente de la concentración de la propiedad agrícola y de las actividades de exportación y de sus subsidiarias), la escasa difusión de la educación y de la técnica (limitadas principalmente a reducidos grupos urbanos de elevados ingresos) y la falta de empresarios innovadores (función extraña a una sociedad tradicional esencialmente rural y alienada, y por eso, función que corresponderá típicamente al inmigrante) son tres razones poderosas que impiden u obstaculizan severamente un funcionamiento razonablemente eficiente en el mercado de factores.

d) El efecto del sector exportador sobre la economía interna

Como se ha visto, el sector exportador de los países de la periferia constituyó en todos los casos el reflejo local de la moderna economía industrial europea en plena expansión. En ciertos casos, ese sector exportador moderno logró penetrar y propagarse de tal manera a través de todo el sistema económico, que en el hecho lo transformó en una moderna economía industrial, similar a aquellas que constituían el mercado de sus productos de exportación. En otros casos, la mayoría por cierto, el sector exportador especializado se conservó prácticamente aislado, enquistado en un sistema económico y social que en todo sentido le era enteramente extraño.

/Diversos factores

Diversos factores parecen haber contribuído a que se produjeran experiencias tan diferentes. Desde luego, tienen enorme importancia la magnitud relativa del sector exportador en relación con la dimensión económica, el grado de evolución y la cohesión social y política del país. Por otra parte, la localización geográfica de la actividad especializada de exportación ha tenido también gran influencia. Las explotaciones mineras y la agricultura de plantación se localizan generalmente en regiones relativamente aisladas y constituyen compartimentos estancos dentro del sistema económico. En cambio la agricultura extensiva de exportación coincidió muchas veces con las regiones más pobladas del país, y su comercio de exportación constituyó en esos casos una actividad fundamental de las principales aglomeraciones urbanas, difundiéndose por ello a través del conjunto del sistema económico y social del país.

La propiedad nacional o extranjera del sector de exportación también influye sobre su grado de integración con la economía y la comunidad nacionales. Entre otras razones, los ingresos correspondientes a la propiedad se distribuyen en un caso a ciudadanos residentes en el exterior que invertirán sus ahorros preferentemente en su propio país, mientras que en el otro es probable que lo hagan localmente, difundiendo métodos y técnicas del sector exportador moderno e integrándolo con el mercado local a través de la adquisición de insumos locales.

Otro elemento de importancia en la integración del sector exportador en la economía local es la capacidad del mercado local para absorber el producto de exportación. En ciertos casos una enorme proporción del producto de exportación se vende al extranjero y no tiene uso local alternativo (minerales, productos tropicales). En otros casos el producto de exportación se consume en proporción substancial también en el mercado interno (trigo, carne, azúcar), pudiendo variar dichas proporciones en forma sustancial en función de las condiciones relativas del mercado externo e interno, lo que significa en otras palabras la existencia de un amplio grado de integración del sector exportador en la economía nacional.

e) Demanda interna

Como consecuencia de todos los factores señalados anteriormente, en los países "nuevos" no sólo se obtuvo desde el comienzo una economía monetaria y comercial integrada, sino también un nivel medio de ingreso relativamente elevado, posiblemente más elevado que en la Europa Occidental contemporánea,

/y ciertamente

y ciertamente una mejor distribución del ingreso.

Además, la población estaba en un proceso de rápida expansión, lo que, dados la escasa densidad de población de los países nuevos, el abundante flujo simultáneo de capitales y las enormes disponibilidades de recursos naturales vírgenes, era sin duda una condición muy favorable al crecimiento del mercado interno. Todo ello en un marco de condiciones productivas que ciertamente no correspondía a la ley de rendimientos decrecientes, sino muy posiblemente a una fase de rendimientos crecientes.

Bien diferente es nuevamente la situación de los países tradicionales. Los factores históricos e institucionales favorecieron en estos países la mantención o creación de circunstancias que impidieron el desarrollo e integración de un mercado interno dinámico.

Por una parte, una enorme proporción de la población permaneció por largo tiempo - y todavía permanece así en muchos países - casi enteramente marginada del sector comercial y monetizado de la economía. Esto por supuesto reduce considerablemente la dimensión real de un mercado definido teóricamente en términos de la magnitud de la población y de su ingreso per capita. Pero el nivel medio de ingreso también fue y es relativamente más bajo en las economías tradicionales, y además su distribución es sumamente desigual, lo que constriñe aún más el mercado nacional.

La población en estos países también ha crecido con gran rapidez, sobre todo en las décadas más recientes. Pero en este caso ello no ha contribuído en la misma forma que en los países "nuevos" a la expansión de la demanda. Las circunstancias relativas a la densidad de población, disponibilidad de capital, nuevas tierras y nivel de capacitación de la población son bien diferentes y en general muy desfavorables en comparación con las que prevalecieron en países como Estados Unidos, Canadá, etc.

En estas condiciones, es bien probable que los incrementos de producción se logren en muchos casos en condiciones de rendimientos decrecientes.

f) Estructura y cambio social

Las actitudes, valores, instituciones tradicionales y sistemas de estratificación social que caracterizan a una sociedad influyen sin duda (y por supuesto son influídas a su vez) en la intensidad y orientación del proceso de desarrollo. Los valores y actitudes tradicionalistas de una sociedad estacionaria y rural, sus rígidos sistemas de estratificación y sus instituciones sancionadas por la costumbre y la tradición, dan lugar a sociedades

/heterogéneas y

heterogéneas y con escasa movilidad social. Estas sociedades son resistentes al cambio, a la modernización y a la racionalización que son los factores que posibilitan el proceso de incremento de la productividad, que es a su vez el elemento esencial del desarrollo económico.

Completamente diverso fue el caso de las áreas en que, a partir de medidados del siglo pasado, se crearon nuevas naciones. Todo proceso de creación es inherentemente dinámico y fluído, puesto que no hay tradiciones, costumbres, valores, instituciones o sistemas de estratificación social que resistan inmunes al ser trasladadas a un medio nuevo y completamente diferente, donde no hay sistemas sociales preexistentes, sino más que nada un proceso de expansión del tipo "frontera". Por lo demás, lo que se trasladaba eran valores e instituciones correspondientes a una Europa en plena y rápida transformación social, económica y política. Estas naciones en formación crearon, por su misma condición, sistemas sociales favorables a ese proceso de constitución de una nación, base del cual es naturalmente el proceso de expansión de la economía.

5. El impacto de la gran Crisis Mundial y del estancamiento del comercio internacional sobre el modelo de crecimiento "hacia afuera"

a) Países de la periferia que ya habían superado la etapa de crecimiento hacia afuera y habían alcanzado una etapa de desarrollo autónomo en 1930; sólo EE.UU. Trátase de un caso de desarrollo de una economía industrial y agrícola moderna al amparo de fuerte protección tarifaria y de un sector exportador agrícola tradicional, con fuerte entrada de recursos externos de capital y mano de obra simultáneamente, amplio mercado interno y excepcional dotación de recursos naturales. Su afirmación definitiva como centro de la economía mundial se produce a raíz de la primera guerra mundial.

b) Países que abandonaron el módulo tradicional de crecimiento hacia afuera en 1930:

i) con pleno éxito - Canadá, Australia, Nueva Zelandia. Razones: elevado nivel de ingreso per capita y relativamente buena distribución; amplio mercado interno; exportadores de alimentos de elevada elasticidad ingreso y amplio mercado interno; gran elasticidad de la oferta en virtud de la disponibilidad de capital, empresarios, técnica, etc.; condiciones de demanda externa relativamente buena.

/ii) con grandes

ii) con grandes dificultades (inflación, crisis balanza de pagos, déficit fiscales, etc.) - Chile, Brasil, México, Colombia. Razones: bajo nivel ingreso y mala distribución; escaso mercado; exportadores de productos no alimenticios; inelasticidad oferta; escasez de capital, técnica, empresarios,etc.; estancamiento demanda externa.

iii) sin éxito (estancamiento); Argentina, Uruguay, Cuba. Razones: contracción y estancamiento demanda externa; aunque ingreso per capita relativamente alto, sin embargo muy concentrado, inelasticidad oferta; escasez de capital; falta de movilidad de factores productivos, factores de política económica.

c) Países que absorbieron el impactó y continuaron modelo crecimiento hacia afuera: Centroamérica, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Haití, Panamá.

6. Conclusiones del análisis histórico-comparativo

a) Diferencia fundamental de condiciones internas y externas para el desarrollo acelerado y espontáneo, tal como se ha demostrado en las páginas precedentes;

b) Diferencia fundamental en propósitos del desarrollo económico.
En economías que crecían espontáneamente con excelentes resultados para el nivel de vida y en condiciones sociales adecuadas, no había un propósito explícito propio para el desarrollo económico.
En economías que no han crecido en forma satisfactoria ni producido niveles de vida y condiciones sociales adecuadas, el desarrollo económico se exige en función de un propósito bien claro: el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población. Esta es una imposición del nivel diferenciado de desarrollo alcanzado por diversos países, que afecta las aspiraciones de los menos desarrollados.

c) Diferencia fundamental en urgencia del desarrollo económico,debido principalmente: a la aceleración demográfica y la rápida urbanización, a la revolución de lae aspiraciones sociales, y a las experiencias positivas de acción consciente del estado para dirigir al sistema económico hacia la obtención de propósitos predeterminados.

d) Necesidad de que el Estado intervenga en la economía para: suplir la falta de condiciones para un desarrollo espontáneo adecuado, atender las imperiosas necesidades de mejoramiento de los sectores de bajos ingresos (lo que no queda garantizado por el desarrollo espontáneo), y para acelerar el proceso de desarrollo mediante la eliminación de los obstáculos al desarrollo económico y mediante su nacionalización.

C. Aspectos sociológicos del proceso de desarrollo económico

1. Introducción

a) Algunas definiciones de sociología:

- estudio de las relaciones de los hombres entre sí y con los objetos y cosas que los rodean.
- estudio de las formas de asociación que adoptan los hombres individuales cuando persiguen ciertos propósitos comunes.
- los individuos generan históricamente relaciones interdependientes entre ellos y con el mundo material que los rodea con el fin primordial de crear o reproducir las condiciones esenciales para la sobrevivencia del grupo.

b) La sociología del desarrollo

El desarrollo es tema sociológico porque lo que está en desarrollo es una realidad humana, un conjunto de relaciones sociales, una estructura social y un estilo de vida. Desde este punto de vista, se plantean tres problemas sociológicos básicos:

a) las condiciones sociales del desarrollo
b) la mecánica del proceso social (la teoría sociológica del desarrollo)
c) las implicaciones sociales del desarrollo

2. Las condiciones sociales del desarrollo económico

El análisis de las condiciones sociales para el desarrollo económico tiene particular interés desde dos puntos de vista. En primer lugar, porque es esencial para la formulación de una interpretación del proceso de desarrollo, tanto en lo que se refiere a la comprensión de sus orígenes móviles, orientaciones y resultados, cuanto por lo que toca a la explicación o diagnóstico de la situación presente y las tendencias futuras que existen en forma inherente y potencial en la actual situación.

Por otra parte, la comprensión de los valores, actitudes, motivaciones, instituciones y sistemas de estratificación de una sociedad son indispensables para evaluar la viabilidad y eficacia de la política de desarrollo propuesta. La política económica consta de una serie de estímulos y castigos económicos que se aplican a las unidades económicas para que orienten su conducta en ciertos sentidos. Pero esas respuestas o reacciones de conducta están en

/gran medida

gran medida determinadas por los factores sociológicos que se acaban de mencionar. Además, la política económica se ejecuta por medio de una maquinaria administrativa, cuya eficacia y eficiencia también depende en parte de consideraciones de ese tipo.

La cita que sigue resume elocuentemente el problema de las condiciones sociales del desarrollo. "Cuando hablamos del desarrollo de una economía y de la transformación de una sociedad, es esencial analizar los módulos y las formas económicas y sociales pre-existentes, pues ellos son los que se transforman. No es, por lo tanto, por puro interés académico que vale la pena conocer lo que pre-existe al desarrollo, puesto que será en ese módulo tradicional donde se encontrará la materia prima social e histórica, la masa con que se moldeará el nuevo modelo. Y esa materia prima consiste sobre todo en un hombre, un tipo histórico de hombre, con el cual y a favor del cual se promueve el desarrollo. Ese hombre de tipo tradicional, su vida cotidiana concreta, sus costumbres, sus instituciones y valores, la estratificación y la estructura social que lo enmarca - todo eso debe analizarse y comprenderse, pues es con el trabajo, el esfuerzo, el entusiasmo, la fe, las virtudes y, tal vez principalmente, las insuficiencias de ese hombre "pre-desarrollado", que se desarrollará una economía y una sociedad nuevas".5/

3. La mecánica del proceso social

Para comprender la mecánica del proceso social, aunque sea en forma muy superficial y esquemática, conviene referirse previamente a algunas nociones básicas. Vamos a referirnos primeramente a la noción de estructura social. En la estructura de una sociedad debe distinguirse cuando menos las siguientes partes:

- la base que está dada por una forma histórica de producción, es decir, por el conjunto de relaciones que se han creado entre los hombres y el mundo material en que viven, con el fin primordial de asegurar las condiciones de supervivencia del grupo social;
- el cuerpo, que consiste en un sistema de estratificación social, o sea en el conjunto de relaciones que han establecido los hombres entre sí;

5/ Luis A. Costa Pinto: O Desenvolvimento: seus processos e seus obstáculos Centro CEPAL/BNDE, 1961. pág. 7.

/- la cúpula

- la cúpula, que incluye el conjunto de instituciones, actividades, motivaciones y valores sociales que constituyen la sedimentación histórica de las condiciones para el funcionamiento de la sociedad.

La función primordial de la cúpula es sancionar y mantener como un todo el sistema estrechamente interdependiente formado por cada una de las partes.

En segundo lugar es preciso referirse a la noción de cambio social y a sus características fundamentales. La estructura social es un todo compuesto de partes estrechamente interdependientes. Por lo tanto, el problema del cambio social consiste en comprender el mecanismo de las relaciones recíprocas que se establecen entre las diferentes partes de la estructura social - base, cuerpo y cúpula - gracias a las cuales un cambio iniciado en cualquiera de ellas repercute tarde o temprano sobre las demás.

En relación con esto, debe tenerse presente que todas las partes de la estructura social están permanentemente en proceso de transformación, pero a ritmos diferentes y con diversa intensidad. El elemento esencial para comprender el proceso de cambio social es esa diferente cadencia o falta de sincronía en la transformación de las diversas partes de la estructura social. De aquí surgen las nociones de factores de estímulo - los que se transforman a un ritmo relativamente acelerado, y factores de contención u obstáculos - los que se transforman a un ritmo relativamente más lento.

Para el análisis del proceso de cambio social debe tenerse en cuenta el predominio del factor económico (las transformaciones en la base de la sociedad). Las transformaciones de la estructura social tienen su origen generalmente en cambios en las formas de producción porque la condición esencial de supervivencia es un mínimo de producción; porque en el plano de la producción se aplican criterios de racionalidad y eficiencia que estimulan las innovaciones tecnológicas; y porque las condiciones de vida de un grupo dependen principalmente de su capacidad de adaptación a un medio material dado.

En el caso de los países poco desarrollados el factor económico es agente del cambio social con mayor razón aún por la amplia penetración de nuevas formas de producción, como proceso histórico espontáneo y porque además se introduce deliberadamente nuevas formas de producción.

/Por lo

Por lo que se refiere a las transformaciones inducidas en el cuerpo y cúpula de la estructura social, se observa que en general las relaciones de los hombres entre sí, y las instituciones y valores a que dan lugar, presentan relativamente mucha mayor resistencia al cambio.

Ello se debe a que se basan en elementos emocionales profundos y esenciales más que a procesos racionales, a que corresponden a normas y principios de significación valorativa, y a que se regulan en gran medida por la tradición y por costumbres inveteradas. En consecuencia, resulta más fácil reemplazar una máquina que una norma, un principio o una actitud frente a la vida. Sin embargo, si el proceso de transformación económica es gradual y espontáneo, no habrá necesariamente una asimetría demasiado grande entre las transformaciones que ocurren en las diversas partes de la estructura social, y por lo tanto no aparecerán tensiones sociales profundas.

En el caso de los países poco desarrollados, en contraste, se observa una aceleración intencional y provocada en el ritmo de transformación del régimen económico, se incorporan masivamente formas de producción completamente nuevas, y aparecen y se fomentan intensivamente nuevas necesidades y formas de consumo (el "demonstration effect").

En virtud de lo anterior se acentúa la asimetría del cambio social, pues mientras la base de la sociedad se modifica velozmente, las otras partes de la estructura social siguen una cadencia tan lenta de transformación que por una parte llegan a constituir obstáculos al propio desarrollo económico, es decir, al proceso continuado de transformación del régimen económico, y por la otra, hacen que se destaquen violentamente los problemas sociales en virtud de su enorme rezago frente al substancial avance tecnológico y económico. De aquí surge claramente la noción de estrangulamiento social.

4. Las implicaciones sociales del desarrollo

Tiene interés analizar las consecuencias del desarrollo económico porque es una de las fuentes de generación de resistencias al propio desarrollo. Esto puede observarse a través de algunas secuencias típicas del desarrollo, como las siguientes:

a) El desarrollo económico va acompañado generalmente de un proceso de industrialización, el que a su vez implica la urbanización acelerada y la formación consiguiente de un proletariado urbano. A este fenómeno acompaña tarde o temprano la aparición de partidos

/políticos populares

políticos populares que constituyen nuevos focos de poder político. Los detentores tradicionales del poder político procuran retardar este proceso tratando de evitar que se amplíe la representación política de estas nuevas fuerzas sociales, lo que impide su plena participación en la gestación y gestión de la política económica. De allí surge generalmente una situación política difícil y tensiones sociales serias, ya que los objetivos políticos y económicos del grupo dirigente pueden dejar de coincidir con los de la mayoría de la población, que en consecuencia no se identifica con los objetivos y móviles que determinan la acción del estado. En estas circunstancias es prácticamente imposible definir una política de desarrollo sostenida y permanente, que cuente con el necesario apoyo solidario de la gran mayoría de la población.

b) En el proceso de desarrollo económico entraría, como se ha visto antes, la incorporación de métodos, procedimientos y técnicas modernas, cuya adopción exige una mayor racionalidad en la acción económica y social. De aquí surgen actitudes críticas a los valores y actitudes tradicionales en relación con la <u>familia clásica</u> tradicional (tipos de educación y nuevas profesiones, el papel de la mujer y la juventud en la sociedad, el tamaño de la familia, etc.), <u>la empresa familiar</u> (resistencias a racionalización e innovaciones tecnológicas, timidez para emprender nuevas actividades y empresas, resistencia a participación amplia en propiedad y gestión de la empresa, etc.), la <u>educación</u> (la insistencia en una educación ornamental en contraste con la necesidad de una educación funcional y técnica, la persistencia de métodos pedagógicos tradicionales, etc.), la <u>ciencia</u> (resistencias a la extensión y aplicación sistemática del pensamiento y la actitud científica, particularmente en el ámbito de las ciencias sociales).

c) El desarrollo económico ha exigido una participación creciente del estado en la gestión económica y ha sido acompañado también por la creación de grandes empresas públicas y privadas. Esto ha significado una decidida tendencia hacia la burocratización de la sociedad y ha dado lugar a numerosas formas de control de la vida económica y social. Esto ha desatado una controversia doctrinaria

/sobre la

sobre la libertad individual, que ha llevado en numerosas ocasiones a actitudes que desconocen enteramente la racionalidad de este proceso. En vez de enfrentarlo con el realismo mínimo de reconocer su carácter de fenómeno inherente al desarrollo, y actuar en función de dicha realidad para controlarlo en función del interés social, se ha pretendido en numerosas ocasiones reducir la actividad estatal y desconocer los imperativos técnicos en que descansa la gran empresa, con el consiguiente perjuicio para el desarrollo.

d) El desarrollo significa en determinado sentido la penetración de nuevas técnicas y formas de producción en determinadas actividades. La desigual propagación del progreso técnico a través de la economía crea condiciones económicas y sociales heterogéneas, dando lugar a sociedades en transición diferenciada, o sociedades duales. De esta heterogeneidad y diferenciación entre actividades modernas, artesanales y primitivas, entre el campo y la ciudad, entre la gran empresa y la pequeña unidad familiar y entre las generaciones surgen conflictos y tensiones entre lo nuevo, que exige transformaciones adicionales, y lo tradicional, que se resiste a la modernización.

Un aspecto particularmente interesante es el que se refiere a las peculiares modificaciones a que este dualismo da lugar en el sistema de estratificación social. En virtud del desajuste entre lo moderno y lo primitivo surgen funciones y posiciones intermedias tanto en el campo económico (el intermediario "superfluo"), como en el campo político (el político "gestor") y en el campo social (el arribista" o descastado). Estos grupos sociales "intermedios" son función de la iniciación del propio proceso de desarrollo, pero como su función es por esencia pasajera pues tenderá a desaparecer en una sociedad plenamente desarrollada, estos grupos comienzan a constituirse en cierta etapa del proceso de desarrollo en fuerzas retardatorias y que tratan de impedir que el proceso de desarrollo continúe hasta perfeccionarse.

Los anteriores son todos ejemplos de secuencias de cambio en la estructura social en los que se observa falta de sincronía en los ritmos de cambio de las diversas partes de la estructura social, de

/tal manera

tal manera que las partes que quedan rezagadas llegan en un determinado momento a constituirse en resistencias y obstáculos al avance de las partes que se modifican con mayor rapidez y al frenarse la transformación en esas partes dinámicas se frena todo el proceso de cambio social.

III. LA TEORIA DEL DESARROLLO ECONOMICO

A. Teoría y realidad económica

1. El pensamiento económico y la historia social. Los principales problemas económicos y sociales que nos preocupan actualmente en la América Latina - el lento ritmo de crecimiento, el rápido crecimiento demográfico y la aceleración del proceso de urbanización, el rezago en la producción agropecuaria, la creciente concentración de la riqueza y del ingreso, la persistente presencia y a veces agudización de condiciones sociales intolerables en grandes sectores de la población, la inestabilidad y estancamiento de las exportaciones, la inflación y el desempleo - conforman en su conjunto la base problemática de la gran cuestión del desarrollo económico de esta región.

En el amplio panorama de la historia económica dichos problemas no son desconocidos, pues cada uno de ellos ha caracterizado con frecuencia períodos o épocas de diversos países o grupos de países. Sin embargo, lo que se encuentra con más frecuencia es cada uno de esos problemas - o un entrelazamiento de dos o tres de ellos cuando más - predominando claramente en cada situación y configurando así el énfasis especial dado a su análisis e interpretación. No es este el caso actual de la América Latina. Lo que interesa subrayar en nuestro caso es precisamente que ese conjunto de fenómenos, en su apreciación integral e interrelacionada, ha llegado a constituir en Latinoamérica un problema sobre el cual se ha creado conciencia colectiva en los últimos años. La superación de ese conjunto de problemas ha llegado a considerarse así un requisito fundamental para llegar a cumplir con las aspiraciones de construir una sociedad moderna, dinámica y justa, cuya visión también es propia y única pues emerge de la totalidad de la situación actual de América Latina. Y esto plantea la cuestión de cuáles son las orientaciones de una política económica y social apropiada a esos fines.

Al enfocar la cuestión desde este punto de vista amplio, de considerar la totalidad de la problemática del momento, se aprecia con claridad que se trata necesariamente de un problema único, de una situación histórica singular. En consecuencia, en la historia económica no puede haberse producido antes de ahora, cuando por fin hemos tomado conciencia de nuestra problemática y formulado nuestras aspiraciones, un desafío intelectual

/derivado de

derivado de una realidad similar a la que percibimos. Por ello no podemos encontrar tampoco en la historia del pensamiento económico teorías o doctrinas, y modelos de interpretación, que logren satisfacer plenamente nuestros esfuerzos para lograr una adecuada comprensión de la realidad actual y que así sirvan de base para precisar las líneas directrices de la política económica y social que las condiciones presentes de la región y sus aspiraciones para el futuro exigen.

Las teorías económicas de que disponemos en la actualidad, y los principios de política derivados de ellas son el producto de desafíos históricos que otras sociedades encontraron en el camino de su evolución. En esa época y lugar se convirtieron en problemas de los que se tomó conciencia colectiva, y su superación consciente llegó a ser preocupación fundamental pues constituía condición necesaria para cumplir con los objetivos de tales sociedades o de sus grupos dirigentes.

a) <u>El pensamiento económico medioeval</u>

Así, tal como las doctrinas económicas modernas tratan fundamentalmente de los problemas del mercado, las preocupaciónes que se encuentran en los escritos del período precapitalista de la Edad Media, en autores tales como Santo Tomás de Aquino, no sólo se refieren a los problemas de la economía de la época sino que además se los enfoca desde el peculiar punto de vista del hombre y la cultura medioeval.

A diferencia de la economía capitalista de mercado, la economía del período feudal era en cierto modo una economía controlada. La producción, los precios y la distribución del ingreso no se gobernaban por la interacción de la oferta y la demanda en el mercado sino que quedaban determinadas y controladas por orden de la autoridad y con arreglo a normas y costumbres tradicionales. El pensamiento económico feudal se refería principalmente a este conjunto de normas. Y no desde el punto de vista del racionalismo del hombre moderno, para establecer por ejemplo las relaciones de causalidad entre el conjunto de normas y los fenómenos económicos, sino desde el punto de vista del hombre del medioevo, de sus preocupaciones, de su cultura. A éste no interesaba el conocimiento como medio para lograr el control de las fuerzas de la naturaleza; el hombre del medioevo estaba por el contrario confrontado con el drama de la salvación del alma y de la preparación para la vida eterna. En consecuencia, el interés por las normas que regulaban la vida económica del feudo no se refería a su eficacia o efectividad sino más bien a su contenido ético:¿cuál es el precio y el salario justo? ¿es pecado el cobro de intereses?

/Aunque la

Aunque la base analítica de tipo ético de estos pensadores ha desaparecido totalmente de la teoría económica contemporánea, sería erróneo pensar que las consideraciones de naturaleza ética - que ahora se llaman juicios de valor o políticos - han desaparecido de las normas de política económica. Ello queda claramente demostrado por la influencia que tienen en la política económica conceptos tales como la paridad de precios (relación del intercambio) y el salario mínimo, y por medidas como el establecimiento de topes máximos a la tasa de interés y a los precios cuando se dan condiciones especulativas.

b) El mercantilismo

El período de transición de la época feudal a la edad moderna particularmente en los siglos XVI y XVII, se caracteriza en Europa principalmente por el paso de una economía feudal integrada por unidades económicas más o menos autosuficientes a una economía de intercambio y de mercado. Ello coincide también con el establecimiento de estados nacionales a través del fortalecimiento de la autoridad central del gobierno nacional y con un período de expansión del universo geográfico y de los imperios coloniales de las potencias europeas. Fue ésta igualmente la fase inicial del desarrollo capitalista, caracterizado principalmente por el desarrollo del comercio y la creación y desarrollo de una clase capitalista de tipo comercial.

En el plano de la cultura, éstos son los siglos que presencian la ruptura de la autoridad doctrinal suprema y universal de la Iglesia por efecto de la Reforma y del Renacimiento, conjuntamente con el progreso de las doctrinas jurídicas y la filosofía política del derecho natural, que preparan el terreno para el racionalismo y el enfoque científico de las ciencias sociales.

Las preocupaciones de los estadistas y grandes comerciantes de la época se refieren en consecuencia a la promoción de la prosperidad de la economía nacional. Con ello el pensamiento económico sale del campo de la ética y de la teología y enfoca los problemas económicos desde el punto de vista de la nación y de su organismo rector, el estado. Con ello nace realmente la economía política, no como un sistema claramente definido e integrado de pensamiento sino en la forma de una serie de orientaciones y reglas prácticas de política económica destinadas a resolver los problemas del estado.

/El desarrollo

El desarrollo intenso del comercio interno y externo así como la constitución de estados lo suficientemente poderosos para imponer su autoridad en el ámbito nacional y en el terreno de la expansión colonial exigían nuevos e ingentes recursos financieros, tanto para financiar la expansión del comercio como para solventar los gastos del estado. Como los metales preciosos eran la única forma de moneda conocida, era lógica la preocupación de los autores de la época - denominados mercantilistas - por estudiar las formas en que era posible aumentar la oferta monetaria. Señalaron así que ese aumento se podía obtener a través de una balanza comercial favorable, es decir, un exceso de exportaciones sobre importaciones, y naturalmente por medio de la obtención de metales preciosos mediante la expansión colonial.

En relación con el primer aspecto, recomendaron políticas de estímulo a la producción para exportación y exigieron que el estado nacional actuara para garantizar los mercados externos y protegerlos de la competencia de otros países exportadores. Por otra parte recomendaban una política proteccionista y el fomento de la producción en el país para limitar las importaciones, a la vez que solicitaban el control más estricto de las salidas de metales preciosos. Todas estas políticas, como puede verse, a la vez que tendían a fortalecer el estado nacional, protegían los intereses del capitalista comercial y creaban las condiciones para la revolución industrial en gestación.

c) Los clásicos

Una vez creados los imperios coloniales europeos, realizada una gran acumulación de capital comercial y establecidas las instituciones necesarias para financiar una era de gran prosperidad comercial, el espectacular desarrollo de las ciencias físicas y naturales y de la técnica; así como la apertura de importantes mercados de ultramar, favorecieron la consolidación de la nueva burguesía industrial y empresaria. Para que ésta llevara adelante su expansión, requería de la más amplia libertad de maniobra posible. En consecuencia favorecía la eliminación total de la intervención del estado mercantilista, incluso para liquidar aquellas formas de proteccionismo que dificultaban la expansión de las exportaciones. La función del estado debía limitarse ahora estrictamente a imponer las leyes que permitieran la libre circulación de bienes y factores productivos internamente y a proteger los intereses nacionales en el exterior.

/Esta reconsideración

Esta reconsideración de las políticas mercantilistas se inicia desde comienzos del siglo XVIII y culmina con la famosa obra de Adam Smith, publicada en 1776.

El conjunto de autores que preceden y siguen a Smith hasta mediados del siglo siguiente dieron origen a la escuela clásica de la economía política. Representan una contribución decisiva al pensamiento económico no sólo por las doctrinas que elaboran sino sobre todo por la utilización de una metodología científica en el análisis de los problemas económicos.

La innovación consistió en considerar a la economía de mercado - cuya formación presenciaban - como un sistema interdependiente que operaba de acuerdo a leyes naturales. Los elementos específicos del sistema económico, tales como los salarios, los precios, los costos y los beneficios se consideraban relacionados funcional y directamente entre sí, y la tarea de la economía política consistía en descubrir el carácter de esas interrelaciones a fin de comprender las leyes que regulan el funcionamiento del sistema económico. Todo ello con el fin eminentemente práctico de comprender las causas que determinan la riqueza de las naciones.

Este nuevo punto de vista estaba estrechamente asociado y muy influenciado por el extraordinario progreso que se observaba en las ciencias naturales, ya fuera en la formulación de las leyes de la mecánica del sistema planetario o en el descubrimiento de los principios básicos de la química, la física y la biología. La creencia en un orden natural de la sociedad, y con ello de la producción y de la distribución, es la contrapartida del concepto del orden natural del universo. En armonía con las aspiraciones antimercantilistas de la emergente clase media, los creadores de la nueva economía política visualizaban el orden económico como un sistema de libertales naturales que no requería ninguna reglamentación consciente de parte del estado, excepto para hacer imperar dichas leyes naturales.

Dentro de la escuela clásica hay dos grandes corrientes de pensamiento que conviene destacar. Por una parte, Adam Smith - cuyas ideas examinaremos en mayor detalle más adelante - concentró sus investigaciones principalmente en los problemas de la producción, en encontrar una explicación al proceso de incremento de la producción y de la productividad. En cambio, quienes lo sucedieron, influenciados poderosamente por los desajustes económicos

/causados por

causados por las Guerras Napoleónicas y el inicio de la Revolución Industrial, así como por la aceleración en el crecimiento demográfico, concentraron su atención más bien en el análisis de los obstáculos que se presentaban a la expansión de la economía capitalista, y que terminarían tarde o temprano por llevarla a un estado estacionario. Las principales contribuciones en este sentido - y que analizaremos en detalle después - son las de David Ricardo y Carlos Marx.

d) El pensamiento neoclásico

Hacia fines del siglo pasado el proceso de desarrollo capitalista y la Revolución Industrial habían probado fehacientemente su dinamismo, no sólo dentro del marco europeo en que tuvieron su origen sino también extendiéndose a nuevas regiones de ultramar. En consecuencia, con la excepción del pensamiento marxista, el pensamiento económico deja completamente de lado la consideración del por qué una economía crece o se estanca; el sistema capitalista parecía poseer inherentemente el dinamismo necesario. Por esta razón, y otra que se analiza más abajo, es el problema de la distribución el que pasa a ser el motivo de preocupación fundamental.

Sin embargo, en su expansión el sistema capitalista iba dando muestras de una gran inestabilidad, y en la medida en que se formaba una economía internacional integrada, ello se reflejaba en crisis recurrentes de creciente magnitud y difusión. Paralelamente al análisis marxista, que preveía la destrucción final del capitalismo precisamente por la vía de crecientes crisis de sobreproducción, se originó así una corriente importante de pensamiento preocupada fundamentalmente con la teoría del ciclo económico.

Por otra parte, los clásicos, al utilizar en su análisis la teoría del valor-trabajo - es decir, la cantidad de trabajo como medida última de valor - dejaron la puerta abierta para una crítica devastadora al sistema capitalista desde el punto de vista de los factores que determinan la distribución del ingreso. En efecto, llevada esa teoría a su conclusión lógica - cosa que Marx por cierto hizo - significa que la clase asalariada sólo percibe como remuneración una proporción del valor que crea, siendo el resto el excedente o plusvalía de que se apropian los capitalistas. Esta crítica era particularmente inconfortable para aquellos interesados en el mantenimiento del régimen capitalista ya que Marx usaba exactamente los mismos métodos y postulados de los propios economistas clásicos, los máximos defensores del capitalismo.

/Dos caminos

Dos caminos se abrían para refutar las conclusiones del análisis marxista. Por una parte, se podía argumentar que no solamente el trabajo sino también los otros factores y particularmente el capital, eran productivos, y en consecuencia eran responsables de parte del valor de lo producido. Por otro lado, se podía invertir la secuencia causal que atribuía el valor del producto al valor de los factores de producción utilizados, y afirmar en cambio que el valor que el consumidor atribuía al producto final era el elemento determinante para fijar el valor de los factores utilizados.

Los autores neoclásicos adoptaron ambos puntos de vista y en las últimas décadas del siglo XIX reformularon completamente toda la teoría del valor y de la distribución en términos del principio subjetivo de la utilidad marginal. Dejaron así de interpretar la producción y la distribución como fenómenos sociales que han de ser explicados por leyes sociales o en términos históricos, y pasaron a explicar los fenómenos económicos como resultado del comportamiento de los individuos. La economía de mercado se suponía integrada por una multitud de unidades económicas cada una de las cuales buscaba maximizar su "utilidad" dentro de una situación de perfecta competencia con todas las demás. Esta visión abstracta del mundo capitalista moderno no estaba por lo demás demasiado alejada de la realidad del período que va de 1850 a 1870, cuando estas ideas se encontraban en gestación. En esta época predominaban en efecto las medianas y pequeñas empresas industriales y la pequeña explotación agrícola; por otra parte, no se habían formado aún los carteles ni tampoco una organización sindical efectiva; finalmente, las tarifas proteccionistas así como la legislación social - manifestaciones características de la intervención estatal - eran mínimas.

Por otra parte, como ya hemos tenido la ocasión de señalar anteriormente, este énfasis en el enfoque subjetivista y la introspección está asociado con un amplio movimiento cultural que se expresa en la nueva filosofía idealista, en contraste con el positivismo; en el arte expresionista, en contraste con el impresionismo; en la literatura introspectiva, e incluso en la religión.

"Así, una consideración más amplia del desarrollo intelectual demuestra abiertamente que el descubrimiento del principio de la utilidad marginal no fue de ninguna manera un descubrimiento aislado, sino que al contrario,

/debe concebirse

debe concebirse como parte integral de un amplio proceso evolutivo. Como tal, no puede sino ser un fenómeno histórico como cualquier otro: un fenómeno que lleva las señales y debe compartir el destino del período que lo vió nacer. Nada es más natural que el que los adeptos de la doctrina moderna estén firmemente convencidos de su verdad y valor. Pero así estaban los mercantilistas y fisiócratas respecto a teorías ahora abandonadas y menospreciadas. Nada de los humanos perdura; la economía es una ciencia de la sociedad y debe cambiar con los cambios de ésta".[1/]

De todo lo anterior se desprende la importancia que en el pensamiento neoclásico se atribuye a la teoría de la distribución. El nuevo enfoque, completado con el modelo de la competencia perfecta, permite resolver el problema planteado por el marxismo al ofrecer una teoría de la distribución según la cual cada factor que interviene en el proceso productivo es retribuído de acuerdo con su contribución a dicho proceso.

Con respecto al problema de la distribución del ingreso - que a fines del siglo pasado empeoraba visiblemente, al menos en los países europeos - subsistían, no obstante la respuesta del pensamiento neoclásico, tres posiciones doctrinarias básicas: unos, que podríamos llamar neoclásicos puros, al hacer abstracción completa de los factores institucionales e históricos que explican entre otras cosas la concentración de la propiedad, aparecen como defensores de las evidentes desigualdades en la distribución del ingreso, que en el fondo consideran como una condición necesaria para el desarrollo capitalista, o aún como el motor fundamental de dicho proceso; otros, que han desarrollado la economía del bienestar como doctrina normativa de política económica sobre todo en su versión postkeynesiana, buscan demostrar que dichas desigualdades no constituyen una condición necesaria para el desarrollo capitalista sino que por el contrario deben eliminarse para evitar sus crisis y su estancamiento secular; por último, el pensamiento socialista sostiene que desigualdad y régimen capitalista son sinónimos y que la superación de las desigualdades exige en consecuencia la transformación del sistema capitalista.

1/ W. Stark, Historia de la economía en su relación con el desarrollo social. Fondo de Cultura Económica, México 1961. Pág. 15.

e) La estática y dinámica de la ocupación

Más recientemente, en 1930, se inicia la gran crisis mundial con un enorme grado de desempleo generalizado. Conviene recordar además que en Europa ya había existido una situación de desempleo y estancamiento durante toda la década de 1920. Varios o casi todos los países ponen en práctica en mayor o menor escala y con mayor o menor éxito políticas anticíclicas, pero sólo en 1937 Keynes publica el libro en que el problema del desempleo y sus remedios es analizado de una manera científica e intelectualmente aceptable. Es un caso clarísimo de respuesta intelectual a un desafío histórico en el campo de la teoría económica.

Sin embargo, el análisis keynesiano es de corto plazo. Y una vez terminada la Segunda Guerra Mundial vuelve la preocupación por el desempleo. Pero ahora la pregunta se formula en otros términos: a qué ritmo debe crecer una economía para lograr la mantención del empleo pleno - puesto que la población activa también crece y ocurre espontáneamente un proceso de innovaciones tecnológicas que aumenta la productividad por hombre. Y la preocupación por el ciclo también se lleva al campo de la teoría dinámica (Harrod, Domar, Hicks, etc.): si el proceso de formación de capital aumenta por un lado la capacidad de producción (oferta) y simultáneamente los cambios en la inversión determinan - vía el multiplicador - los incrementos del ingreso (demanda), tendrá que existir un determinado ritmo de crecimiento al cual ambos efectos de la inversión se correspondan.

f) Conclusiones

A lo largo de este proceso histórico de creación intelectual en el campo de la economía se ha constituído así un importante arsenal de instrumentos de análisis en función de los problemas que diversas sociedades enfrentaron en su proceso de evolución. Dichos problemas fueron sin embargo diferentes a los que enfrentan los países poco desarrollados de hoy, no sólo porque el marco histórico, tecnológico y social es diverso, sino también porque las aspiraciones sociales y condiciones políticas actuales divergen frontalmente de las que prevalecían en el caso de aquellas experiencias históricas que alguna similitud pudieron haber tenido con la situación actual.

/En consecuencia,

En consecuencia, si aceptamos que el gran problema que nos plantea la sociedad actual es el desarrollo económico, con todas las implicaciones sociales, políticas, institucionales y económicas que el concepto acarrea, vemos que dicho problema es nuevo en la conciencia social y en la realidad económica, y por consiguiente no puede haber una teoría del desarrollo económico ya formulada; en todo caso ella estaría siendo formulada ahora, históricamente es imposible que lo haya sido antes de esta época.

Es claro que para construir dicha teoría no vamos sin embargo a desechar todo lo que ya se ha avanzado en la evolución del pensamiento económico. Hay elementos de dicho pensamiento que obviamente no tienen nada que ver con nuestro problema, y por consiguiente esos elementos habrá que desecharlos para que no conduzcan por caminos errados. Pero hay muchos elementos de análisis perfectamente adecuados, puesto que surgieron de preocupaciones similares a algunas de las que constituyen el problema del desarrollo o pueden ser adaptados al estudio de tales asuntos. Estos elementos de análisis deben ser utilizados, pero ellos no constituyen por sí solos una teoría del desarrollo. Deberán ser organizados de una manera diferente, junto con elementos de análisis nuevos que aún es preciso crear, para que sea posible formular una teoría del desarrollo económico que esté basada en las características del mundo subdesarrollado de hoy. Y ésta no es tarea fácil. No se trata simplemente de una creación intelectual genial. Ello no satisfaría porque aquellas características que la teoría debe reflejar no son aún suficientemente conocidas. Hay que superar todavía una etapa larga y difícil de investigación estadística de base para llegar a formular una teoría razonablemente adecuada, es decir, basada en supuestos realistas.

Como ha señalado Stark, "existen, en último análisis, dos maneras de considerar la historia del pensamiento económico: una, es juzgarla como un continuo adelanto del error a la verdad, o cuando menos de una visión confusa y parcial a una percepción clara e inteligible; la otra consiste en interpretar toda teoría particular expuesta en el pasado, como la cabal expresión y reflejo de las condiciones contemporáneas, entendiéndola así en su origen histórico y en su significado".[1/]

1/ W. Stark, op. cit. pág. 11.

/En síntesis,

En síntesis, pues, los modelos o teorías de desarrollo, crecimiento o estagnación formulados por diversos autores o escuelas de pensamiento sólo tienen pleno valor interpretativo y vigencia como fuente de normas de política económica cuando se les refiere al período histórico y a la realidad social de la cual forman parte. No obstante, por lo que se refiere a los instrumentos de análisis utilizados para describir, aprehender y clasificar los elementos constituyentes de un sistema económico, así como a las relaciones funcionales que suelen encontrarse entre dichos elementos y también en lo que respecta a los factores que en diversas circunstancias han determinado el proceso de desarrollo, no cabe duda que la evolución del pensamiento económico ha ido acumulando y destilando un bagage sustancial. Disponemos en efecto de un importante acervo de métodos descriptivos y analíticos, de una selección básica de relaciones funcionales características y de algún concenso sobre el conjunto de factores estratégicos en el proceso de crecimiento.

El curso de Contabilidad Social y el de Análisis Económico han tratado exhaustivamente del primer aspecto y en parte del segundo. Este último y el tercero han sido tocados ya en la primera parte del presente curso, al referirnos al análisis histórico-comparado de las condiciones para el desarrollo imperantes en la segunda mitad del siglo XIX en contraste con las que enfrentan los países de la América Latina en el período contemporáneo.

En lo que sigue buscaremos en los principales exponentes del pensamiento económico que se han preocupado en una u otra forma del crecimiento, aquellos enfoques, relaciones funcionales o percepciones sugestivas que puedan ayudarnos posteriormente a formular una interpretación del proceso de desarrollo tal como se da en nuestros países, es decir, a seleccionar aquellos elementos del sistema que nos parecen determinantes y ligarlos funcionalmente en la forma que nos parezca más pertinente y realista.

2. Teorías y modelos principales

a) Adam Smith (1723-1790). La obra fundamental de Smith es "La riqueza de las naciones" y fue publicada en 1776. Este es el año de la declaración de la independencia de los Estados Unidos, en tanto que poco más de una década más tarde se produciría la Revolución Francesa. El primero de estos episodios marca el comienzo de la ruptura de los grandes imperios coloniales y el otro la liquidación final de la sociedad medioeval.

/Por otra

Por otra parte, es la época en que comienza la revolución industrial con la aplicación de los avances técnicos a la producción manufacturera, particularmente la aplicación de la energía mecánica y la mecanización de la industria textil inglesa.

Adam Smith se distingue del resto de los autores clásicos por su gran acento en el problema de la producción. Su obra está destinada a estudiar "los factores que explican el progreso y bienestar de las naciones"; su preocupación es explicar el proceso por medio del cual es posible incrementar la escasa dotación de factores productivos de una comunidad y elevar el aprovechamiento y eficiencia de los mismos.

Viviendo en una época de creciente aplicación de innovaciones técnicas y nuevos procedimientos mecánicos a la producción industrial, y habiendo presenciado la gran expansión del comercio interno y mundial del siglo XVIII, era lógico que en su interpretación del proceso de expansión económica intervinieran como factores fundamentales la creación y aplicación de nuevas técnicas y la ampliación de los mercados.

En efecto, según Smith la "propensión natural" del hombre a trocar, intercambiar y comerciar el producto de su esfuerzo lleva a una mayor división del trabajo, a una especialización creciente. Ello incrementa lo que hoy llamaríamos la productividad del trabajo, porque: i) produce una creciente destreza y habilidad en los obreros; ii) reduce el tiempo necesario para producir los bienes; iii) lleva a la invención y adopción de nuevas y mejores máquinas, instrumentos y técnicas productivas. Sin embargo, para que la creciente división del trabajo ocurra o para que continúe avanzando, es preciso que haya acumulación de capital. Por otra parte, Smith afirma también que la división del trabajo no puede avanzar mayormente si no se lo permite la dimensión del mercado. Las proposiciones anteriores pueden reducirse a las relaciones funcionales siguientes:

1) $p = f^1 (D)$

2) $T_e = f^2 (p)$

3) $I = f^3 (T_e)$

Es decir, que la expansión de los mercados, o sea, el aumento de la demanda (D), conduce a un incremento de la productividad (p) a través de la especialización. Al mismo tiempo, el proceso de especialización estimula

/la creación

la creación e incorporación de innovaciones técnicas (T_e) que a su vez crean oportunidades para la inversión (I). Ahora bien, los incrementos en la productividad del conjunto de la mano de obra empleada (M_o) determinan el nivel del producto bruto nacional (P_b). Por otra parte, se supone que M_o es una proporción fija (a) de la población total (P), de manera que se tienen las ecuaciones siguientes:

4) $$P_b = M_o \cdot p$$

5) $$M_o = a\,P$$

Smith, como todos los economistas clásicos, suponía también que la magnitud de la población estaba determinada por el nivel de salarios. Si éstos aumentaban la mejora en las condiciones de vida estimularía los matrimonios y la multiplicación humana, mientras que si caían, se anularía esa tendencia y crecería la mortalidad. Esta teoría no dejaba de reflejar la realidad ya que los niveles de salarios se encontraban al nivel mínimo de subsistencia en ese período, por lo que las tasas de natalidad y mortalidad se veían dramáticamente afectadas por la disponibilidad de alimentos básicos. En consecuencia:

6) $$P = f^4\,(S)$$

en que (S) representa la nómina total de salarios pagados. S, a su vez, dependía en Smith de la intensidad de la demanda de mano de obra, lo que quedaba determinado principalmente por el volumen de la inversión, de manera que:

7) $$S = f^5\,(I)$$

Para completar el modelo, es preciso volver a la ecuación 1). El proceso motriz en Smith, como esa ecuación indica, es el incremento en la productividad que se deriva de la especialización y división del trabajo, que tiene su origen en la ampliación de los mercados, o sea, en el crecimiento de la demanda. Ahora bien, Adam Smith atribuye esa expansión de la demanda en otra parte de su obra, no a una propensión natural del hombre al intercambio sino a tres factores bien concretos: la elevación en el ingreso real de los trabajadores que acompaña al proceso de acumulación ($\frac{S}{M_o}$), el incremento poblacional que tiende a ocurrir en esas circunstancias y la expansión de la demanda externa (X). En este sentido se refiere específicamente a los beneficios que ha

/reportado para

reportado para las industrias inglesas "la abertura de mercados nuevos e ilimitados en otras partes del mundo al permitir nuevas divisiones del trabajo y nuevos adelantos técnicos que no hubieran sido factibles dentro del estrecho marco del comercio tradicional". La ecuación del mercado sería entonces:

7) $$D = f^6 \left(\frac{S}{M_o}, P, X\right).$$

En resumen, y ordenando el argumento podría escribirse entonces la siguiente secuencia de relaciones funcionales:

Ecuaciones	Variables	Significado
$D = f^6 \left(\frac{S}{M_o}, P, X\right)$	D	Demanda, tamaño del mercado
$p = f^1 (D)$	S	Nómina total de salarios
$T_e = f^2 (p)$	M_o	Mano de obra o población activa
$I = f^3 (T_e)$	P	Población
$S = f^5 (I)$	X	Exportaciones
$P = f^4 (S)$	p	producto por hombre empleado
$M_o = a \cdot P_o$	T_e	Innovaciones técnicas
$P_b = M_o \cdot p$	I	Inversiones
$X = \overline{X}$	P_b	Producto bruto total

Tenemos aquí ocho ecuaciones y nueve variables, y como suponemos que X es una variable exógena, podemos darle un valor arbitrario cualquiera, de modo que el sistema quede determinado. Como puede verse, Smith era un optimista que no veía límites a la expansión del sistema capitalista. La expansión de los mercados - asegurada ya sea por el aumento en la renta real de los asalariados, el incremento demográfico y o el de las exportaciones - induciría a un aumento de la productividad que a su vez estimularía las innovaciones técnicas, a raíz de lo cual aumentarían las inversiones. Con ello crecerían los salarios reales y la población y en último término, también la mano de obra. Todo esto significaba un aumento de la producción total - mayor población activa con mayor productividad - y a la vez nuevos estímulos a la demanda, lo que reanudaba el proceso de crecimiento de la productividad; y así sucesivamente. Una vez iniciado el proceso de crecimiento, éste tendía en consecuencia, a hacerse acumulativo. Smith

visualizaba también,

visualizaba también, sin embargo, que en la medida en que el capital crecía podría llegar a ser tan grande en relación a los recursos naturales que la tasa de utilidades disminuyera. Con ello disminuiría el ritmo de inversión y se llegaría a un estado estacionario. Esta teoría no se explica claramente ni es consecuente con su modelo, pero se entiende en el contexto histórico, pues era inconcebible suponer en ese entonces un crecimiento indefinido de los niveles de vida, por ello no le atribuiremos aquí mayor significación.

Las proposiciones de mayor interés destacadas por Smith se refieren probablemente a los siguientes aspectos:

i) la importancia decisiva del tamaño de los mercados como factor que permite la innovación técnica y por su intermedio, la acumulación. Esto anticipa las ideas de economías externas y economías de escala, tan importantes en el pensamiento moderno;

ii) el hecho de que las innovaciones técnicas abren oportunidades para la realización de nuevas inversiones; esta es la idea que Schumpeter desarrollará después, y que se señala como una de las causas principales de la inversión autónoma en los modernos modelos dinámicos.

iii) la relación entre el volumen de la inversión, el empleo y los salarios.

Sin embargo, el modelo de Smith adolece también de severas fallas y deficiencias. Desde luego, no se sabe en este modelo - porque Smith es sumamente vago y oscuro al respecto - como se comportan los componentes del ingreso que no son salarios, es decir, las rentas y las utilidades.[1/] Además, parece insuficiente que las inversiones se expliquen exclusivamente en función de las oportunidades de innovación y sin referencia alguna al comportamiento de los ingresos del sector empresarial.

Por otra parte, la expansión permanente y acumulativa que explica el modelo parece depender en último término de que exista permanentemente un flujo de innovaciones técnicas nuevas que abran campo a la inversión adicional. Si esto no ocurriera, los salarios no aumentarían y tampoco la población, por lo que - a menos que aumente la demanda externa - el mercado no continuaría expandiéndose y la división adicional del trabajo cesaría con el consiguiente estancamiento en la productividad y la desaparición de los estímulos a la inversión.

1/ En un pasaje afirma en efecto, que al elevarse los salarios tenderán a caer los beneficios, pero su argumento no calza en el modelo general y es erróneo.

/b) David Ricardo

b) David Ricardo (1772-1823). La obra fundamental de este autor, Principios de Economía Política e Impuestos, se publica en 1817. Su actitud general hacia las perspectivas del desarrollo es de profundo pesimismo, en contraste violento con la visión de Adam Smith. Esta actitud, que se encuentra en todos los autores clásicos posteriores, tiene su origen en dos problemas fundamentales, el de la población y el de la concentración del ingreso en manos de los rentistas. El primero fue expuesto dramáticamente por Malthus en 1798 en su Ensayo sobre la población. El segundo se encuentra en la propia obra de Ricardo, en su brillante e ingeniosa exposición de la teoría de la renta.

Para comprender la trascendencia que estos dos problemas tuvieron para Ricardo es necesario recordar que vivió y vio una realidad violentamente desajustada por la guerra y los efectos sociales de la revolución industrial. El primer censo de población del año 1800 reveló una población muy superior a lo estimado hasta entonces. La transformación en la organización agraria y la aceleración del desarrollo industrial llevaron a las ciudades con intensidad pavorosa masas crecientes de población rural desplazada. Si bien no es probable que éstas hayan disminuído sus miserables niveles de vida, al emigrar a las ciudades esas lamentables condiciones se ponían dramáticamente en evidencia, sobre todo por los elevados precios que habían alcanzado los productos agrícolas como consecuencia del bloqueo y la guerra. En medio de ello, los empresarios industriales, determinados grupos de artesanos calificados y los propietarios de la tierra percibían ingresos extraordinariamente elevados. Ante este panorama, Ricardo no podía compartir la creencia de Smith de que la creciente división del trabajo y la consiguiente elevación de la productividad traerían incrementos generales de bienestar compartidos por las clases trabajadoras más pobres, y concluía además que al tender a concentrarse el ingreso en manos del grupo de propietarios agrarios las utilidades de los empresarios tenderían a decaer y con ello vendría el estancamiento.

En consecuencia, representando conciente o inconcientemente los intereses de los empresarios industriales de la época, Ricardo concentra sus ataques en los propietarios rurales, a quienes considera una clase

/ociosa que

ociosa que se estaba beneficiando con el desarrollo industrial simplemente por el hecho de ser los poseedores de las mejores tierras. Por ello favorece el abandono del proteccionismo agrícola impuesto durante las guerras napoleónicas y responsable de los elevados precios de los alimentos.

Veamos ahora una versión muy elemental y parcial del modelo de Ricardo. En una economía en expansión los capitalistas perciben utilidades (U), y esto los estimula a invertir (I). Al destinar fondos a la acumulación contratan mano de obra (M_o) para ampliar la capacidad productiva. Si se supone que los salarios se encontraban en su nivel de "equilibrio de subsistencia", esta demanda adicional de mano de obra hace subir la tasa de salarios (s), lo que a su vez - como ya vimos en Smith - estimula el aumento de la población y en consecuencia de la oferta de mano de obra. Estas relaciones pueden representarse simbólicamente así:

$$I = f^1 (U)$$

$$s = f^2 (I)$$

$$M_o = f^3 (s)$$

Ahora bien, si suponemos - para simplificar - que todo el ingreso del sector asalariado, representado por la nómina total de salarios (S), se gasta en productos agrícolas, y por otra parte suponemos que la producción agrícola (PA) depende del factor productivo tierra (T), que se considera fijo, podemos concluir que todo aumento en la demanda de productos del agro dará lugar a un incremento de los precios de los productos agrícolas (pa). El supuesto hecho en relación al factor tierra equivale a suponer que no es posible elevar los rendimientos por unidad de área. De este modo, como también se admite que toda la tierra más fértil ya está en uso, cada incremento en la producción agrícola se hará en tierras de menores rendimientos, o sea, a costos crecientes. Estas relaciones se podrían expresar así:

$$S = M_o \cdot s$$

$$p_a = f^4 (S, PA)$$

$$PA = f^5 (T)$$

$$T = \bar{T}$$

/El incremento

El incremento de los precios de los productos agrícolas hará volver el salario real a su nivel de subsistencia, pero en el intertanto los propietarios de la tierra habrán captado el incremento del ingreso derivado de las mayores inversiones hechas originalmente por los capitalistas y que dio lugar al mayor gasto en productos agrícolas. Como Ricardo supone que los latifundistas no ahorran ni invierten, la proporción de la renta (R) dentro del producto bruto (Pb) crece, y como la nómina total de salarios tiende a ser constante a largo plazo, la proporción de las utilidades tiende a disminuir, y con ello decae el estímulo a la inversión y se llega al estado estacionario. Las últimas relaciones para completar el modelo serían:

$$R = f^{6}(pa)$$

$$P_b = U + R + S$$

Varios son los elementos y relaciones de interés que nos ofrece el análisis ricardiano desde el punto de vista de los problemas del desarrollo de nuestros países. En primer lugar, vale la pena destacar la concepción ricardiana de los roles que desempeñan dentro del sistema económico sus tres principales grupos de protagonistas: los capitalistas, los propietarios rurales y los asalariados. Los primeros cumplen las dos funciones dinámicas principales, por una parte, buscan permanentemente las oportunidades más beneficiosas de inversión, con lo que tienden al aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles y a la vez estimulan las innovaciones técnicas. Por otra parte, son los que organizan la producción, es decir, arriendan la tierra al propietario, suministran los instrumentos productivos (capital fijo) a los obreros y les adelantan salarios (capital circulante) para financiar sus gastos de alimentación, vestidos y otros realizados durante el período productivo. Además, son los únicos que ahorran y en consecuencia los responsables de la función de acumulación en el sistema. Por ello es que la concentración del ingreso en manos de los propietarios, que no ahorran ni invierten, es fatal para el proceso de crecimiento.

Las relaciones entre la agricultura y la industria en el proceso de crecimiento que Ricardo señala son también muy sugestivas. Cuando el nivel de vida es relativamente bajo, como es el caso en los países poco

/desarrollados, la

desarrollados, la gran proporción del gasto de los asalariados constituye de hecho, directa o indirectamente, una demanda de productos agrícolas. En consecuencia, la disponibilidad de productos agropecuarios y su precio relativo definen en gran medida el nivel de vida del asalariado. Por consiguiente, aunque los salarios nominales se incrementen, ello no es condición suficiente para que aumente su nivel de vida; es preciso además que aumente la disponibilidad de productos agropecuarios al mismo nivel de precios relativos, para que todo el incremento nominal del salario se transforme en incremento real del ingreso.

En relación con la oferta agrícola, Ricardo excluyó totalmente - como todos los escritores clásicos - la posibilidad de innovaciones técnicas en la agricultura que incrementaran los rendimientos, pero admitió la incorporación de nuevas tierras a la producción con costos crecientes ya sea por su menor calidad o por los mayores costos de transporte. Es curioso que los clásicos hayan desechado sistemáticamente las posibilidades de innovaciones técnicas agrícolas, sobre todo cuando en la realidad tuvieron lugar muchas y muy importantes desde antes de iniciarse la revolución industrial. Sin embargo, este supuesto aparecía probablemente confirmado en la realidad que presenciaban puesto que en efecto los productos agrícolas se encarecían ante el rapidísimo crecimiento de la demanda urbana originada en el proceso de urbanización, en la aceleración del crecimiento demográfico y en la elevación de los niveles de ingresos. Por otra parte, es posible que en algunos casos la producción agrícola se desplazara de la producción de alimentos a la de materias primas industriales, particularmente lana.

De cualquier manera, Ricardo señaló que una oferta agrícola inelástica no sólo fijaría el nivel real de los salarios sino que además llevaría a la concentración del ingreso en mano de los propietarios rurales. Como éstos no invierten en la introducción de innovaciones técnicas en el medio rural - no tienen para qué hacerlo ya que sus ingresos crecen sin esfuerzo - el ingreso adicional lo destinan al consumo. Pero este consumo, correspondiente a un grupo de altos ingresos, no estimula tampoco al desarrollo industrial ya que este último era todavía muy incipiente, es decir, produce solamente manufacturas populares.

/De esta

DESARROLLO ECONOMICO

Fe de erratas

(páginas 47 y 48)

Página	Párrafo	Línea	Donde dice	Debe decir
47	1	8	ser constante a largo plazo	aumentar con la producción y los precios agrícolas
48	2	10	excluyó totalmente	restó importancia
48	2	11	-la posibilidad	-a la posibilidad

De esta sumaria exposición del modelo de Ricardo se puede concluir lo siguiente: i) se trata de un análisis del comportamiento a largo plazo del conjunto de una economía, es decir, es un análisis macroeconómico; ii) el análisis es auténticamente dinámico, puesto que se refiere a los cambios que va teniendo el sistema hasta llegar al estado estacionario; iii) responde a una pregunta fundamental: ¿cómo cambia la distribución del ingreso en el proceso de crecimiento entre los principales factores participantes en el mismo; y iv) consigue presentar en un modelo coherente las principales variables macroeconómicas: producto, inversión, población y los efectos de sus interrelaciones sobre las utilidades, las rentas y los salarios.

Conviene agregar también que Ricardo es quien aplica la doctrina de la división del trabajo al comercio internacional. Como su preocupación es la expansión de la industria inglesa, expansión que ve limitada por los altos costos de la alimentación interna y mercados internos consecuentemente limitados, concluye que deben eliminarse las tarifas que protegen una producción interna de alto costo. Suponiendo que los factores productivos no se movilizan entre países, demuestra entonces que si cada país se especializa en la producción de aquellos productos en que posee costos comparados menores, todos se beneficiarán del comercio internacional. De aquí concluye que el libre comercio internacional permitirá la división internacional del trabajo y el aprovechamiento de los consiguientes aumentos de productividad por todos los participantes en dicho comercio. Este análisis sin embargo es estrictamente estático y no analiza las condiciones que determinan la distribución de aquellos incrementos de productividad entre las naciones participantes en el comercio internacional.

Los dos supuestos básicos del modelo ricardiano de crecimiento, el principio maltusiano de la población y la ley de rendimiento decrecientes en la agricultura, no se han cumplido en los países hoy desarrollados, ya que a la caída en la tasa de mortalidad siguió la reducción de la natalidad por una parte, y a que las innovaciones técnicas en la agricultura permitieron desplazar continuamente la curva de oferta de alimentos hacia arriba. Sin embargo, ninguno de estos dos fenómenos, se ha dado todavía en los países menos desarrollados, donde la tasa de natalidad sigue elevada y sin visos

/de reducirse

de reducirse y las innovaciones técnicas en la agricultura no han conseguido generalmente incrementar en forma sustancial y suficiente la oferta de alimentos.

c) Una síntesis del pensamiento clásico

Diversos autores han tratado de sistematizar y sintetizar el pensamiento de los autores clásicos en un modelo formal. Entre ellos cabe destacar las obras de Baumol[1/] y más recientemente de Higgins.[2/] Como en ninguno de los dos casos se incorpora el interesante análisis de la distribución de la renta de Ricardo que acabamos de reseñar y en cambio se superan algunas de las deficiencias de los modelos clásicos gracias a cierto grado de interpretación libre y moderna de los autores - particularmente en Higgins - será conveniente examinar brevemente el modelo desarrollado por este último economista.

El sistema de ecuaciones que define el modelo es el siguiente:

1) $P_b = f^1 (M_o, RN, K, T_e)$

2) $T_e = f^2 (I)$

3) $I = f^3 (U) = \Delta K$

4) $U = f^4 (M_o, T_e)$

5) $M_o = f^5 (S)$

6) $S = f^6 (I)$

7) $P_b = U + S$

8) $S = s \cdot M_o$

en que:

P_b: Producto bruto generado por la economía

M_o: Mano de obra disponible, medida en horas-hombre, que se considera proporcional a la población

RN: Recursos naturales, que se consideran fijos, medidos en unidades físicas adecuadas (Has.de tierra, por ejemplo)

1/ William Baumol, Economic Dynamics, Maxmillan, New York, 1951.

2/ Benjamin Higgins; Economic Development, Norton, New York, 1959.

/K: Stock de

K : Stock de capital disponible

T_e: Grado de avance tecnológico

I : Inversión

U : Nivel de utilidades

S : Salarios totales pagados en el proceso de producción

s : Salario medio, por hora-hombre

La primera ecuación expresa la "función de producción" global para toda la economía, en la que intervienen los tres factores primarios y que debe ser cambiante según el grado de avance tecnológico.

Las hipótesis fundamentales del modelo son:

i) Que el avance tecnológico es una función creciente de la acumulación de nuevo capital, que permite aprovechar y hacer efectivas las nuevas formas, más eficientes, de producción que se derivan del proceso de invención - innovación; (ecuación N° 2).

ii) Que el nivel de la inversión queda determinado por el nivel y la tendencia de las utilidades, (ecuación N° 3).

iii) Que el nivel y tendencia de las utilidades depende de la disponibilidad de mano de obra y del avance de la tecnología, (ecuación N° 4).

iv) Que el crecimiento de la fuerza de trabajo depende rígidamente del monto del ingreso (salarios totales) que van a los trabajadores (ecuación N° 5).

v) Que el nivel de la inversión determina el monto total de salarios pagados (ecuación N° 6).

vii) Por último se define el ingreso, igual al producto, como distribuído entre salarios y utilidades.

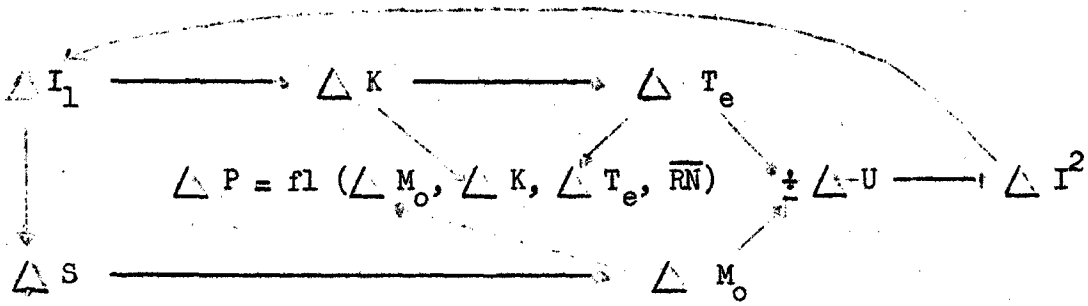
Para entender el funcionamiento del sistema recurriremos a un esquema que muestra la cadena de repercusiones que tendría un incremento de una de las variables. La variable crucial del sistema parece ser la inversión, que afecta en forma directa al progreso técnico y al nivel de la nómina total de salarios, e indirectamente al nivel de empleo, a la vez que significa un incremento del capital disponible. El aumento de la nómina de salarios y de la fuerza de trabajo tendería a deprimir las utilidades, mientras el mejoramiento de la técnica, al elevar la productividad determinaría un aumento del nivel de las utilidades. Mientras prevalece este

/último factor

último factor sobre el primero, se inducirán nuevas inversiones, comenzando una nueva cadena de reacciones.

Puede parecer, a primera vista, que el primer impulso de aumento de inversión no tiene explicación en el sistema, pero estas inversiones autónomas se podrían deber a la posibilidad de aprovechar las perspectivas de utilidades que brinda el proceso de invenciones e innovaciones, que a su vez podrían estar influídas por el crecimiento del ingreso. La perpetuación del proceso de desarrollo dependería entonces de la carrera entre el crecimiento de las invenciones e innovaciones y su traducción en un progreso tecnológico, y el crecimiento de la población.

El estancamiento del proceso de invenciones e innovaciones significaría que el sistema llegaría a un estado estacionario, una vez agotados los efectos dinámicos decrecientes de las últimas innovaciones.

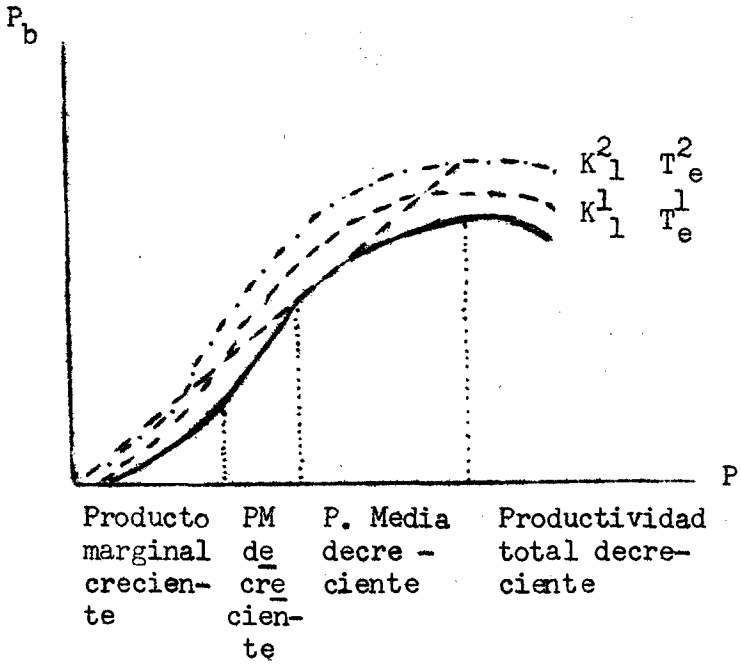


En todo caso, éstas tendrían cada vez un efecto menor, debido a que el aumento en los factores productivos capital y trabajo no es acompañado por los recursos naturales, que se consideran fijos, dando lugar así a que funcione la ley de los rendimientos decrecientes. Los aumentos en la fuerza de trabajo, en el capital y en el progreso tecnológico se reflejarían entonces, a través de la función de producción, en un aumento del producto generado proporcionalmente menor a aquellos incrementos en los factores.

En consecuencia, ante el problema de la limitación del recurso tierra, que en su época era un factor limitante de gran importancia, los economistas clásicos imaginaban un estado límite de desarrollo determinado por el uso máximo posible de este recurso.

El gráfico siguiente muestra las diversas fases que tendría la productividad del trabajo aplicado en forma creciente sobre el recurso fijo tierra. El proceso de acumulación y de progreso tecnológico retardaría el estancamiento final del producto.

/P_b



Entre las críticas que se pueden hacer al modelo, desde un punto de vista teórico, estarían las de no establecer relaciones de carácter dinámico, es decir, relaciones entre las tasas de crecimiento de las variables.

En segundo lugar, el modelo no contiene el análisis de los cambios en la demanda efectiva, que se supone se ajusta optimamente a las variaciones de la oferta.

Desde un punto de vista práctico, varias de las relaciones funcionales importantes del modelo han dejado de tener vigencia, como ser: la relación rígida entre el crecimiento de la fuerza de trabajo (y de la población) y el crecimiento del ingreso per cápita.

Finalmente, aún excluyendo la posibilidad de incorporación de nuevas áreas a la explotación económica, el avance tecnológico incluye muchas veces una ampliación de los recursos naturales fijos utilizables, incluso de la tierra, mediante la aplicación de técnicas que mejoran su productividad.

/d) <u>El modelo</u>

d) El modelo marxista.[1] El elemento básico en el análisis marxista es el "materialismo histórico", o interpretación materialista de la historia. La idea central en este enfoque es la siguiente: en cada época histórica prevalecen determinados modos de producción y de intercambio y un sistema de organización social que corresponde y se deriva de dichos modos de producción. Todo esto constituye la base de la historia política e intelectual de esa época, y en consecuencia, esta última sólo puede entenderse y explicarse en términos de los cambios en aquellas estructuras fundamentales de la sociedad. Esto no implica negar que factores de tipo intelectual, personalidades, etc., puedan influir sobre el curso de la historia. Implica sí, que estos factores, a su vez, están condicionados en gran medida por el conjunto de circunstancias y condiciones naturales y técnicas que constituyen el medio económico de una sociedad.

Marx emplea pues un método analítico de tipo histórico. Sostenía que el capitalismo era un fenómeno transitorio producto de la desintegración del régimen feudal, pero que a su vez generaría contradicciones dentro del propio sistema capitalista que conducirían finalmente a su reemplazo por un sistema socialista. A diferencia de los demás autores clásicos, Marx no señalaba como causa de ello a la estagnación, a que el capitalismo estuviera condenado a llegar a un estado estacionario. Por el contrario, Marx comprendió que la capacidad de expansión inherente en el sistema capitalista era muy grande, a tal extremo que le asignaba la tarea histórica de desarrollar un aparato productivo lo suficientemente eficaz como para llegar a servir de base a formas más elevadas de civilización. En consecuencia, el tema del desarrollo e incremento del potencial productivo de una sociedad forma el núcleo de la teoría marxista. Pero esta teoría es más que una teoría del desarrollo económico, ya que Marx pretende demostrar que el crecimiento económico es un proceso que va sufriendo transformaciones en virtud de una lógica inherente en el propio proceso de cambio, y que así va modificando incesantemente la estructura social y toda la sociedad en cuestión. No obstante la importancia de este enfoque amplio desde el punto de vista de la evolución de las ciencias sociales modernas, lo que interesa destacar aquí es solamente su teoría del desarrollo económico.

1/ La síntesis que sigue se basa en la interpretación de Higgins. Op. cit. pp. 107-121.

/Como es

Como es común en los clásicos, Marx usa una función de producción en que los factores productivos son el trabajo, el capital, los recursos naturales y la técnica. Destacó particularmente las innovaciones técnicas como el motor del desarrollo capitalista y recalcó la importancia decisiva del empresario como agente funcional básico para proporcionar el capital necesario para el avance en la aplicación de las nuevas técnicas así como para percibir las oportunidades de inversión que dicho progreso técnico proporcionaba. Como en Ricardo, en este modelo se supone también que las inversiones dependen de las utilidades que realizan los capitalistas. Así, podemos escribir las siguientes ecuaciones, ya conocidas:

1) $P_b = f^1 (M_o, RN, K, T_e)$

2) $T_e = f^2 (I)$

3) $I = f^3 (U')$

Sin embargo, la ecuación 3) contiene en Marx una teoría algo más sofisticada de la inversión que la de los clásicos. En efecto, no hace depender la inversión del <u>nivel</u> del ingreso de los capitalistas, sino que la relaciona con la tasa de rendimiento del capital; entonces U' se define así:

4) $U') \quad \dfrac{\text{plusvalía}}{\text{cap. variable} + \text{cap. constante}} = \dfrac{P_b - S}{S + K'} = \dfrac{U}{S + K'}$

La producción total menos los salarios es lo que Marx llama la plusvalía, pero es también igual a lo que en los modelos anteriores hemos definido como utilidades. Por otro lado, el capital lo dividía en dos partes. El capital variable, que equivale al concepto de capital circulante y que es igual a los salarios totales; y el capital constante (K'), que incluye el capital existente y los insumos de materias primas. Como para Marx la suma de la plusvalía (pl) más el capital constante usado en el período (c) y más el capital variable (v) formaban el valor bruto de la producción, la relación $\frac{pl}{c+v}$, la "tasa de utilidades", representa en realidad una relación entre las utilidades y el costo "neto" de producción (salarios + depreciación + insumos). No se trata pues del concepto corriente de rentabilidad del capital, como relación entre utilidades y valor del capital invertido. Por otra parte, en la terminología marxista $\frac{pl}{v}$ es la "tasa de explotación"; mientras que la relación $\frac{c}{v}$ o $\frac{c}{c+v}$ es la "composición orgánica del capital".

/Continuando con

Continuando con las relaciones funcionales del modelo marxista, los salarios se hacen depender de la inversión tal como en los clásicos.

5) $S = f^4 (I)$

El empleo (E) queda determinado en este modelo por la tasa de incremento del capital. Es importante destacar que el empleo significa en Marx mano de obra efectivamente empleada, ya que Marx incorpora explícitamente el desempleo en su modelo, llamándolo el "ejército de reserva industrial" de desocupados. En consecuencia, en este modelo empleo y población no están en relación funcional directa, como en los clásicos. Dado el ejército de reserva de desempleados, en efecto, hay siempre un exceso de oferta en el mercado de trabajo, de modo que la tasa de salarios tiende a ser constante, aunque el total de salarios pagados puede aumentar al incorporarse más desocupados a la producción. El ejército de reserva nunca se agotaría, y la tasa de salarios no aumentaría, porque Marx consideraba a las innovaciones principalmente como una forma de ahorrar mano de obra. En consecuencia, al elevarse el nivel de las inversiones aumentaba ciertamente la demanda de trabajo, pero en la medida en que esas nuevas inversiones portadoras de innovaciones técnicas quedaban incorporadas en un stock incrementado de capital, la utilización de ese capital exigía cada vez menos mano de obra. Así, la ocupación sólo crecería en la medida en que crecían las inversiones en relación al capital existente. La ecuación sería entonces así:

6) $E = f^5 \left(\frac{I}{K}\right)$

Marx, como ya había hecho antes Malthus, destaca la importancia de la demanda como factor de estímulo al proceso de crecimiento. Mientras éste señaló - pensando en las relaciones entre la agricultura y la industria - que en una economía cerrada un sector productivo constituía el mercado de los demás, Marx destacó la interrelación entre los sectores productores de bienes de consumo y de bienes de producción. De esta manera demostraba que la inversión - la producción de bienes de capital - no podía realizarse a menos que el consumo creciese lo suficiente para absorber toda la producción de bienes finales de consumo, y ello constituyese un estímulo para ampliar la capacidad de producción de estos bienes, dando lugar así a una demanda de bienes de capital.

/Como las

Como las clases asalariadas constituyen el grueso del mercado, es en último término el nivel de los salarios totales pagados el que determina el consumo, de modo que:

7) $C = f^6 (S)$

En la ecuación 4) se definió la tasa de rentabilidad (U') pero como en ella interviene el nivel absoluto de las utilidades (U) es preciso explicar funcionalmente este último. Ya se ha señalado que las innovaciones técnicas permiten producir más con el mismo número de horas-hombre empleadas, y como los salarios tienden siempre a volver al nivel de subsistencia, el aumento de productividad incrementa la diferencia entre el nivel del producto total y los salarios pagados, o sea, las utilidades. Pero por otro lado se ha visto que el mercado está determinado por el consumo de los asalariados. Si éstos quedan desempleados y los salarios permanecen constantes, el aumento de la producción no encontrará mercado. Así, el monto de las utilidades quedará determinado por la interacción de ambos factores:

8) $U = f^7 (T_e, C)$

Como en el modelo de Marx lo importante es lo que ocurra a U', el interés de esta ecuación 8) reside en que ayuda a determinar aquel valor en la ecuación 4).

Finalmente, para cerrar el sistema de ecuaciones se puede definir el producto total como la suma de los salarios y las utilidades y también como la suma de la producción de bienes de consumo y de producción. Al mismo tiempo conviene introducir una ecuación estructural que exprese la relación entre el capital constante que se usa en el período de producción y el capital constante total, relación esa que se considerará fija. Las tres últimas ecuaciones serían así:

9) $P_b = U + S$

10) $P_b = C + I$

11) $K' = u.K$

Construído el sistema de relaciones funcionales que definen el pensamiento marxista, es hora de utilizarlo para ver cómo interpreta la

/evolución del

evolución del sistema capitalista. Para ello es conveniente volver a la ecuación 4), que es realmente la más crucial en este sistema de ecuaciones. Partimos, pues, de lo siguiente:

$$U' = \frac{Pb - S}{S + K'}$$

Como: $Pb = E.p$ y $S = E.s$

tenemos: $$U' = \frac{E.p - E.s}{E.s + K'}$$

reemplazando K' según ecuación 11), sacando factor común y simplificando

tenemos: $$U' = \frac{p - s}{s + \frac{vK}{E}}$$

Ahora bien, como ya se ha señalado en repetidas oportunidades, el proceso de innovaciones técnicas en Marx y los clásicos significaba fundamentalmente ir aumentando la cantidad de capital por hombre ocupado, de modo que el valor de la fracción que se encuentra en el denominador crecía y con ello el valor del propio denominador. El problema crucial es entónces verificar si la productividad puede crecer en la medida suficiente para elevar el valor del numerador en igual proporción al incremento en el denominador, teniendo en cuenta que la tasa de salarios es constante. La productividad depende por supuesto del propio proceso de acumulación e innovación, de manera que en la medida que éste fuera lo suficientemente intenso podría obtenerse un incremento suficiente de la productividad y mantenerse el ejército de desempleados que fija la tasa de salarios. Pero por otra parte, la productividad depende también de la complementaridad de otros factores productivos. Así, según el gráfico de la página 53, no sería difícil de conseguir aumentos suficientes mientras la productividad media sea creciente. Pero cuando se entra en la etapa de la curva en que prevalecen los rendimientos decrecientes y la productividad media disminuye, las innovaciones técnicas tendrían que ser cada vez más eficaces, pues de lo contrario la única forma de mantener la rentabilidad será la reducción de los salarios. Y para lograr esto también la única forma es acelerar la introducción de innovaciones técnicas que desplacen mano de obra y conduzcan así al aumento del ejército de reserva de los desempleados, que son los que presionan los salarios hacia la baja. Cuando la masa de desempleados haya crecido lo suficiente, se produciría según Marx la ruptura del sistema

/capitalista. Si

capitalista. Si esto no ocurre, disminuiría la tasa de rentabilidad lo que también conduciría finalmente a la crisis definitiva del sistema.

Estas profesías, y otras que Marx hizo, han sido totalmente desmentidas por la historia. El sistema capitalista no entró en colapso en aquellas sociedades en que llegó a su florecimiento máximo, sino precisamente en algunas en que no llegó a funcionar adecuadamente. La clase asalariada, en los países capitalistas desarrollados, lejos de vivir en una miseria creciente, ha elevado sustancialmente sus niveles de vida y muchas veces incluso mejorado su participación en el ingreso. Las crisis del sistema capitalista, que hasta la de 1930 parecían en efecto seguir la tendencia anunciada, dieron lugar al desarrollo de una política anticíclica que hasta ahora ha tenido relativo éxito en los países industrializados. En general, las predicciones de Marx han adolecido del mismo defecto que caracteriza a todas las predicciones: la imposibilidad de prever las reacciones y mecanismos de defensa y adaptación que la sociedad va desarrollando en la medida que los fenómenos predichos van ocurriendo. Lo que es menos fácil de explicar es por qué el pensamiento marxista, que descansa precisamente sobre esa concepción dialéctica, no ha ido reajustando su interpretación del capitalismo actual de acuerdo con la forma en que se han modificado los modos de producción, la técnica y la estructura social.

Lo que más interesa señalar aquí son las deficiencias analíticas del modelo, así como sus contribuciones a la comprensión del proceso de desarrollo. La falla analítica más seria en Marx - puesto que determina la mayor parte de sus conclusiones más significativas - es su visión del proceso de innovaciones técnicas como orientado exclusivamente a desalojar mano de obra del proceso productivo y así a elevar la productividad de este factor. En la realidad, se han producido también innovaciones que elevaron la productividad del capital. En esta forma, el desarrollo económico ha sido acompañado de aumentos de productividad que han permitido no sólo incrementos simultáneos en las utilidades y los salarios, sino incluso en la ocupación. Un ejemplo sería las mejoras técnicas que han permitido elevar considerablemente los rendimientos del suelo en ciertos cultivos. Ello permite, siempre que la demanda se expanda, producir más, elevar los beneficios, aumentar los salarios e incluso emplear más trabajo.

/Por otra

Por otra parte, Marx incorporó sistemáticamente a la teoría del desarrollo económico una serie de conceptos e ideas que se encuentran presentes - consciente o inconscientemente - en prácticamente todos los autores que se han referido a este tema desde entonces: i) la incorporación de innovaciones técnicas es considerada el rasgo fundamental y el nervio motriz del desarrollo, y a los empresarios cumple primordialmente esa función innovadora; ii) como la innovación se materializa en inversiones y bienes de capital, el proceso de acumulación de capital ha pasado a constituir el aspecto central de toda teoría del desarrollo; iii) lo anterior presta singular importancia a los factores determinantes de las decisiones de inversión, que generalmente se asocian a la rentabilidad del capital; iv) tanto la teoría del ciclo como la de desarrollo han aprovechado ampliamente las relaciones que estableció Marx entre la producción de bienes de consumo y la de bienes de capital, o sea entre consumo e inversión y entre ahorro e inversión; y v) la relación entre ahorro e inversión y la distribución del ingreso, así como con el nivel de desempleo, han pasado a constituir la base de buena parte de las teorías modernas del ciclo y del crecimiento.

e) El análisis neoclásico. Alrededor de 1870 se produce un cambio drástico en el pensamiento económico, que lo aleja por más de medio siglo de las preocupaciones relativas al problema del crecimiento. Esta reorientación no es difícil de explicar. La gran corriente de innovaciones técnicas y la incorporación de nuevos recursos y áreas geográficas a la economía internacional que había estado ocurriendo durante el siglo XIX dieron lugar a un rápido proceso de desarrollo económico y a una elevación sustancial de los niveles de vida, inclusive de los grupos asalariados. Las perspectivas para el desarrollo capitalista parecían ilimitadas ya que ninguno de los signos fatídicos de aproximación al estado estacionario estaba a la vista: los salarios estaban muy por encima de los niveles de subsistencia, las utilidades eran elevadas y las rentas no crecían alarmantemente en proporción al ingreso.

El análisis de los clásicos se había basado en algunos supuestos bastante temerarios sobre el comportamiento de algunas grandes variables en el largo plazo. La población se hacía depender del nivel del ingreso,

/los recursos

los recursos naturales se consideraban fijos, los salarios tenderían a largo plazo a mantenerse en el nivel de subsistencia, etc. El transcurso del siglo XIX echó por tierra todas estas proposiciones, y tal vez por ello los economistas a fines del siglo prefirieron limitar sus investigaciones a un horizonte de tiempo más restringido, concentrándose en el análisis de las interrelaciones entre los diversos elementos del sistema económico en un momento dado. Este enfoque estático condujo a examinar la contribución que una asignación más eficiente de los recursos existentes puede hacer al desarrollo económico.

Metodológicamente, el análisis del equilibrio general y la estática comparativa - que se han estudiado en el curso de Análisis Económico - han marcado etapas decisivas en el desarrollo del instrumental analítico moderno del economista; el primero como piedra fundamental del análisis macroeconómico desagregado, representado por el modelo de relaciones interindustriales, y el segundo como origen del análisis microeconómico. En el proceso de ir formulando con precisión y rigor la teoría del equilibrio general, del equilibrio del consumidor y de la empresa, de la determinación del nivel de actividad, etc., y de dar coherencia a este conjunto, ha sido necesario sin embargo recurrir a supuestos simplificadores extremadamente drásticos, llegándose a un altísimo nivel de abstracción de la realidad.

Se ha formulado así un modelo de la competencia perfecta en el que, dadas esas condiciones enteramente irreales, se obtiene automáticamente la asignación óptima de los factores productivos, el máximo nivel de ingreso, y su distribución a los factores de acuerdo precisamente a su contribución respectiva al producto generado. La elegancia de esta construcción ideal, y los óptimos resultados que en su abstracción asegura, han llevado a veces a los economistas a olvidarse de que se trata de una construcción meramente analítica, de un simple instrumento de raciocinio lógico, para llegar a proponerlo como una nueva utopía, hacia cuya construcción habría que orientar la política económica.

Este carácter que a veces se da al pensamiento neoclásico no debe impedirnos sin embargo apreciar en su debido valor todo el instrumental analítico que aporta, particularmente en lo que se refiere a criterios para la asignación de los recursos de inversión y para la formulación de políticas de precios.

/Aparte de

Aparte de una teoría del ahorro y la inversión, en que ambos elementos dependen de la tasa de interés, y de los conceptos de economías externas e internas, la escuela neoclásica tiene poco de interés que aportar a la interpretación del proceso de desarrollo económico. Como se supone que este proceso ocurre espontáneamente, los neoclásicos se limitan a algunos postulados: que el desarrollo era estimulado por el progreso técnico, que se trataba de un proceso gradual y continuo, que era de naturaleza acumulativa y se producía en forma armónica, y que las posibilidades de progreso eran más o menos ilimitadas.

Se podría decir que el aporte de los economistas neoclásicos al análisis de los procesos de producción, consumo y acumulación (fuera del mejoramiento en los aspectos matemáticos del problema) está representado en gran medida por los desarrollos de la teoría del bienestar (welfare economics) que da un respaldo ético a la distribución del ingreso y asignación de recursos que se obtendría si se cumplen las condiciones de funcionamiento perfecto de los diversos mercados.

Estas condiciones serían:

a) una situación de competencia perfecta, que implica la existencia de un gran número de productores y de consumidores para cada bien y servicio y la facilidad de entrada a la producción de cada rubro.

b) Perfecta sustituibilidad y divisibilidad de los factores de producción.

c) Perfecta movilidad de los factores de producción.

d) Perfecta información, presente y futura, de las condiciones de los diversos mercados.

e) La maximización de "utilidad" como criterio único de decisión de las unidades económicas.

El mantenimiento de una conducta racional, de parte de todos los elementos atomísticos que intervienen en cada mercado, haría que se maximizaran las funciones individuales y la función colectiva de bienestar. Ello determinaría la preferencia relativa por los distintos bienes y servicios y por la distribución del tiempo entre el trabajo y el ocio. También determinaría la preferencia intertemporal por el consumo y el ahorro, o sea el ritmo de acumulación preferido por la comunidad.

/Sin entrar

Sin entrar a la discusión de la existencia y operación de una función colectiva de bienestar, que incluya los aspectos intertemporales además de los instantáneos, las normas de política económica que se derivan del modelo neoclásico no tienen gran interés práctico para los países subdesarrollados, debido a que no se cumplen o se cumplen en forma muy imperfecta, las condiciones que requiere el sistema para obtener una distribución óptima del ingreso, una asignación de recursos también óptima y el pleno empleo de los factores productivos. En algunos casos ni siquiera existe el mercado donde se pueda expresar esas preferencias (el mercado de capital, por ejemplo, que sería vital para la fijación de la tasa óptima de acumulación).

f) El modelo de Schumpeter.[1/] Schumpeter está en total desacuerdo con la descripción neoclásica del desarrollo económico como un proceso de cambio acumulativo, gradual y armónico. Por el contrario, el desarrollo ocurre a través de períodos de auge, generados por una ampliación en el horizonte de oportunidades de los empresarios debido a alguna innovación técnica significativa, y de períodos depresivos causados por los propios excesos de inversión y de capacidad productiva creada en los períodos de expansión.

La función de producción en Schumpeter es la misma de los clásicos:

1) $Pb = f^1 (M_o, RN, K, T_e)$

El ahorro (A) lo realizan tanto los asalariados como los capitalistas, y la proporción de su respectivo ingreso que ahorran depende de la tasa de interés (i):

2) $A = f^2 (S, U, i)$

En la inversión, Schumpeter distingue entre la inversión inducida (Ii) y la inversión autónoma (Ia). La inversión inducida es aquella estimulada por incrementos recientes en la producción, ingreso, ventas o utilidades. La inversión autónoma es aquella que se realiza por consideraciones de más largo plazo, como por ejemplo por las oportunidades que brinda el cambio técnico.

1/ Lo que sigue es una síntesis de la interpretación que ofrece Higgins, op. cit. págs. 122-143.

/En consecuencia

En consecuencia:

3) $I = Ii + Ia$

La inversión inducida depende en este modelo del monto de las utilidades, de la tasa de interés y de la magnitud relativa de las utilidades en relación al capital ya acumulado, puesto que sólo así es posible una comparación entre rentabilidad del capital y la tasa de interés.

4) $Ii = f^3 (U, K, i)$

Es en relación con la inversión autónoma que Schumpeter hace una de las contribuciones más importantes a la teoría de la inversión. Según él, una parte considerable de la inversión se realiza no tanto por consideraciones de corto plazo como las indicadas en la ecuación anterior, sino por las perspectivas de largo plazo que abren las innovaciones, es decir, el progreso técnico y la incorporación de nuevos recursos productivos. Cualquier cambio en la función de producción, cualquier "nueva manera de hacer las cosas" que permitiera producir más con los recursos disponibles o mediante uso de nuevos recursos, es una innovación. Schumpeter señaló cinco tipos principales de innovación:

i) la introducción de un nuevo producto, o de un producto de diferente calidad y tipo;

ii) la introducción de un nuevo método de producción o de una nueva manera de realizar su comercialización;

iii) la apertura de un nuevo mercado;

iv) la obtención de una nueva fuente de materias primas o productos semiterminados;

v) la reorganización de una empresa que permita modificar por ejemplo su posición competitiva (la ruptura o la formación de un monopolio).

La inversión autónoma queda definida entonces en la ecuación siguiente:

5) $Ia = f^4 (\triangle T_e, \triangle RN)$

en que $\triangle T_e$ representa el avance técnico y $\triangle RN$ la incorporación de nuevos recursos naturales.

/Ahora bien,

Ahora bien, la introducción de innovaciones técnicas y el uso de nuevos recursos productivos depende de que aparezcan los empresarios innovadores, los hombres que perciben las oportunidades para la introducción de una nueva técnica, un nuevo producto, una forma de organización o de mercadeo diferente o para aprovechar un recurso productivo inexplotado. Este individuo, que percibe la oportunidad, consigue el financiamiento, provee los factores de producción, organiza la empresa y escoge su gerente y personal dirigente, es el empresario innovador. No necesita ser un inventor ni un gerente, tampoco el capitalista. Es simplemente el individuo que percibe una oportunidad de lucro y consigue organizar su aprovechamiento. Ese personaje clave en el modelo schumpeteriano es el empresario innovador (EI), y su disponibilidad depende de la tasa de utilidad y del "medio social". Así, tenemos las siguientes ecuaciones:

6) $\Delta T_e = f^5 (EI)$

7) $\Delta RN = f^6 (EI)$

8) $EI = f^7 (U, MS)$

Por medio social (MS) Schumpeter entiende todo el complejo de circunstancias que reflejan la atmósfera social, política o socio-psicológica dentro de la cual tiene que desenvolverse el empresario, incluyendo los valores de una sociedad, su estructura de clases, las características de su sistema educacional, su actitud hacia el éxito comercial y la naturaleza de las recompensas y del prestigio que en ella se asocian al hombre de empresa.

A fin de poder completar el sistema, Higgins sugiere que Schumpeter considera la distribución del ingreso como un buen índice para reflejar el medio social. Así:

9) $MS = f^8 (\frac{U}{S})$

El nivel del producto nacional bruto monetario queda definido en este modelo por la relación entre el ahorro y la inversión, al estilo keynesiano. Un exceso de inversiones sobre ahorro voluntario, financiado con la expansión del crédito, elevará el nivel del producto bruto monetario en una magnitud que será un múltiplo del exceso de inversión sobre ahorro, de modo que:

/10) $P_b = m(I-A)$

10) $P_b = m(I-A)$

Por otra parte, se mantiene en este modelo la proposición de los clásicos de que el nivel de los salarios totales depende de la inversión

11) $S = f^9 (I)$

Por último,

12) $P_b = U / S$

Se tienen así doce ecuaciones e igual número de incógnitas, de manera que el sistema está determinado.

Schumpeter considera que su sistema opera de la manera siguiente. Se parte de un estado de equilibrio general perfecto, en que todo el proceso económico es circular y repetitivo, desde el momento en que todas las unidades económicas se encuentran en un estado de equilibrio de largo plazo. Este equilibrio es roto por un empresario que introduce una innovación. El es seguido por otros, lo que ocasiona un aumento masivo de las inversiones, financiadas en gran medida mediante la expansión crediticia. Esto produce por un lado un movimiento expansivo en la economía, mientras por otro se van perdiendo las ventajas de la innovación en la medida en que se va generalizando su aplicación.

Una vez que todos han ampliado su capacidad las inversiones adicionales cesan. Por otra parte, el flujo de nuevos productos aumenta y las empresas comienzan a reembolsar su deuda al sistema bancario, con lo que se contrae la cantidad de dinero. Estos tres elementos - menores inversiones, mayor disponibilidad de bienes en el mercado, contracción monetaria - determinan una tendencia a la reducción de los precios, y con ello se inicia un movimiento acumulativo depresivo, con el que cesan por supuesto las innovaciones.

En esta forma, Schumpeter visualiza el desarrollo como un proceso discontinuo de auges y depresiones sucesivas, a través de los cuales se desplaza la economía hacia niveles cada vez más altos de productividad.

Posiblemente los aspectos más interesantes en la teoría schumpeteriana sean los siguientes:

i) la clasificación de las inversiones en dos componentes, uno de los cuales varía en el corto plazo en función del comportamiento

/de la

de la propia economía, mientras el otro es la resultante de circunstancias que están fuera de la influencia inmediata del proceso económico. Schumpeter destaca con gran fuerza las innovaciones técnicas, pero podrían agregarse aquí otros factores como los movimientos poblacionales, y algunos más que veremos más adelante, y que son típicos de economías periféricas;

ii) el papel absolutamente predominante que adquiere en la escena económica el empresario innovador, ese individuo especial que no es necesariamente el capitalista de los modelos clásicos y marxista y cuya habilidad consiste en definitiva en reorganizar el proceso económico para encontrarle nuevas fronteras de crecimiento;

iii) la importancia que atribuye al "medio social" como factor determinante de la creación y aparición de tales empresarios innovadores. Esta observación tiene particular interés cuando se trata de introducir en un país poco desarrollado nuevas líneas de producción y nuevas actividades económicas, en circunstancias en que prevalece una sociedad tradicional que desconoce y resiste aquellas actividades y las funciones sociales que trae consigo.

g) El modelo dinámico de Domar.[1/]

Los economistas Harrod y Domar presentaron independientemente y en forma casi simultánea (1939-46), dos modelos dinámicos de análisis del crecimiento económico que son idénticos en su formulación matemática final, pero que, sin embargo, parten de dos enfoques totalmente diferentes, que dan también un carácter diferente a los parámetros de ambos modelos según se explica más adelante.

A pesar de la extraordinaria simplificación de los modelos mencionados, que concentran su atención en unas pocas de las variables estratégicas, dichos modelos representan un primer paso hacia el tipo de análisis dinámico que se requiere para analizar el desarrollo, y constituyen la base de complicadas técnicas de programación que, partiendo de los mismos principios básicos permiten, a través de la desagregación de la economía, hacer proyecciones que tomen en cuenta los cambios estructurales que

1/ El análisis que sigue ha sido tomado en su mayor parte de: Osvaldo Sunkel, "El modelo de crecimiento de Domar", Trimestre Económico, vol.XXIII,N°2 abril-junio de 1956.

/implica el

implica el desarrollo. Nos referiremos en seguida al modelo Domar.

Tal vez la contribución más importante de Evsey D. Domar al análisis económico contemporáneo es que ha tendido a sustraer de la preocupación de los economistas las controversias sobre el equilibrio estático y la economía del bienestar y la digestión del modelo keynesiano. Aunque su propio modelo es imperfecto y exageradamente abstracto, tiene gran significación por haber puesto sobre el tapete la idea de crecimiento.

Domar abandona la noción tradicional de equilibrio: una situación de reposo a la cual una economía estable siempre retorna. Señala, por el contrario, que el retorno es imposible, que una influencia cualquiera sobre una economía pasa a formar parte del proceso global de crecimiento, siendo desde entonces uno de los determinantes del desarrollo futuro. Su concepto de equilibrio adquiere entonces un carácter relativo: existe equilibrio dinámico cuando diversos elementos de una economía en desarrollo guardan entre sí proporciones que se consideran necesarias para mantener o acelerar el proceso de crecimiento ulterior.

En esta nueva perspectiva no tiene interés que la distribución óptima de los recursos signifique una producción máxima en un momento determinado, sino que esa distribución determine un crecimiento máximo de la producción en el futuro. El equilibrio de la empresa adquiere también un carácter diferente, pues no interesa que se encuentre en una posición de equilibrio de largo plazo sin estímulo para expandirse ni invertir, sino lo contrario. El acento se traslada de las condiciones determinantes del equilibrio presente, a las condiciones que han de determinar un crecimiento equilibrado en el futuro.

Según Domar, el interés demostrado en los años de postguerra en Estados Unidos por el problema del crecimiento económico tiene su origen principal en el reconocimiento, algo retardado, de que una economía como la norteamericana sólo puede mantener un nivel elevado de ocupación si esa economía se expande continuamente. La discusión de diversos problemas específicos que no han encontrado solución satisfactoria dentro de los marcos del enfoque estático ha llevado a esa conclusión general. Así ha ocurrido, por ejemplo, con la controversia sobre la

/ley de

ley de Say. En las últimas décadas, la teoría según la cual la oferta crea automáticamente su propia demanda ha sufrido serios desmentidos en la práctica. Keynes señaló cómo una parte del ingreso generado en el proceso de producción puede ser atesorada y, en consecuencia, no volver al circuito de ingresos y gastos, produciendo desocupación. ¿Pero significa esto que la ausencia de atesoramiento garantiza el mantenimiento del pleno empleo? La Teoría general parece dar esa impresión. Y, sin embargo, la condición mencionada no ofrece una explicación del problema planteado por una capacidad productiva en constante crecimiento. Este fenómeno parece demandar más bien un incremento continuo del gasto total si la capacidad adicional no ha de permanecer ociosa.

Para analizar adecuadamente este problema Domar propone un modelo que distingue claramente entre la corriente de bienes y servicios y el flujo de ingresos. En otras palabras, se trata de un sistema donde se combinan los dos aspectos del proceso económico: la producción física de bienes y servicios expresada por medio de una "función de producción", por una parte, y por la otra el pago a los factores productivos de los ingresos generados en ese mismo proceso, o sea, la "función de demanda". Ahora bien, para poder analizar el problema de la estabilidad dinámica, es decir, la correspondencia entre el crecimiento de la capacidad productiva y el aumento de los ingresos monetarios, es preciso que ambos lados de la ecuación dinámica contengan un elemento común que determine tanto la capacidad de producción de la economía como su nivel de ingresos. En el caso del modelo de Domar, este elemento común es la inversión.

En efecto, la función de producción está definida como el producto de los incrementos del capital existente (ΔK) por la productividad del capital (α). En otras palabras, esto significa que los aumentos de la capacidad productiva medida por el producto neto se obtienen multiplicando la inversión neta (I) por el coeficiente producto-capital.

1) $P_n = \alpha K$

2) $\Delta P_n = \alpha \Delta K$

3) $\Delta P_n = \alpha I$

/Por el

Por el lado del ingreso se distinguen, en la forma más simple del modelo, sólo dos de sus componentes: consumo e inversión neta. Siguiendo la costumbre keynesiana, se trata al consumo como variable dependiente ligada al ingreso. Las variaciones de la inversión, dada una función de consumo, determinan mediante el proceso del multiplicador el nivel del ingreso monetario.

4) $Y = C + I$

5) $Y = C + A$

en que Y es el ingreso o producto neto; C es el consumo, I es la inversión neta, y A es el ahorro

De las ecuaciones anteriores se deduce:

6) $A = I$

Suponiendo una propensión a consumir (c) y una propensión a ahorrar complementaria (s), se tiene:

7) $C = c.Y,$

que introducida en la ecuación 4), y expresando todo en términos de incrementos, da:

8) $\triangle Y = c \triangle Y + \triangle I$

Despejando $\triangle Y$ se tiene:

9) $\triangle Y = \frac{\triangle I}{I - c} = \frac{\triangle I}{s}$

Para que la producción y la demanda crezcan al mismo ritmo, $\triangle P_n$ y $\triangle Y_n$ deben ser iguales, de modo que, igualando los segundos términos de las ecuaciones 3) y 9), tenemos:

10) $\frac{\triangle I}{s} = \alpha I$

Se ha establecido así una ecuación de crecimiento donde la inversión neta aparece como elemento determinante tanto del aumento de la capacidad productiva como del ingreso. Es preciso subrayar, sin embargo, la falta de simetría entre ambos lados de la ecuación; mientras el incremento de la capacidad productiva se obtiene multiplicando la"inversión neta" por el coeficiente de capital, el crecimiento del ingreso es el producto del "incremento de la inversión" neta por el multiplicador.

/Si se

Si se supone que la relación producto-capital y el multiplicador son coeficientes constantes, se llega a establecer una primera condición que debe cumplirse para lograr un crecimiento equilibrado: la inversión neta de cada período tiene que ser mayor que la del período precedente. Sólo si la inversión es creciente, el multiplicando (la variación de las inversiones) será positivo. Si la inversión permanece constante o decrece, el multiplicando será cero o negativo y la variación del ingreso será también cero o negativa. Sin embargo, desde el punto de vista de la capacidad productiva, ésta aumenta cualquiera que sea el nivel de la inversión neta.

Para determinar el ritmo de crecimiento al cual se obtiene equilibrio conviene reordenar la ecuación 10) en la forma siguiente:

$$11) \quad \frac{\Delta I}{I} = \alpha \cdot s$$

Esta ecuación expresa que la tasa de crecimiento de las inversiones netas debe ser igual a la relación producto-capital multiplicada por la propensión a ahorrar. Esta condición es precisamente la que rige también la tasa de crecimiento del producto neto.

Dividiendo la ecuación 3) por P_n, se tiene:

$$12) \quad \frac{\Delta Pn}{P_n} = \alpha \frac{I}{P_n}$$

El primer miembro representa por definición la tasa de crecimiento (r). La fracción $\frac{I}{P_n}$ en el segundo miembro es la tasa de inversión neta, que equivale a la tasa de ahorro ya que $I = A$ y $P_n = Y$. En consecuencia

$$r = \alpha \cdot s$$

En otras palabras, la tasa de crecimiento de equilibrio (r) es el producto del coeficiente de capital por la tasa de ahorros.[1/]

Según se ha explicado, Domar escoge una función de producción donde los incrementos de la capacidad productiva dependen del incremento del acervo de capital (o sea, inversión neta) multiplicado por su productividad

1/ En el modelo de Domar tanto α como s se suponen constantes, de modo que los valores marginales de ambos parámetros son iguales a los valores medios respectivos.

/media. Este

media. Este concepto de productividad media no debe confundirse con el concepto tradicional de la productividad marginal del capital, y otros, que están basados en un supuesto de caetaris paribus respecto de los demás factores productivos y del estado de la tecnología. En este caso el coeficiente producto-capital no significa en absoluto que los recursos naturales, la técnica y la población activa permanecen fijos. Todo lo contrario,"la relación producto-capital es una forma abreviada de expresar en un solo coeficiente todo lo que afecta el rendimiento del capital: los cambios en la técnica, recursos naturales, fuerza de trabajo y cambios institucionales". En otras palabras, la influencia de los demás factores - mano de obra, técnica, condiciones institucionales - se supone que puede ser medida por sus efectos sobre la productividad del capital.

Ahora bien, el uso del coeficiente de capital requiere de éste un comportamiento más o menos regular y definido, pues si es muy inestable no puede servir para calcular la capacidad de producción.

En términos de la teoría tradicional y su ley de rendimientos decrecientes, sería de esperar una disminución de la productividad del capital a medida que éste se acumula. Sin embargo, los estudios estadísticos practicados en Estados Unidos parecen indicar más bien un coeficiente bastante estable. Por consiguiente, se deduce que los cambios en los demás factores, y especialmente el mejoramiento tecnológico, han compensado el crecimiento relativamente más lento de la población activa.

Antes de terminar es preciso insistir en la diferencia entre el análisis de Domar y el de Harrod, porque los autores que han comentado estos modelos han cometido sistemáticamente el error de igualar ambos enfoques, o no han concedido importancia a esa diferencia.

Domar hace una importante distinción entre el coeficiente producto-capital que se ha venido usando y otro similar al concepto del acelerador. Este último relaciona el aumento del ingreso nacional con el aumento que induce en el capital existente. El coeficiente de capital relaciona el aumento de la capacidad productiva de la economía con la adición de nuevo capital. Aunque algo sutil, la distinción es importante para diferenciar entre la función de producción usada por Domar y el acelerador, que forma parte del modelo de Harrod. Supóngase que la capacidad productiva ha sido incrementada por la adición de nuevo

/capital pero

capital pero que no aumenta la demanda. Deberá producirse uno o más de los siguientes efectos: a) el capital adicional permanece ocioso, b) el uso de capital adicional deja ociosos equipos existentes por haberles sustraído mano de obra o mercados, c) el capital adicional desplaza mano de obra. Es evidente que en los tres casos se produce un desperdicio de recursos. El ingreso crecerá sólo en la medida en que la capacidad usada aumente, mientras que la capacidad productiva crece en toda la extensión del incremento de capital. Por consiguiente, el acelerador depende del comportamiento de la demanda efectiva y de las expectativas de los empresarios, mientras el coeficiente de capital tiene un carácter tecnológico. Las divergencias entre el coeficiente de capital y el acelerador, más allá de un margen necesario para tomar en cuenta los efectos de mejoras tecnológicas, reflejarían entonces los errores cometidos por los empresarios al planear sus inversiones y el margen de desperdicio del capital con respecto a su productividad social.

De las consideraciones anteriores se desprende naturalmente que el ingreso nacional mide la capacidad productiva de una economía sólo cuando existe una situación de pleno empleo. Por ello, es difícil hacer una distinción de tipo estadístico entre capacidad productiva o ingreso potencial e ingreso efectivo.

Por otra parte, si bien el coeficiente de capital (Domar) y el acelerador (Harrod) se expresan matemáticamente en la misma forma, la relación de causalidad está invertida. Como se ha señalado anteriormente, el coeficiente de capital representa una función de producción que permite determinar los incrementos de la "capacidad productiva" derivados de una inversión neta adicional. El acelerador, por el contrario, indica cómo un aumento del "ingreso" induce a realizar inversiones.

Desde el punto de vista de la teoría y sobre todo de la política del desarrollo económico, procupada fundamentalmente del crecimiento de la capacidad productiva de un sistema económico, es evidente que los dos enfoques señalados tienen significados diferentes. Lo que persigue la planeación del desarrollo económico en los países poco desarrollados es básicamente la creación de una estructura productiva que permita un rápido progreso posterior, aunque para ello deba sacrificarse hasta cierto

/punto la

punto la completa satisfacción de la estructura del consumo determinada por la distribución actual del ingreso. Por la vía del acelerador, en cambio, la distribución actual del ingreso, y la consiguiente composición de la demanda, determinaría libremente la distribución de los recursos productivos, sin considerar las necesidades del desarrollo económico entendido como un proceso de crecimiento armónico y acumulativo.

Las contribuciones que este modelo dinámico ha hecho al planteamiento del problema del desarrollo ya han sido señaladas a lo largo de la exposición. Las deficiencias son principalmente dos: en primer lugar, que el análisis se hace a un nivel muy grande de agregación; en segundo, que la función demanda utilizada descansa en el concepto del multiplicador, que es un concepto que sólo tiene sentido en el análisis de corto plazo.

3. La contribución de la teoría económica al análisis del desarrollo

a) Los instrumentos del análisis económico

A lo largo de la evolución del pensamiento económico se ha ido definiendo y precisando el concepto analítico de "sistema económico ", es decir, se ha ido identificando los principales elementos que intervienen en el proceso económico y las principales categorías en que se pueden clasificar o descomponer esos elementos. A la vez, al precisar esos elementos y categorías típicas del sistema económico, se han podido establecer las relaciones de funcionalidad que la observación sugiere que existen entre dichos elementos y categorías.

Para aclarar lo anterior con un ejemplo, podría trazarse a lo largo de la evolución del pensamiento económico el concepto de producción para ver cómo este concepto se ha ido precisando a fin de llegar a distinguir los diferentes elementos - recursos naturales, capital, trabajo y técnica - que constituyen los factores responsables de la producción, para ligar funcionalmente los recursos con la producción por medio del concepto de productividad, y para distinguir también entre diferentes categorías de producción - bienes y servicios, de capital y de consumo - e incluso para llegar a definiciones diversas del concepto de producción según se requiera para el análisis: producción intermedia, valor agregado o valor bruto de la producción.

La contabilidad nacional, concebida en forma amplia para incluir no sólo la contabilidad referente al flujo anual de producción e ingresos, agregada y por actividades, sino para cubrir también la contabilidad de los recursos productivos (particularmente el capital y la fuerza de trabajo) y la de los flujos financieros, así como la de los principales sectores de la actividad económica, constituye sin duda la expresión más acabada de ese instrumental analítico-descriptivo que la ciencia económica ha ido construyendo y que le permite dar a conocer la realidad económica a través de la medición de categorías significativas desde el punto de vista analítico.

De esta manera no cabe duda que se ha llegado a un grado grande de perfección en cuanto al estudio de la "anatomía" del sistema económico, aún cuando por cierto es todavía inmenso el trabajo empírico que queda por hacer en los países poco desarrollados para llegar a una descripción

/medianamente adecuada

medianamente adecuada de la realidad objetiva de tales países, expresada cuantitativamente.

Por otra parte, todavía falta mucho para la construcción de una teoría del desarrollo de los países poco desarrollados, es decir, para el conocimiento de la "fisiología" o funcionamiento del sistema. Los economistas han construído en el pasado modelos de funcionamiento y de crecimiento de la economía capitalista sobre la base de identificar como fundamentales en el proceso de crecimiento algunos de esos elementos y categorías del sistema económico a que hemos hecho referencia, y de suponer determinadas relaciones de funcionalidad entre ellos. Esos modelos, construídos como reflejo abstracto de una determinada época y sociedad, y de sus problemas de crecimiento, no incluyen necesariamente los mismos elementos que nosotros consideraríamos indispensables en toda explicación del desarrollo de nuestros países; por otra parte no supondrán necesariamente el tipo de relaciones funcionales que encontramos actualmente en nuestras economías subdesarrolladas.

Con todo, un examen retrospectivo de las ideas de los principales exponentes del pensamiento económico que se han ocupado del desarrollo nos permite identificar una serie de elementos que en casi todos ellos constituyen factores claves para la explicación del proceso. Por otra parte, incluso es posible detectar algunas relaciones funcionales que también parecen persistir no obstante las diferencias de enfoque y de época. Lo que es más difícil encontrar es la definición precisa de esas relaciones funcionales a través de una función matemática explícita.

Con todo, será difícil que en la construcción del modelo de desarrollo de los países poco desarrollados se pueda dejar de tener en cuenta esos elementos y esas relaciones funcionales que la evolución del pensamiento económico nos ha dejado como herencia. Es obvio que habrá que reajustarlos a las realidades de la época y que habrá que introducir nuevos elementos y relaciones funcionales para corresponder a la exigencia de explicar la realidad actual.

En las próximas secciones resumiremos primero esos elementos fundamentales de todo modelo de crecimiento para luego mostrar su insuficiencia y la necesidad de algunos elementos y categorías analíticas adicionales.

b) Los

b) Los principales factores del desarrollo

Aunque el pensamiento neoclásico y el keynesiano y postkeynesiano lo ignoran casi completamente, los clásicos muestran en todos sus modelos una preocupación muy grande por el problema de la dotación de recursos, y particularmente de los recursos naturales, que en su caso significaba simplemente la tierra cultivable. No interesaba tanto la magnitud absoluta de tierra disponible, sino que ello interesaba en relación al volumen de la población y en cuanto a su ritmo de crecimiento. En otras palabras, los clásicos destacaron el problema de la presión de la población sobre los recursos tanto en términos estáticos - la densidad de población - como en términos dinámicos - la capacidad de los recursos para sustentar un creciente nivel de vida.

En este último sentido destacaron el problema de la combinación y complementaridad de los factores productivos, señalando que si uno de ellos era fijo ello imponía un límite al crecimiento por la operación de la ley de rendimientos decrecientes. Esta apreciación fue el origen de la importancia que en todos los autores y escuelas de pensamiento se ha dado al fenómeno del avance de la técnica productiva.

El progreso técnico o las innovaciones técnicas han constituído un elemento clave en todas las teorías del desarrollo ya que a través de él se producen los incrementos en la productividad o potencialidad de los recursos productivos, hasta el extremo que el avance de la técnica puede llegar a reemplazar las deficiencias que un país pueda tener en alguno de sus recursos fundamentales.

La importancia que se ha asignado en el proceso de elevación de la productividad - que es el fenómeno que sustenta todo el proceso de elevación de los niveles de vida - al avance de la técnica, ha llevado naturalmente a destacar tres elementos que están íntimamente asociados el proceso de introducción de la técnica moderna: la acumulación de capital, la función del empresario innovador y el grado de adiestramiento y capacitación de la población.

/La acumulación

La acumulación de capital ha venido a constituirse en realidad en la piedra angular de todo modelo moderno de crecimiento, no sólo porque es el vehículo de la innovación técnica - todo avance técnico se materializa en definitiva en un bien de capital o en un instrumento de producción concreto-,sino también porque en una economía moderna toda la producción se realiza por intermedio de dichos bienes de capital o instrumentos de producción. Por consiguiente, la acumulación de capital, y el nivel técnico que conlleva, constituyen la determinante de la productividad y de la capacidad productiva, particularmente en aquellos casos en que el factor relativamente escaso es precisamente el capital.

El aprovechamiento adecuado del capital está en parte determinado por las destrezas y capacidades de la mano de obra que lo instala y lo opera, así como por los que dirigen el proceso productivo. Esto ha llevado en la mayor parte de los autores a señalar la importancia de la educación como factor del desarrollo, aunque en general este factor no se haya incorporado explícitamente en sus modelos.

Por otra parte el acento que se ha puesto en la acumulación de capital ha permitido destacar la importancia de los procesos de ahorro e inversión y de los individuos que en la comunidad realizan en último término las decisiones de invertir, es decir, las decisiones de acumulación y en consecuencia también las decisiones de innovación técnica.

Schumpeter es quien ha destacado con más vigor y en forma más clara las funciones preponderantes que cumple en el sistema capitalista el empresario innovador, el agente productivo fundamental de la comunidad. Sus tareas son evidentemente claves para el progreso económico desde el momento que en él se resumen los aspectos relativos a la organización de la producción, a la asignación de los recursos entre usos alternativos y a la introducción de innovaciones técnicas.

La preocupación de los autores clásicos por los límites a que tendía el crecimiento del sistema capitalista llevó a destacar por una parte la importancia trascendental del progreso técnico, pero permitió también a algunos autores - particularmente Smith, Ricardo y Marx - comprender la significación que tiene la amplitud del mercado como factor que permite la acumulación y los incrementos de productividad.

/Las consideraciones

Las consideraciones sobre la amplitud del mercado llevaron precisamente a los neoclásicos a hacer sus aportes más significativos a la teoría del desarrollo al destacar las economías internas y externas que podían obtenerse dentro de mercados suficientemente amplios y los efectos que ello tiene sobre la productividad del capital. Por otra parte, ello llevó también a destacar la importancia que desde este punto de vista tiene la distribución del ingreso y el nivel real de los salarios, determinado en gran medida por la productividad y la producción agrícola, así como por el excedente de mano de obra.

Otro factor que aparece en todas las teorías de crecimiento es la población, sea simplemente para destacar el problema de la dotación relativa de recursos, para confrontar el crecimiento demográfico con la disponibilidad del recurso tierra, o para mostrar la influencia estimulante del crecimiento demográfico sobre la demanda.

Convendría finalmente señalar que un supuesto que parece estar implícito en toda la escuela de pensamiento clásica, incluso en Marx, y desde luego en todos los modelos formulados después del 1900, es el funcionamiento más o menos perfecto del sistema económico capitalista en cuanto a las funciones de los mercados, a la movilidad de los factores productivos, etc. En otras palabras, todas las teorías del desarrollo suponen implícitamente el tipo de sistema capitalista formulado explícitamente por los neoclásicos. Esto se refiere particularmente al funcionamiento de los mercados, como mecanismos relativamente eficaces de asignación de los factores productivos.

c) Limitaciones e insuficiencias de las teorías del crecimiento

El recuento de factores fundamentales del desarrollo que se destacan en la literatura sobre este tema muestra un conjunto de elementos que sin duda tendrán que estar presentes en todo intento de interpretación del proceso de desarrollo de los países poco desarrollados. Sin embargo, es obvio que la lista es incompleta, que ningún modelo construído sobre la base de los factores señalados podría explicar satisfactoriamente el subdesarrollo.

Una primera omisión absolutamente clave es la que se refiere al comportamiento del estado o del sector público en el proceso de desarrollo, no sólo en cuanto se refiere a su participación directa en las transacciones

/económicas sino

económicas sino también, y tal vez principalmente, por lo que atiende a su acción indirecta, a través de la política económica.

En todo el siglo y medio de evolución del pensamiento económico que va desde los mercantilistas hasta Keynes, no se concibe de hecho la participación orientadora del estado en el proceso económico, salvo la notable excepción de las tarifas aduaneras. Esto confirma la observación anterior en el sentido de que en todo ese largo período, tanto partidarios como críticos del sistema capitalista estaban fundamentalmente de acuerdo en que éste funcionaba adecuadamente cuando las fuerzas económicas tenían ocasión de expresarse libre y espontáneamente en el mercado. Por consiguiente, en ninguno de los modelos examinados encontramos referencia alguna a la acción orientadora que podría caber al estado en el proceso de desarrollo económico.

La política de desarrollo económico está de hecho totalmente ausente del pensamiento económico hasta que este problema se plantea en los países poco desarrollados. El conjunto de doctrinas que forman la política económica moderna - la política monetaria, la política fiscal, la política de salarios, etc. - es en su origen enteramente ajena al problema del desarrollo; responde casi exclusivamente a los objetivos de la ocupación plena y de la estabilidad monetaria y cambiaria. Su aplicación al caso de los países poco desarrollados sufre pues de dos deficiencias decisivas: en primer lugar, que los objetivos que tales políticas persiguen no coinciden necesariamente con los objetivos primordiales del desarrollo económico; en segundo lugar, que dichas políticas se derivan y son aplicaciones de modelos estáticos de equilibrio, de modo que no corresponden ni analíticamente al enfoque que requiere el problema del desarrollo ni prácticamente a las condiciones institucionales y estructurales que presentan las economías subdesarrolladas.

La realidad del mundo moderno, y particularmente de los países poco desarrollados nos confronta con sistemas económicos mixtos, en los que coexisten una economía de mercado muy imperfecta con un sector estatizado bastante amplio. Esto plantea problemas concretos de política económica que la teoría del desarrollo económico ha desconocido por completo.

Un segundo elemento que está presente indisolublemente con el subdesarrollo actual, y que también es casi enteramente ajeno a las preocupaciones de los autores que hemos examinado, es el que se refiere

/a la influencia

a la influencia del comercio internacional y de los movimientos internacionales de capital en el desarrollo económico de los países poco desarrollados. Como se ha explicado anteriormente, al cotejar las condiciones históricas en que se ha dado el desarrollo en dichos países, queda perfectamente claro que la incorporación del progreso técnico y del sistema capitalista moderno en estos países se llevó a cabo inicialmente por intermedio de la inversión extranjera y la exportación de alimentos y materias primas. El desarrollo de sectores especializados de exportación fue en todos estos países el núcleo originario del proceso de desarrollo, y la forma en que el progreso técnico y las formas modernas de producción se propagaron - o no se propagaron- al resto de la economía, así como la evolución del propio comercio exterior, han sido factores determinantes en la formación de las estructuras subdesarrolladas características de nuestros países.

Este tipo de estructuras características del subdesarrollo actual - especialización en unos pocos productos primarios de exportación, discrepancias enormes de productividad entre sectores de la actividad económica, coexistencia de formas modernas y altamente capitalizadas de producción con estructuras productivas tradicionales y primitivas, mercados internos de productos y sobre todo de factores escasamente integrados, nivel medio de ingreso relativamente elevado en contraste con una estructura productiva muy primitiva, etc., - no están por cierto presentes en las teorías del desarrollo que hemos heredado. Aquellos modelos fueron construídos con un grado muy elevado de agregación, suponiendo en el fondo un sistema económico relativamente homogéneo. Los modelos de explicación del subdesarrollo actual no se conciben en cambio sino en términos de la desagregación sectorial. Sólo así es posible comprender el problema de la transformación estructural que está planteado a los países subdesarrollados, y los consiguientes obstáculos, resistencias y trabas de todo orden que se oponen a la propagación del progreso técnico a todos los sectores y niveles de la actividad económica.

Esto último trae a la luz factores de tipo institucional, social y políticos arraigados en aquellas estructuras productivas primitivas. La superación de actitudes, valores e instituciones sociales resistentes al cambio, la propia formulación de la política de desarrollo, la ruptura de las barreras que la estratificación social opone al ascenso del tipo

/de individuos

de individuos que han de organizar y dirigir el proceso de cambio, todo ello y mucho más sería necesario para lograr la aceleración del desarrollo. Pero el medio social, y particularmente ciertos grupos tradicionales que verían afectada su situación privilegiada no presentan en general una actitud favorable hacia aquellas transformaciones, que son parte del propio desarrollo. Poco o nada nos dicen los formadores del pensamiento económico sobre esto, aparte de destacar la importancia de un medio social favorable al desarrollo como condición del desarrollo. El pensamiento neoclásico intentó incluso relegar estas consideraciones fuera de la provincia de las preocupaciones del economista. Si se aceptara esta posición, la mayor parte, y por cierto la parte más fundamental del problema del desarrollo, quedaría excluída de la problemática que el desarrollo plantea al economista.

Hay finalmente otra característica del mundo subdesarrollado de hoy que no podría dejar de tenerse en cuenta. Es el hecho de que los países subdesarrollados de hoy lo son porque coexisten con países desarrollados. Como se señalaba al definir el concepto de desarrollo, este es esencialmente comparativo, no puede definirse sino en relación a los países desarrollados. El proceso histórico de formación de un centro mundial de países industrializados y de elevado nivel de ingreso, rodeados de una periferia de países subdesarrollados, condiciona y enmarca el problema del subdesarrollo actual como enteramente diferente al que enfrentaron aquellos países ahora desarrollados en períodos anteriores. Concretamente, esta situación tiene gran influencia sobre las características del comercio internacional, sobre los movimientos internacionales de capital, sobre los hábitos de consumo y de ahorro en los países de la periferia, sobre las innovaciones técnicas que se introducen en estos países, y sobre muchos otros factores determinantes del proceso de desarrollo, entre ellos principalmente la propia política económica.

Este somero examen crítico de las aportaciones a la teoría del desarrollo nos revela en resumen las siguientes deficiencias o limitaciones: escasa consideración al papel del estado y de la política económica; insuficiente preocupación con la influencia del comercio exterior y la inversión extranjera en la estructuración de los países subdesarrollados; elaboración de modelos de desarrollo excesivamente agregados que no

/permiten apreciar

permiten apreciar el proceso de transformación estructural inherente al desarrollo; insuficiente preocupación con las condiciones institucionales y las características del medio social como determinantes del grado de aprovechamiento de los recursos productivos, del funcionamiento de los mercados, de la promoción de los agentes innovadores, etc.; formas en que la existencia de países desarrollados condiciona el desarrollo de los países periféricos.

B. El análisis del desarrollo económico

1. Las variables estratégicas del desarrollo

Debe comenzarse por reconocer que el análisis económico no puede "explicar" el desarrollo económico ya que éste es parte de un proceso de cambio social mucho más amplio, que no puede enmarcarse en las categorías estrechas del análisis económico tradicional. No obstante, es obvio también que el análisis económico debe permitir un enfoque de las facetas económicas de ese proceso de cambio social, de manera que, si bien no puede explicar el cambio en sí, puede sin embargo verificar algunos de los mecanismos económicos del cambio social, es decir, identificar las relaciones estables y características que se producen entre las principales variables y categorías del sistema económico cuando éste crece.

Vamos a partir en nuestro enfoque de la ecuación de crecimiento de Domar, que nos indica que el ritmo de crecimiento del producto bruto está determinado por la relación producto-capital y la tasa de ahorro neta. En otras palabras, el crecimiento depende de la proporción del ingreso corriente que la comunidad no consume y del efecto que la inversión de esos ahorros tiene sobre la productividad del capital. En consecuencia, habría que plantearse tres cuestiones fundamentales: de qué depende que una determinada proporción del ingreso corriente no se consuma; de qué depende que el ahorro así logrado se materialice en inversiones, es decir, en adiciones a la capacidad productiva; y qué factores determinan la productividad que tendrán esas adiciones a la capacidad productiva.

En cuanto al nivel de la relación producto-capital, habría que señalar en primer lugar que se trata de un promedio de todo el sistema económico, que sintetiza relaciones producto-capital de niveles muy diversos en los diferentes sectores de la actividad económica. En consecuencia, el coeficiente de capital promedio de la economía dependerá del nivel de los

/coeficientes sectoriales

coeficientes sectoriales y de la importancia relativa de cada sector. Los movimientos del coeficiente de capital dependerán no sólo de que aumente o disminuya la relación producto-capital de cada sector, sino de los cambios en la importancia relativa de los sectores de alta o baja productividad del capital. Estos cambios en la importancia relativa de los diversos sectores productivos están determinados en gran medida, como veremos más adelante, por el propio nivel y ritmo de desarrollo de la economía, y es relativamente escasa la influencia que sobre ello puede tener, al menos a plazo corto o mediano, la política económica.

De mayor interés desde este punto de vista son los factores determinantes de los coeficientes de capital sectoriales. En términos generales puede afirmarse que el nivel de la relación producto-capital depende básicamente de tres elementos: el grado de utilización de la capacidad productiva instalada, la forma en que se combinan los factores de la producción existentes y la medida en que se adoptan nuevas combinaciones de factores (innovaciones técnicas). Las posibilidades de obtener aumentos en la productividad del capital dependerá entonces de que se pueda intensificar la utilización del capital existente y de que se adicione nuevo capital que introduzca combinaciones productivas cada vez más eficientes.

La utilización del capital existente puede ser deficiente por dos razones principales. En primer lugar, porque la demanda efectiva sea insuficiente de manera que parte de la capacidad productiva permanece ociosa; el remedio en este caso es evidentemente un incremento en el nivel general de la demanda. En segundo lugar, porque las combinaciones de factores en uso no permiten o no persiguen un aprovechamiento máximo del capital disponible. Es el caso por ejemplo de una empresa monopólica que obtiene un lucro máximo trabajando en condiciones de subutilización de la capacidad; o de la utilización de equipos cuya escala de producción supera en mucho el tamaño del mercado; o de la utilización de técnicas de alta densidad de capital que no se justifican si se consideran los costos sociales de oportunidad; o en general de instituciones o sistemas de organización tradicionales que permiten un alto grado de irracionalidad y desperdicio en el uso del capital existente. Las imperfecciones del mercado y los sistemas de organización tradicionales son en gran parte los elementos responsables de este tipo de situaciones, y a la política económica

/corresponderá la

corresponderá la tarea de lograr la eliminación del desperdicio y la irracionalidad.

La adición de nueva capacidad productiva que permita introducir en el sistema productivo nuevas combinaciones de factores de mayor productividad depende fundamentalmente de la ampliación de los mercados, ya sea en el sentido de una expansión de la demanda existente interna o externa como en el sentido de la diversificación de la demanda global.

Nos referiremos ahora brevemente a los factores determinantes de la tasa de ahorro. Para ello conviene también comenzar por desagregar el análisis y señalar que debe estudiarse por separado el ahorro de las personas, el de las empresas y el del gobierno.

Es bien conocido y aceptado que el nivel del ahorro personal depende fundamentalmente del nivel de ingreso de las personas. Cuando el nivel del ingreso es muy bajo la provisión de los elementos indispensables al sustento, al abrigo y a la vivienda absorberá todo el ingreso percibido y no habrá ahorro. En cambio cuando el nivel del ingreso es suficientemente elevado para abastecer adecuadamente las necesidades principales del individuo, éste podrá tener interés en ahorrar una parte de su ingreso ya que ello le proporcionará un flujo adicional de ingresos en el futuro. En consecuencia, desde el punto de vista del conjunto de las personas, interesa conocer no sólo el nivel medio de ingreso sino también la distribución del ingreso, es decir, la cantidad de individuos que se encuentran en los diferentes niveles de ingreso, ya que esto es lo que determina su potencial de ahorro.

En los países poco desarrollados el nivel de ingreso es en promedio bajo, y la distribución del ingreso muy desigual. Una pequeña parte de la población recibe por lo general una proporción sustancial del ingreso. Esto parece a primera vista un factor favorable desde el punto de vista del ahorro ya que esa concentración del ingreso permitiría un nivel de ahorros más elevado que el correspondiente al nivel medio de ingreso. Sin embargo, se observa en esos países que los grupos de ingresos altos tienen patrones de consumo sumamente elevados, similares a los patrones de consumo de los países desarrollados. En consecuencia la propensión al ahorro de ese grupo es muy baja desperdiciándose el potencial de ahorro que se

/concentra en

concentra en sus manos. Por estas razones, el ahorro personal es en general de escasa importancia en los países poco desarrollados.

El sector de las empresas es sin duda el que proporciona la parte más sustancial del ahorro a través de la retención de utilidades y de las reservas de depreciación. La condición primera para que las empresas ahorren es sin duda una tasa elevada de rentabilidad. Por otra parte, las perspectivas de expansión de la demanda y de diversificación de la demanda son también factores determinantes. Por último, las posibilidades de obtener beneficios adicionales mediante la introducción de innovaciones técnicas constituye otro factor de trascendencia.

En una economía poco desarrollada el papel dinámico que le corresponde a la empresa está limitado en dos formas principales. Por una parte, una gran proporción de las empresas constituyen negocios de tipo familiar en que las decisiones de ahorro e inversión muchas veces no se toman en función de los intereses de la empresa como tal, sino de las necesidades o aspiraciones de consumo de la familia propietaria. Este es particularmente el caso en la actividad agrícola. Por esa misma razón, y porque la mayoría de las empresas son de escasa dimensión económica, estas empresas tampoco presentan condiciones favorables para la adopción de innovaciones técnicas.

La capacidad de ahorro del sector público, es decir, el superavit en cuenta corriente del gobierno, constituye otra parte sustancial del ahorro en los países poco desarrollados. Para determinar los factores que explican el nivel del ahorro público habría que examinar los elementos determinantes del nivel de los ingresos públicos corrientes y de los gastos públicos corrientes.

Con respecto a los ingresos, lo principal son obviamente los ingresos tributarios. Estos dependen del nivel y distribución de la carga tributaria y de las características estructurales y funcionales del sistema tributario. Dadas esas características, el monto de las recaudaciones públicas depende del comportamiento de los elementos del sistema económico que constituyen la base del sistema tributario.

En cuanto a los gastos corrientes del estado, a pesar de ser enorme la cantidad de factores determinantes que intervienen, podría afirmarse en síntesis que su nivel depende de la magnitud que haya adquirido todo el

/sector público

sector público y la maquinaria estatal. En efecto, la "capacidad instalada de producción de servicios públicos" que ha ido desarrollando el estado en respuesta a las exigencias de la comunidad es lo que en definitiva exige al estado incurrir en una serie de gastos corrientes para mantener esos servicios en operación. Las responsabilidades de este tipo que el estado asume son en buena medida una compensación a las deficiencias que presenta el mecanismo del mercado para satisfacer ciertas necesidades que no logran expresarse en el mercado con intensidad suficiente para interesar al empresario privado. Hay también casos de servicios o empresas productivas que la comunidad no desea entregar, por diversos motivos, al empresario privado. Finalmente, el estado debe hacerse cargo de emprendimientos que están más allá de la capacidad técnica o financiera de la empresa privada. La propia condición de subdesarrollo, la mala distribución del ingreso característica de nuestros países y el grado relativamente incipiente de desarrollo de la empresa privada moderna imponen así al estado en los países subdesarrollados tareas que normalmente el gobierno no asume en los países desarrollados: prácticamente todos los servicios educacionales y de salud, una parte substancial de la provisión de vivienda, servicios públicos urbanos, tareas de investigación, industrias básicas, etc.

De la breve descripción anterior de los factores determinantes principales de los ingresos y gastos públicos ya puede deducirse provisionalmente la conclusión de que las responsabilidades que afronta el estado en un país poco desarrollado tienden a ser proporcionalmente mayores que en el caso de los países industriales, mientras que la base económica de las recaudaciones tributarias es relativamente mucho más restringida debido al escaso desarrollo de las fuerzas productivas y al modesto nivel de ingreso de estas economías.

Examinados someramente los factores determinantes del ahorro en los principales sectores de la economía, queda por responder la tercera cuestión planteada inicialmente: el aprovechamiento del ahorro para ampliar la capacidad productiva de la economía y elevar su productividad. Este problema tiene dos facetas que conviene destacar, una se refiere a la transferencia de los recursos financieros de las unidades económicas que ahorran a las que invierten y la otra se refiere a la disponibilidad de los bienes y servicios de capital que habrán de adquirirse con esos recursos financieros.

/Por lo que

Por lo que al primer aspecto se refiere, habría que señalar que el bajo nivel del ingreso de la gran mayoría de la población y la gran concentración del ingreso en un sector muy reducido de la población, así como el hecho de que una parte sustancial de las empresas sean de tipo familiar, impide el desarrollo de un auténtico mercado de capitales, a través del cual pudieran canalizarse fondos hacia las empresas e individuos innovadores. En otras palabras, el financiamiento de las inversiones se realiza en gran medida sobre la base de los recursos propios de las empresas y de los individuos. Ello limita grandemente la efectividad de la política económica en este aspecto y ha obligado al estado a desarrollar mecanismos de financiamiento de largo plazo para transferir ahorros a los sectores cuyo desarrollo le interesa estimular.

En la esfera real del mecanismo ahorro-inversión es donde se presentan los problemas más serios en los países poco desarrollados. Ello se debe a que éstos carecen de un sector productor de bienes de capital o a que este sector tiene una producción muy insuficiente. De esta manera, la materialización de las decisiones de inversión depende fundamentalmente de las posibilidades de importar bienes de capital. Estas dependen de las disponibilidades de divisas del país y de las necesidades que éste tenga en materia de importación y de compromisos financieros externos. Es bien sabido que en la mayoría de los casos los países poco desarrollados se encuentran en una situación de aguda escasez de divisas, por una parte, y que por otra es frecuente que los recursos en divisas sufran fuertes fluctuaciones como consecuencia de la inestabilidad de los mercados internacionales de productos básicos. Ello significa entonces limitaciones serias y una gran inestabilidad en el proceso de inversión.

2. La mecánica del desarrollo económico

El análisis de las variables fundamentales de un modelo de desarrollo y de sus factores determinantes revela con claridad el carácter perverso y vicioso del problema del subdesarrollo. En efecto, los factores de crecimiento cuya expansión permitiría iniciar un proceso de desarrollo están ellos mismos determinados en gran medida por ese medio subdesarrollado del cual forman parte. Así, el incremento de las inversiones o la incorporación de innovaciones dependen de la expansión del mercado, pero éste es limitado por el bajo nivel del ingreso. Y el estado no puede tampoco

/expandir sus

expandir sus inversiones porque para ello tendría que elevar sus ingresos tributarios, lo que depende en último término también del nivel del ingreso nacional. Una situación de subdesarrollo tiende pues a autoreforzarse; un país poco desarrollado tiende naturalmente a mantenerse en esa situación, a menos que intervengan fuerzas exógenas que lo impulsen en otro sentido.

En el caso de los países latinoamericanos esa fuerza exógena ha sido el comercio exterior. La creación de sectores especializados de exportación mediante la utilización por parte del capital extranjero de los recursos naturales del país para aprovechar las oportunidades que ofrecía un mercado internacional en expansión significó una elevación sustancial en la relación producto capital de la economía por introducción de una nueva combinación productiva altamente eficiente y significó también un aumento en la tasa de inversión. El aumento consiguiente en el producto generado en el país se concentró inicialmente en el sector exportador, manifestándose en una masa adicional de ingresos percibidos por la mano de obra contratada por la actividad de exportación. Estos ingresos se gastan en parte en productos importados, con lo que se desarrollan inicialmente las actividades relacionadas con el comercio de exportación e importación.

El aumento de las exportaciones e importaciones ofrece al estado excelentes bases tributarias, de modo que los impuestos de exportación y las tarifas de importación se constituyen muy pronto en fuentes importantes de recursos públicos. Estos recursos permiten al estado la ampliación de sus servicios administrativos y muy luego el estado se encuentra en condiciones de realizar inversiones para proveer a la población de servicios públicos urbanos, educacionales, de salud, etc., y para dotar al país del capital social básico de que carece. Se inicia así la construcción de las redes de transportes y comunicaciones, así como el desarrollo de la energía. En consecuencia el estado se transforma en un potente agente innovador al desarrollar toda una serie de nuevas actividades públicas y al financiarlas captando parte del incremento de productividad que se ha producido en el sector exportador.

El aumento del ingreso en el propio sector exportador y su propagación a través de las actividades del sector público pone así en marcha un

/proceso de

proceso de incrementos sucesivos del ingreso que estimula el desarrollo de nuevas actividades y permite a la vez elevar la tasa de ahorros, dando lugar así a un mecanismo acumulativo de desarrollo. Factor fundamental en ese proceso corresponde a la transformación en la estructura de la demanda que acompaña al incremento de los niveles de vida.

De hecho, el crecimiento del ingreso por habitante se ha asociado históricamente en forma sistemática a la proliferación de la demanda de bienes y servicios para el consumo. Cuando los niveles de vida son sobremanera reducidos y el consumo de alimentos es inadecuado, como ocurre en vastas comarcas de América Latina, el primer paso hacia el mejoramiento de las condiciones de vida consiste en ampliar la disponibilidad de los bienes destinados a satisfacer las necesidades más elementales. Sin embargo, tan pronto como ellas estén medianamente satisfechas, surgirá una demanda tanto de un mayor volumen de los bienes y servicios existentes cuanto de una mayor variedad de nuevos bienes y servicios.

En una economía que se ha especializado en la producción de bienes primarios de exportación y cuya estructura productiva interna se ha mantenido en una etapa bastante primitiva, la creciente variedad de bienes y servicios que se asocia con un nivel más elevado de vida se consigue en gran parte merced a las importaciones. La inestabilidad y falta de expansión de los mercados externos en relación con los mayores ingresos, población y demanda de importaciones del país en vías de desarrollo ha instado o aún obligado a las economías latinoamericanas a crear fuentes internas de abastecimiento de tales bienes y servicios. Los artículos que se asocian con las mejores condiciones de vida son en gran parte manufacturas, y de ahí que se haya establecido y desarrollado la industria respectiva.

El proceso había comenzado ya en los primeros decenios de este siglo en algunas partes de América Latina, pero recibió un impulso más fuerte y sostenido después de la crisis del año 1929 y de la segunda guerra mundial. Hoy día se ha iniciado en casi todos los países latinoamericanos. Algunos, como el Paraguay, Bolivia, Ecuador y las naciones centroamericanas, se encuentran todavía en las etapas iniciales; otros, en cambio - Argentina, Brasil, México y Chile - han avanzado un largo trecho pues iniciaron este proceso hace tres o cuatro decenios.

/El establecimiento

El establecimiento de industrias que producen bienes de consumo en economías dedicadas a la producción primaria implica la necesidad de importar los bienes de capital e intermedios requeridos para establecer y trabajar las fábricas. Como las disponibilidades de divisas son más o menos limitadas, la importación de manufacturas terminadas es reemplazada lentamente por la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para producir esas manufacturas en el país. Este cambio en la composición de las importaciones sólo muestra una faz del proceso de industrialización, que en la otra se revela como un proceso de transformación de la estructura de producción de la economía. Un sector industrial en vías de expansión acrece la demanda de combustibles, materias primas, energía, transporte, comunicaciones y servicios financieros y comerciales. Exige también obreros especializados, administradores capacitados y empresarios.

Por otro lado, como las industrias tienden a concentrarse geográficamente, en general, cerca de los mercados de consumo que proporcionan las grandes ciudades, el proceso constituye un fuerte estímulo para la aglomeración urbana. Las grandes masas de población que acuden a las ciudades aumentan la demanda - y revelan la insuficiencia - de toda suerte de servicios urbanos, desde los de vivienda, enseñanza, agua potable y alcantarillado hasta los medios de distribución de alimentos.

Así pues, el acelerado avance del sector industrial - en términos absolutos y en relación con los demás sectores de la economía - se traduce en grandes resistencias y tensiones en toda la economía, pues exige la expansión en distintos grados de la capacidad productora de todos sus sectores, a fin de atender las crecientes necesidades de mano de obra, recursos naturales, capital y gran variedad de bienes y servicios importados y nacionales.

Queda señalado así que la industrialización tiene enormes repercusiones en toda la economía, porque exige que todos los sectores de la actividad económica avancen en determinadas direcciones y con cierta cadencia, a fin de que el propio proceso de industrialización pueda seguir adelante. Si algunas actividades no responden con prontitud a las exigencias que se les imponen, no será posible mantener el equilibrio dinámico de la economía, y en ese caso la única alternativa podría ser el estancamiento, la inflación y

/las crisis del

las crisis del balance de pagos. Dadas las características del proceso de desarrollo económico y de transformación estructural que se ha venido delineando, tendrán que cumplirse varias condiciones para asegurar el equilibrio.

La intensidad del proceso de transformación a que debe someterse la economía depende en muy gran medida del nivel y tasa de crecimiento de las exportaciones. Si existe una abundancia relativa de divisas y su ritmo de expansión es acelerado, la creciente diversificación de la demanda podrá ser atendida en parte por importaciones y en parte por un sector productivo interno que se desarrolla gradualmente, sin que la economía en general tenga que soportar una carga muy pesada. Pero si las condiciones externas son muy rigurosas - como ocurrió en muchos países latinoamericanos en los años 30 y nuevamente en los últimos años - el proceso de transformación estructural tiene que avanzar a grandes pasos para que siga creciendo el ingreso, en circunstancias en que puede ser muy reducida la capacidad del país para importar los bienes de inversión, las materias primas y los productos intermedios que el propio proceso requiere. De ahí que pueda afirmarse que un coeficiente de importaciones amplio y creciente constituye la condición más favorable para un proceso expedito de desarrollo económico; en cambio, cuando el coeficiente de importaciones es pequeño y tiende a contraerse, el proceso de industrialización tropezará con grandes dificultades y tendrá un fuerte efecto desequilibrador. Para completar el cuadro, hay que considerar la perjudicial influencia de la inestabilidad de las exportaciones a corto plazo.

Por lo que toca a las condiciones internas, la primera y la más importante es evidentemente la magnitud del mercado interno para el cual se están estableciendo las nuevas actividades productivas. No se trata tan sólo de que los ingresos por habitante en América Latina sean bajos, sino de que se reduce considerablemente el mercado de las manufacturas por efecto de una distribución muy dispareja de los ingresos. Por otra parte, la técnica moderna ha sido creada en gran parte para los mercados masivos, de tal manera que los relativamente pequeños implican un uso muy antieconómico de equipos técnicamente avanzados, o el empleo de técnicas poco económicas y deficientes o de equipo desgastado. Este problema reviste fundamental importancia pues en la práctica impone un límite a las

/posibilidades de

posibilidades de industrialización de algunos, o quizá todos, los países de América Latina, en caso que sólo se atengan a sus mercados nacionales.

Si bien es cierto que todos los países de la región pueden mantener económicamente algunas actividades industriales, no lo es menos que el tamaño del mercado nacional determinará el grado de diversificación industrial que cada país podrá alcanzar económicamente. De ahí que la integración económica de América Latina y la diversificación y aumento de sus exportaciones al resto del mundo tenga una importancia decisiva para que prosiga el desarrollo económico de estos países. Desde el punto de vista de un crecimiento económico equilibrado, por lo tanto, la amplitud del mercado constituye un elemento decisivo y primordial, ya que define en gran medida las posibilidades de industrialización.

Cuando el proceso está en marcha e impone fuertes demandas a los demás sectores de la economía, la reacción de éstos es el elemento crucial del proceso de desarrollo. Por ejemplo, los agricultores pueden no responder adecuadamente a la demanda de materias primas agrícolas para la industria y de alimentos para una mayor población urbana con ingresos más elevados. Cuando los países se dedican a la exportación de esos productos, la situación puede traducirse en una merma de las exportaciones, que a su vez crea dificultades de balance de pagos. En otros países, la mayor demanda podrá ser cubierta con importaciones, lo que comprometería las posibilidades de importar los equipos y otros bienes necesarios para la industrialización. Ante esta situación, la brecha entre la demanda y la oferta de productos agrícolas será salvada con alzas de precios, toda vez que la demanda de esos productos es altamente inelástica tanto en relación a los cambios del ingreso como de los precios. Ello supondrá una reducción en el ingreso real de los asalariados urbanos, pues los alimentos absorben gran parte de su presupuesto, y también se traducirá en una menor demanda de manufacturas de su parte, pues habrá habido una modificación regresiva en la distribución del ingreso.[1/] Sea que se otorgue o no un alza compensatoria de salarios,

1/ El aumento del ingreso agrícola no será compensatorio por cuanto se concentraría en manos de un grupo reducido de propietarios rurales.

/se habrá

se habrá introducido de todos modos un factor de desequilibrio en el sistema económico que dará origen a un proceso inflacionario, llevará a dificultades de balance de pagos o, al limitar el mercado de las manufacturas, determinará el estancamiento en el proceso de industrialización y del desarrollo económico.

Se ha visto que el desarrollo significa en gran medida un proceso de integración de la economía interna de mercado. Por lo tanto requiere una red caminera, ferrocarriles, energía, sistemas de comunicaciones y otras formas de capital social básico. Esta infraestructura de capital es en gran medida inexistente o bien fue concebida para atender al mercado externo más que al interno. A medida que avanza la industrialización, pueden presentarse rémoras en esos sectores, que obstaculizarán el aumento de la producción y encarecerán los productos.

Análogamente el sistema financiero y la banca, así como los servicios públicos, no estarán preparados para asumir sus nuevas funciones dinámicas. Todo este conjunto de estructuras institucionales y económicas, rígidas y anticuadas, incapaces de responder a los requerimientos de un sector industrial dinámico y a una creciente población urbana, constituye la causa principal de las deformaciones sectoriales, las presiones inflacionarias, los deficit fiscales y de balance de pagos, así como de las tensiones sociales que tienden a aparecer durante el proceso de transformación de la economía.

A fin de impartir equilibrio a este proceso, es preciso ampliar la capacidad productiva de todos los sectores de la economía y ello supone grandes inversiones tanto públicas como privadas. En realidad, la mayor parte de la nueva inversión probablemente corresponderá al sector público, pues las necesidades inmediatas a que están condicionados los incentivos para la inversión privada son la ampliación de los medios de infraestructura anteriormente mencionados así como el establecimiento de escuelas, centros de formación vocacional e institutos de investigación.

La vivienda, la salubridad, los servicios médicos y otras obras sociales deben también atenderse a fin de mejorar la productividad y fomentar en la población en general, y sobre todo en la población activa, destrezas y disposiciones favorables al desarrollo. En grandes sectores de la población - generalmente rurales - las capacidades y

/calidad potenciales

calidad potenciales del pueblo se desperdician por falta de educación, mala salud, condiciones excesivamente duras de trabajo, aislamiento y rígida estratificación social.

Esta es una de las razones de la reforma agraria - romper los moldes arcaicos de tenencia de tierras y remuneración de los trabajadores - pero hay también razones más directamente económicas. En países en que la mayor parte de la superficie agrícola es de dominio privado, grandes extensiones no se aprovechan del todo o se emplean en forma abusiva, a veces destruyendo el potencial productivo de la tierra. Por otra parte, el predominio de una estructura antieconómica de distribución de la tierra, - caracterizada por el minifundio y el latifundio - y la escasez general de agricultores empresarios, se oponen a la introducción de la técnica moderna. Por consiguiente, es muy difícil elevar los rendimientos y productividad de la tierra y la mano de obra, así como lograr ese acrecentamiento de la producción agrícola tan necesario para el crecimiento equilibrado.

Se ha visto en párrafos anteriores que es indispensable una inversión cuantiosa y bien dirigida a fin de asegurar el equilibrio dinámico del proceso de desarrollo y que esa inversión debe provenir principalmente del sector público, sobre todo si ha de darse su debida importancia a las necesidades sociales. Así ha ocurrido en los países latinoamericanos que han progresado en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, los gobiernos generalmente no han podido conseguir suficiente financiamiento corriente para hacer frente a los gastos que supone el aumento de las inversiones y el mantenimiento de servicios públicos más amplios, y este problema seguramente también se planteará a los países cuyo proceso de desarrollo data de fecha más reciente.

Dos son los elementos principales por considerar a este respecto. Por una parte, no cabe duda de que algunos gobiernos han derrochado parte de sus recursos, sobre todo en lo que a gastos militares y pagos de transferencia se refiere. Por la otra, el sistema fiscal de casi todos los países latinoamericanos no ha rendido los ingresos tributarios requeridos para financiar los mayores gastos del gobierno. Son varias las causas, la mayoría inherentes a la estructura tributaria de esos países. En muchos países gran parte de los ingresos fiscales provienen del sector externo, ya

/sea por

sea por concepto de derechos sobre la exportación, tributos que pagan los exportadores o a través de los gravámenes a la importación. En el proceso de desarrollo el sector externo tiende a contraerse en relación con el producto bruto interno, en tanto que el sector público tiende a aumentar en importancia relativa. Por lo tanto, además de ser tan inestables como el propio comercio exterior, los ingresos fiscales derivados del sector externo pierden importancia relativa como fuente de entradas para el erario. Este proceso suele agravarse por influencia de dos factores: por una parte, muchos derechos de importación o hasta de exportación son de afectación específica y por lo tanto pierden su incidencia real por efecto de las devaluaciones y las alzas de los precios internacionales; por otro lado, en la cambiante estructura de las importaciones se eliminan paulatinamente los bienes de consumo fuertemente gravados, que son reemplazados por las importaciones de materias primas y bienes de capital que pagan bajos derechos de aduana o son de libre internación.

Ante un ingreso relativamente estabilizado proveniente del comercio exterior, el gobierno hace frente a mayores obligaciones y tiene que trasladar la carga tributaria desde la actividad externa a la interna. Difícilmente podría esperarse que los impuestos sobre el ingreso y la propiedad desempeñaran un papel relevante como nuevas fuentes de recaudación, pues los grupos dirigentes - precisamente los propietarios de gran parte de la tierra y los que reciben la mayor parte de la renta derivada de ella - no estarán dispuestos a recargar sus propias obligaciones tributarias si hubiera otra opción. Por lo tanto, los impuestos indirectos - cuya carga fácilmente se traslada al consumidor - han llegado a ser la fuente más importante de ingresos fiscales.

Los ingresos fiscales totales tienden siempre a quedar cortos con respecto a los gastos del gobierno a consecuencia del estancamiento relativo de las recaudaciones derivadas del comercio exterior, de la existencia de muchos impuestos específicos, de la demora entre la tasación y la recaudación del ingreso, de la frecuente ineficiencia de la administración tributaria, de la creciente regresividad del sistema impositivo a medida que se deteriora la distribución del ingreso, y de otros factores. Esta falta de elasticidad del sistema tributario tiende a acentuar su influencia regresiva, pues los gobiernos tienen que recurrir a sucesivas alzas de las tasas de tributación

/indirecta. Los

indirecta. Los vicios de este proceso se presentan con todos sus inconvenientes cuando la economía se encuentra en una situación de estancamiento, pues en épocas de expansión por lo menos hay al haber un elemento positivo: se amplía la base tributaria.

El proceso de desarrollo económico consiste en esencia en una ampliación de la capacidad productiva de todos los sectores de la actividad económica, aunque en magnitud distinta. Algunas inversiones deben ser efectuadas directamente por el Estado, ya sea por su propia naturaleza - carreteras, obras portuarias, servicios urbanos, sistemas de riego y avenamiento, escuelas y servicios sociales en general - o porque la iniciativa privada no se interesa, como en el caso de centrales eléctricas y ferrocarriles. Se trata entonces de incrementar los recursos del sector público y determinar el orden de prelación entre las distintas inversiones.

En algunos casos la iniciativa privada cumplirá espontáneamente la tarea de ampliar la capacidad productiva. La política económica, usando sus distintos instrumentos - monetarios, fiscales, cambiarios y de precios - podrá además impulsar al empresario privado hacia los sectores que conviene ampliar de acuerdo con las exigencias del proceso de desarrollo y hacerlo desistir de las inversiones en actividades que no merecen fomentarse.

Con todo, el crecimiento de la producción no depende enteramente de la ampliación de la capacidad productiva merced a las nuevas inversiones. A menudo sucede en América Latina que no se aprovecha adecuadamente la capacidad existente, lo que es más frecuente cuando la tierra está muy mal distribuída o priman condiciones de monopolio. En este caso, podrá interesarle al productor cobrar un precio más alto y producir menos que lo que permiten sus medios, en vez de aprovechar esa capacidad para ampliar la producción y rebajar los precios. Cuando así acontece, la política económica deberá considerar necesariamente las transformaciones institucionales necesarias.

En otros casos, en cambio, puede ser que la capacidad productiva se encuentre plenamente ocupada, pero por defectos de organización u otras causas, la productividad de los recursos es inferior a la óptima, en las condiciones presentes. La política de desarrollo deberá propiciar en este

/caso medidas

caso medidas encaminadas a lograr un aprovechamiento más intenso y adecuado de los recursos, en vez de concentrarse en ampliar los medios de producción.

Puede suceder así que la economía no se desarrolle por falta de estímulo y que haya capacidad productiva sobrante. También puede ocurrir que determinado sector - como el de la producción agrícola - no esté creciendo y que se paralice todo el proceso de desarrollo por el grave desequilibrio que ocasiona. Es incluso posible que esta falta de crecimiento del sector agrícola tenga sus raíces en un problema de transportes o en la falta de reacción de los terratenientes ante las alzas de precios. En cada caso, se recomendaría una política totalmente distinta, en que podrían aplicarse diferentes instrumentos.

Situando este argumento en un marco de referencia más general, evidentemente los elementos estratégicos de una política de desarrollo económico serán muy distintos según ésta se aplique a una economía en rápido crecimiento o en estado estacionario; en condiciones de inflación o de estabilidad monetaria; a una nación que ha saturado su mercado interno con sus propias manufacturas que a otra que apenas ha establecido sus primeras fábricas; a un país que tiene un sector de exportaciones diversificado y dinámico que a otro que difícilmente coloca un único producto en los mercados internacionales. Todo ello revela la gran importancia que tiene la realización de un diagnóstico de cada caso de desarrollo, es decir, de una interpretación que ponga en claro las principales fuerzas dinámicas en juego - o la ausencia de tales fuerzas - y los obstáculos de índole económica, social o institucional que se oponen al desarrollo equilibrado. Esta interpretación pragmática del funcionamiento de cada sistema es la única guía segura de la política económica.

El análisis somero de la trayectoria que ha seguido en los países latinoamericanos el proceso de desarrollo económico nos ha ido llevando insensiblemente al planteamiento de una serie de cuestiones fundamentales de política económica. No podría ser de otra manera ya que, como ha quedado demostrado, al estado ha venido correspondiendo en ese proceso una creciente participación directa, hasta convertirse en la práctica en el factor dinámico fundamental del proceso. Ello sobre todo en los casos en que el sector externo ha dejado de cumplir ese papel estimulante que le cupo en otros períodos.

/La amplia

La amplia participación del estado en la economía así como su extensa influencia a través de las medidas que adopta en el campo económico y social han llegado a plantear así la necesidad de una definición precisa de los objetivos que el estado se propone alcanzar. Ello se hace necesario no sólo para verificar la coherencia de esos objetivos sino también para determinar las orientaciones que han de imponerse al proceso de desarrollo y para apreciar los instrumentos más eficaces que se han de emplear en la ejecución de la política de desarrollo.

El examen que se ha realizado de la mecánica del desarrollo muestra también a las claras que se trata de un proceso de transformación estructural que afecta al sistema económico en todos sus aspectos. En la sección siguiente se presentará una amplia evidencia estadística para subrayar esa característica tan esencial del proceso de desarrollo.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Cuadros seleccionados del documento

ASPECTOS DEMOGRAFICOS DE LA URBANIZACION EN
LA AMERICA LATINA

(E/CN.12/URB/18
UNESCO/SS/URB/LA/18)

de la Subdirección de Poblaciones,
Departamento de Asuntos Sociales, Naciones Unidas

Cuadro 1

INDICES DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

País	Año Censal	Porcentaje de la población total a/ que vive en localidades de más de: 20 000 habitantes	100 000 habitantes	Porcentaje de la población urbana (según la definición censal)
		América Central y Antillas		
Costa Rica	1950	17.5	17.5	33.5
Cuba	1953	36.5	21.9	57.0
El Salvador	1950	13.0	8.7	36.5
Guatemala	1950	11.2	10.2	25.0
Haití	1950	5.1	4.3	12.2
Honduras	1950	6.8	0.0	31.0
México	1950	24.1	15.1	42.6
Nicaragua	1950	15.2	10.3	34.9
Panamá	1950	22.4	15.9	36.0
República Dominicana	1950	11.1	8.5	23.8
		América del Sur		
Argentina	1947	48.3	37.2	62.5
Bolivia	1950	19.7	10.6	33.6
Brasil	1950	20.2	13.2	36.2
Colombia	1951	22.3	14.7	37.8
Chile	1952	42.9	28.5	60.2
Ecuador	1950	17.8	14.6	28.5
Paraguay	1950	15.2	15.2	34.6
Perú	1940	13.9	8.4	36.1
Uruguay	1950 b/	36.2	32.6	c/
Venezuela	1950	31.0	16.6	53.8

Fuentes: U.N. Demographic Yearbook, 1955 y datos de censos oficiales, para Cuba: H.L.Browning, "Recent Trend in Latin America Urbanization", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, marzo de 1958.

a/ Los datos básicos para Panamá y Colombia incluyen las poblaciones indias de organización tribal.

b/ Estimación procedente de la obra "The World Distribution of Urbanization", por Kingsley David e Hilda Hertz, Bulletin of the International Statistical Institute, Vol XXXIII, Parte IV, página 237.

c/ No se dispone de datos.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE LA POBLACION QUE VIVE EN LAS CIUDADES
EN LAS PRINCIPALES REGIONES DEL MUNDO, 1950

Región	Porcentaje de población en ciudades de		Indice de concentración en las grandes ciudades 100 x (2) / (1)
	20 000 o más habitantes	100 000 o más habitantes	
	(1)	(2)	(3)
Mundial	21	13	62
Oceanía	47	41	87
América del Norte a/	42	29	69
Europa b/	35	21	60
URSS	31	18	58
América Latina	25	17	68
América del Sur	(26)	(18)	(69)
América Central y Antillas	(21)	(14)	(64)
Asia b/	13	8	63
Africa	9	5	51

Fuentes: Los datos para todas las regiones, con excepción de la América Latina, proceden de UNESCO, Urbanization in Asia and the Far East, Proceedings of the Joint UN/UNESCO Seminar, Bangkok, 8-18 de agosto de 1956. Calcuta 1958, Capítulo IV, de la obra "The World Distribution by Urbanization", por Kingsley Davis y H. Hertz, Bulletin of the International Statistical Institute Vol. XXXIII, Parte IV, páginas 227-242.
América Latina: U.N. Demographic Yearbook 1957 y cuadro 1.

a/ Incluye a los Estados Unidos de América y al Canadá.

b/ Con excepción de la URSS.

Cuadro 3

TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO[a] DE LA POBLACION QUE VIVE EN DETERMINADAS ZONAS Y DE LA POBLACION TOTAL DE CADA PAIS

País	Período intercensal	Tamaño de las localidades (de acuerdo con el número de habitantes) según el último censo				Población total
		Más de 100 000	De 20 000 a 100 000	Más de 20 000	Menos de 20 000 b/	
América Central y Antillas						
Costa Rica c/	1927-1950	3.0	-	3.0	2.1	2.2
Cuba	1919-1931	3.4	2.5	3.1	2.4	2.6
	1931-1943	2.2	1.9	2.1	1.4	1.6
El Salvador	1930-1950	2.9	1.6	2.4	1.1	1.3
México d/	1940-1950	4.5	3.0	4.1	2.3	2.6
Nicaragua e/	1920-1940	3.8	...	3.8	1.2	1.3
	1940-1950	5.4	...	5.4	2.0	2.3
Panamá f/	1930-1940	3.8	3.7	3.7	2.2	2.6
	1940-1950	1.3	1.6	1.4	3.3	2.8
República Dominicana	1920-1935	5.4	4.6	5.1	3.3	3.4
	1935-1950	5.8	3.2	5.1	2.1	2.4
América del Sur						
Argentina	1869-1895	4.2	2.5	3.8	2.7	3.0
	1895-1914	4.8	3.9	4.6	2.8	3.5
	1914-1947	2.5	2.5	2.5	1.7	2.0
Bolivia	1900-1950	2.9	2.0	2.4	0.9	1.1
Brasil g/	1940-1950	4.2	4.0	4.2	1.9	2.3
Colombia	1938-1951	5.4	4.9	5.2	1.5	2.2
Chile h/	1865-1875	2.1	2.2	2.1	1.2	1.3
	1875-1885	2.4	3.3	2.7	1.5	1.7
	1885-1895	2.7	3.5	3.0	0.1	0.7
	1895-1907	2.3	3.3	2.6	1.1	1.5
	1907-1920	2.4	1.9	2.2	0.6	1.1
	1920-1930	2.7	2.4	2.6	0.9	1.4
	1930-1940	2.4	1.8	2.1	1.3	1.6
	1940-1952	2.6	2.4	2.6	0.7	1.5
Paraguay i/	1937-1950	4.9	-	4.9	2.4	2.7
Perú	1876-1940	2.1	1.7	1.9	1.1	1.2
Venezuela	1936-1941	4.8	4.5	4.7	2.2	2.7
	1941-1950	6.8	7.3	7.0	1.5	3.0

Cuadro 3 (Cont.).

- No existen localidades de este tamaño.

a/ La tasa media anual de crecimiento se calcula dividiendo el crecimiento habido en el período intercensal por la población media (definida como el promedio de la población censada inicial y final en cada período) y por el período intercensal expresado en años.

b/ Se forma esta clase sustrayendo de la población total la población que vive en ciudades de 20 000 o más habitantes. No representa exactamente la población que vive en localidades de menos de 20 000 habitantes en Costa Rica, México, Nicaragua y Brasil. Véanse las notas correspondientes a estos países.

c/ La población que figura en la clase "más de 100 000", esto es, la población de San José, se calcula en forma aproximada sumando las poblaciones de los cantones Central, Goicoechea, Tibás y Montes de Oca, que forman parte de la zona metropolitana de San José.
Fuente: Algunas características demográficas del área metropolitana de San José, ESAPAC, San José, 1957.

d/ La población que figura en la clase "de 20 000 a 100 000" corresponde solamente a 19 ciudades.
Fuente: Población, por Julio Durán Ochoa, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1955.

e/ No se dispone de datos para dos ciudades que figuran en la clase "de 20 000 a 100 000".

f/ En la clase "menos de 20 000" se incluye la población de la ciudad de Sao Caetano do Sul (55 399 habitantes en 1950) y la de la "villa" Coelho da Rocha (21 392) porque para dichas localidades no se dispone de datos correspondientes a 1940.

h/ Los censos anteriores a 1907 no suministran datos acerca de la población de algunas de las ciudades que figuran en la clase "de 20 000 a 100 000".

i/ Los datos básicos correspondientes a 1937 se derivan de los resultados del censo de 1936.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: NUMERO DE VARONES POR CADA 100 MUJERES EN LA POBLACION TOTAL Y EN LA POBLACION QUE VIVE EN LOCALIDADES DE 20 000 O MAS HABITANTES

País	Año del censo	Población total	Población en las ciudades de 20 000 habitant. o más
		América Central y Antillas	
Costa Rica	1950	99.7	83.9
Cuba	1943	109.6	97.3
El Salvador	1950	98.0	84.4
Guatemala	1950	102.2	89.7
Haití	1950	94.5	72.4
Honduras	1950	100.5	93.0
México	1950	97.0	86.8
Nicaragua	1950	97.0	75.7
Panamá	1950	103.8	95.6
Rep. Dominicana	1950	100.5	83.7
		América del Sur	
Argentina	1947	105.1	96.8
Bolivia	1950	96.2	93.3a/
Brasil	1950	99.3	92.9a/
Colombia	1951	98.9	86.2
Chile	1952	96.4	86.1a/
Ecuador	1950	99.2	89.7
Paraguay	1950	95.6	91.3
Perú	1940	97.7	102.5a/
Venezuela	1950	102.8	98.7

Fuentes: Datos de los censos oficiales. Bolivia: Aspectos generales de la población boliviana, por Asthenio Averanga Mollinedo, La Paz, 1956.

a/ Relación de masculinidad de la "población urbana" según se la define en el Apéndice A.

Cuadro 5

INDICES DE FECUNDIDAD PARA LA POBLACION TOTAL Y LA POBLACION URBANA. PAISES LATINOAMERICANOS. ULTIMO AÑO CENSAL

País	Año censal	Indice de urbanización a/	Indice de fecundidad de la población femenina, sin considerar su estado civil b/ (por mil)		Indice de fecundidad urbano por cien del total	Indice de fecundidad de la población femenina no soltera c/ (por mil)		Indice de fecundidad urbano por cien del total
			Total	Urbana d/		Total	Urbana d/	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Argentina	1947	48.3	423	263	62	567	326	57
Chile	1952	42.9	517	406	79	907	724	80
Cuba	1943	31.4	515	295	57	869	446	51
Venezuela	1950	31.0	711	585	82	1 019	859	84
México	1950	24.1	626	482	77	664	556	84
Panamá	1950	22.4	695	460	66	874	628	72
Colombia	1951	22.3	691	527	76	949	805	85
Brasil	1950	20.2	653	402	62	1 086	724	67
Bolivia	1950	19.7	648	473	74	...	...	...
Ecuador	1950	17.8	705	564	80	1 136	1 018	90
Costa Rica	1950	17.5	686	464	68	1 191	928	78
Nicaragua	1950	15.2	650	539	83	930	795	85
Paraguay	1950	15.2	694	395	57	1 374	870	63
Perú	1940	13.9	655	414	63	806	629	78
El Salvador	1950	13.0	623	389	62	1 093	815	75
Guatemala	1950	11.2	695	555	80	1 031	988	96
República Dominicana	1950	11.1	749	453	60	929	673	72
Honduras	1950	6.8	666	493	74	1 043	1 128	108
Haití	1950	5.1	457	322	70	814	689	85

a/ Porcentaje de la población total que vive en ciudades de 20 000 o más habitantes.

b/ Proporción entre los niños de 0 a 4 años de edad y las mujeres de 15 a 49 años de edad (en Cuba de 14 a 49).

c/ Proporción entre los niños de 0 a 4 años de edad y las mujeres no solteras de 15 a 49 años de edad en Chile, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Paraguay, El Salvador, Guatemala y Haití. Proporción entre los niños de 0 a 4 años de edad y las mujeres no solteras de todas las edades en Argentina, Cuba, Venezuela, México, Panamá, Colombia, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Honduras.

d/ Población urbana según se la define para cada país en el Apéndice A, excepto en el caso del Perú. La población urbana considerada aquí para el Perú es la población de Lima y de la provincia del Callao. La población urbana referida a Chile para el cómputo del índice de fecundidad de las mujeres no solteras, está constituída por la población total de las comunas en que están situadas 15 ciudades de 20 000 habitantes o más.

Cuadro 6

PORCENTAJE DEL CRECIMIENTO TOTAL DE LA POBLACION URBANA DEBIDO AL CRECIMIENTO NATURAL Y A LA INMIGRACION DURANTE LOS ULTIMOS PERIODOS INTERCENSALES, EN ALGUNOS PAISES

País	Período inter-censal	Porcentaje aproximado del crecimiento urbano debido a	
		Aumento natural	Migración
Venezuela	1941-1950	29	71
Colombia	1938-1951	32	68
República Dominicana	1935-1950	35	65
Nicaragua	1940-1950	35	65
Paraguay	1937-1950	45	55
El Salvador	1930-1950	46	54
Brasil	1940-1950	51	49
Chile	1940-1952	53	47
México	1940-1950	58	42
Cuba	1931-1943	74	26

Cuadro 7

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION POR GRUPOS DE EDADES DE LA POBLACION TOTAL Y URBANA. PERSONAS A CARGO (MENORES DE 15 Y MAYORES DE 60 AÑOS) POR CADA 100 INDIVIDUOS EN EDAD DE TRABAJAR (CON EDADES ENTRE 15 Y 59 AÑOS) EN LA POBLACION TOTAL Y URBANA

País y año censal	Población a/	Grupos de edad					Personas a cargo por 100 en edad de trabajar
		Menos de 15	15-39	40-59	60 ó mas	Total	
		América Central y Antillas					
Costa Rica (1950)	Total	42.9	39.3	13.0	4.8	100.0	91
	Urbana	35.6	43.1	15.3	6.0	100.0	71
Rep. Dominicana (1950)	Total	44.5	39.0	11.9	4.6	100.0	96
	Urbana	34.3	47.9	13.4	4.4	100.0	63
El Salvador (1950)	Total	41.2	39.9	13.9	5.0	100.0	86
	Urbana	32.1	47.2	15.3	5.4	100.0	60
Guatemala (1950)	Total	42.3	40.2	13.1	4.4	100.0	88
	Urbana	37.4	42.7	14.9	5.0	100.0	74
Haití (1950)	Total	38.0	41.2	14.5	6.3	100.0	80
	Urbana	32.8	48.3	13.8	5.1	100.0	61
Honduras (1950)	Total	40.6	38.4	14.7	6.3	100.0	88
	Urbana	35.0	45.2	14.2	5.6	100.0	68
México (1950)	Total	41.8	38.6	14.1	5.5	100.0	90
	Urbana	35.8	42.4	16.1	5.7	100.0	71
	México D.F.	34.5	44.1	16.1	5.3	100.0	66
Nicaragua (1950)	Total	43.3	39.3	12.6	4.8	100.0	93
	Urbana	39.1	40.9	14.0	6.0	100.0	82
Panamá (1950)	Total	41.6	39.5	13.4	5.5	100.0	89
	Urbana	32.4	44.5	16.6	6.5	100.0	64
		América del Sur					
Argentina (1947)	Total	30.9	42.5	20.0	6.6	100.0	60
	Urbana	22.6b/	45.0b/	24.6	7.8	100.0	44
	Gran Buenos As.	20.9b/	45.0b/	25.9	8.2	100.0	41
Bolivia (1950)	Total	39.6	39.4	13.8	7.2	100.0	88
	Urbana	35.5b/	45.6b/	13.6	5.3	100.0	69
Brasil (1950)	Total	41.9	40.4	13.5	4.2	100.0	86
	Urbana	30.8	46.8	17.2	5.2	100.0	56
	Distrito Federal y Sao Paulo	28.8	47.3	18.4	5.5	100.0	52
Chile (1952)	Total	37.4	39.7	16.4	6.5	100.0	78
	Urbana	33.0	43.2	17.5	6.3	100.0	65
	Gran Santiago	31.8	43.9	18.1	6.2	100.0	61
Colombia (1951)	Total	42.6	39.4	12.9	5.1	100.0	91
	Urbana	37.3	44.0	13.6	5.1	100.0	74
	Bogotá D.E.	35.0b/	47.0b/	14.0	4.0	100.0	64

Cuadro 7 (Cont.).

País y año censal	Población a/	Grupos de edad					Personas a cargo por 100 en edad de trabajar
		Menos de 15	15-39	40-59	60 ó mas	Total	
Ecuador (1950)	Total	42.5	38.3	13.5	5.7	100.0	93
	Urbana	38.1	42.2	14.6	5.1	100.0	76
Paraguay (1950)	Total	43.7	37.5	12.7	6.1	100.0	99
	Urbana	33.6	46.7	14.2	5.5	100.0	64
Perú (1940)	Total	42.1	38.0	13.5	6.4	100.0	94
	Urbana	33.0	48.0	14.6	4.4	100.0	60
	Lima	32.6	48.5	14.5	4.4	100.0	59
Venezuela (1950)	Total	42.0	39.8	13.7	4.5	100.0	87
	Urbana	36.9	44.5	14.2	4.4	100.0	70
	Caracas, zona metropolitana	34.1	46.5	15.0	4.4	100.0	63

Fuente: Datos de censos oficiales:
Bolivia: Aspectos Generales de la Población Boliviana, op.cit.
Colombia: Estudio de Población de Bogotá por D.E. Hans Rother, Segundo Bernal, Marcos Fulop. Oficina de Planificación Distrital de Bogotá, Departamento de Investigación, Bogotá, D.E., 1958.

a/ Población urbana según se la define en el Apéndice A, excepto para el Perú. La población urbana, según se considera aquí para el Perú, está constituída por los habitantes de Lima y de la provincia del Callao.

b/ Estimación.

Cuadro 8

INDICES DE ALFABETISMO DE LA POBLACION TOTAL Y DE LA POBLACION URBANA
(Porcientos)

País	Año censal	Indice de urbanización a/	Indice de alfabetismo b/	
			Población total	Población urbana c/
Argentina	1947	48.3	86.4	93.3
Chile	1952	42.9	80.2	91.8
Cuba	1943	31.4	77.6	90.0
Venezuela	1950	31.0	51.0	76.2
México	1950	24.1	56.8	81.9
Panamá	1950	22.4	71.7	94.9
Colombia	1951	22.3	57.5	80.1
Brasil	1950	20.2	49.4	80.3
Ecuador	1950	17.8	55.7	86.1
Costa Rica	1950	17.5	79.4	93.3
Nicaragua	1950	15.2	38.4	77.0
Paraguay	1950	15.2	65.8	85.6
Perú	1940	13.9	42.4	89.1
El Salvador	1950	13.0	39.4	77.1
Guatemala	1950	11.2	27.8	74.7
República Dominicana	1950	11.1	42.9	75.5
Honduras	1950	6.8	37.1	77.7
Haití	1950	5.1	10.5	56.8

Fuentes: Datos de censos oficiales.

a/ Proporción de la población total que vive en ciudades de más de 20 000 habitantes.

b/ Proporción de personas que saben leer y escribir en relación con la población total de 15 o más años de edad. Este límite inferior de edad es diferente en ciertos países: en la Argentina, 14 años; en Cuba, 20 años; en México, 6 años; en Colombia y Guatemala, 7 años; en Honduras y Panamá, 10 años.

c/ Población urbana según se la define en el Apéndice A en todos los casos, a excepción de Guatemala. En este cuadro la población urbana que se indica para Guatemala se refiere a los habitantes que viven en ciudades de más de 20 000 habitantes.

Cuadro 9

INDICES DE ALFABETISMO DE LA POBLACION URBANA Y DE LA POBLACION DE LAS MAYORES CIUDADES EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

País	Año censal	Indices de alfabetismo a/		Mayor ciudad
		Población urbana a/	Población de la mayor ciudad	
Argentina	1947	93.3	93.8	Gran Buenos Aires
Chile	1952	91.8	92.8	Gran Santiago
Cuba	1943	90.0	94.4	La Habana
Perú	1940	89.1	92.1	Lima
Brasil	1950	80.3	84.2	Distrito Federal y Sao Paulo
México	1950	81.9	84.2	México D.F.
Venezuela	1950	76.2	84.5	Caracas

a/ Véase el cuadro 8, notas b/ y c/.

APENDICE A

(Definiciones de las poblaciones urbanas de los países de América Latina según se las utiliza en este texto)

Para facilitar las comparaciones entre países con respecto a los niveles de urbanización, es preferible adoptar criterios uniformes y aplicarlos a todos los países que se examinan. Aunque este procedimiento es conveniente, no es indispensable para un estudio de las características de la población urbana y de la población rural. En cambio, las localidades con características netamente urbanas, tales como la principal ciudad metropolitana, que en la región latinoamericana suele ser la capital se pueden comparar con la población del país en su totalidad. Las características demográficas asociadas con la urbanización saltan entonces a la vista, y su importancia no disminuye por la ponderación de las poblaciones marginales que se pueden considerar como urbanas, si se utiliza una definición muy elástica de lo que se entiende por urbano.

Para cada país de la región con respecto a los cuales se disponía de datos, se definió una "población urbana" con claras características urbanas. Se considera urbana la población que vive en localidades de 20 000 o más habitantes. Desgraciadamente, para la mayoría de los países, los datos disponibles no permiten clasificar la población urbana según una definición tan sencilla como ésta. Para algunos países, ha sido necesario adoptar la definición que más se aproxime a aquélla, basada en los resultados censales. A continuación se dan los resultados de cada uno de los países con respecto a los cuales se adoptó tal procedimiento.

Además de la población urbana tal como se la define en cada caso, se considera separadamente la población de la mayor ciudad de cada país, cuando no constituye toda la población urbana o su parte principal. Por otra parte, no siempre se dispone de datos a ese efecto, y a veces se utilizan estadísticas para zonas aproximadas, lo que se indica en todos los casos.

En cuanto respecta a Cuba (cuyo último censo disponible data de 1943), El Salvador (1950), Haití (1950), Honduras (1950), Panamá (1950), Paraguay (1950) y la República Dominicana (1950), cuando se da una cifra para la

población urbana, se refiere a personas que viven en localidades de 20 000 o más habitantes. En Costa Rica, cuyo último censo data de 1950, se designa como población urbana la de la zona metropolitana de la ciudad de San José, la capital. La diferencia entre la población metropolitana y la de la ciudad propiamente dicha fue de 9 716 habitantes en el censo de 1950. En Costa Rica como en el Paraguay sólo hay una ciudad de 20 000 o más habitantes; esa ciudad es también la capital.

Argentina (último censo levantado en 1947). Se entiende por población urbana, cuando no se la define expresamente en otra forma, la población que vive en el partido o departamento urbano donde está situada una ciudad de más de 100 000 habitantes. La población total que responde a esa definición está integrada por 6 007 148 habitantes, y la población que vive en ciudades de más de 20 000 habitantes, es de 7 681 891. La población del Gran Buenos Aires comprende la población urbana de los partidos con más de 100 000 habitantes que se incluyen en la definición oficial del Gran Buenos Aires. La población considerada asciende a 4 270 227 habitantes sobre un total de 4 603 035, conforme con la definición oficial.

Bolivia (1950). La población urbana estudiada abarca la población de las ciudades de La Paz y Cochabamba, las dos más populosas. El total resultante, o sea 341 712 habitantes, representa casi 2/3 de la población total empadronada que vive en localidades de más de 20 000 habitantes.

Brasil (1950). La población urbana es la población de 15 municipios predominantemente urbanos. En cada uno de ellos se halla situada una ciudad con una población mayor de 3/4 de la población total del municipio. La ciudad más pequeña que se consideró es Victoria, con 49 735 habitantes. Se incluyen todas las grandes ciudades (con más de 100 000 habitantes), menos Santos, de lo cual resulta que la población urbana comprende a 7 629 148 habitantes. En ciudades de 20 000 habitantes o más viven 10 493 071 personas. En lugar de las ciudades de Río de Janeiro (2 303 063 habitantes) y de São Paulo (2 017 025 habitantes), se estudian los municipios del Distrito Federal (2 377 451 habitantes) y de São Paulo (2 198 096 habitantes), respectivamente.

Colombia (1951). La población urbana es la población que vive en 11 ciudades de 20 000 o más habitantes con respecto a las cuales se dispone de datos. Ello da un total de 946 414 habitantes sobre un total de 2 579 431 que

corresponde a las 28 ciudades colombianas de más de 20 000 habitantes. Por desgracia, no se puede incluir a la ciudad de Bogotá en la población urbana así considerada. La mayor ciudad incluída es Medellín (328 294 habitantes).

Chile (1952). La población urbana es la población urbana de las comunas, (según definición nacional) donde están situadas las 24 ciudades con 20 000 o más habitantes. Con arreglo a esta definición, se obtienen 2 587 194 habitantes. La población de las ciudades de más de 20 000 habitantes suma 2 543 818 almas. La población del Gran Santiago aquí considerada está formada por la población urbana de las comunas. La población total así calculada ascendió a 1 356 habitantes, contra 1 353 400, que es la cifra oficial.

Ecuador (1950). La población urbana está formada por los que viven en localidades de 20 000 o más habitantes, a menos que se diga expresamente otra cosa. No se ha hecho un análisis separado para Quito y Guayaquil, que juntas representan más del 80 por ciento de la población que vive en localidades de más de 20 000 habitantes.

Guatemala (1950). Los datos disponibles no se prestan para constituir un sector de población urbana que responda a una definición limitativa. Por ello, para este país, se utiliza la población urbana conforme a la definición nacional.

México (1950). La población urbana es la población de los municipios predominantemente urbanos con respecto a los cuales se dispone de datos. Se considera que un municipio es predominantemente urbano: 1) si su cabecera tiene 20 000 o más habitantes, y 2) si la población de la cabecera es mayor que los 3/4 de la población total del municipio. La población urbana resultante asciende a 4 015 791 habitantes y corresponde a 20 municipios. La población total que vive en las 67 ciudades de 20 000 habitantes o más es de 6 205 370 almas.

Nicaragua (1950). La población urbana aquí considerada es la población urbana de los tres departamentos donde están situadas las ciudades de 20 000 o más habitantes. El total así obtenido es de 186 169 habitantes, contra 160 931, que es la población total oficial de esas ciudades.

Perú (1940). La población urbana en este trabajo es la población de 6 distritos predominantemente urbanos, si no se la define expresamente en otra forma. En cada uno de esos distritos está situada una ciudad de más de 20 000 habitantes con una población mayor que 3/4 de la población total del distrito. La población urbana total que responde a esa definición es de 771 625 almas. La población total que vive en las 10 ciudades de más de 20 000 habitantes asciende a 860 425 almas.

Venezuela (1950). La población urbana es la población que vive en 12 ciudades de más de 20 000 habitantes con respecto a las cuales se dispone de datos. El total resultante es de 1 225 270 habitantes, contra 1 588 540, que corresponden a las 22 ciudades de más de 20 000 habitantes.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

Notas para los estudiantes de los cursos de capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

DEFINICION DE CONCEPTOS DEMOGRAFICOS

1. Tasa anual de natalidad: Se define como el cociente entre el número anual de nacimientos ocurridos en una población y el número medio de sus habitantes. Se simboliza con la letra b, y se expresa habitualmente en valores por mil. Normalmente toma valores dentro del intervalo de 15 y 55 por mil. En América Latina la tasa de natalidad para el período 1955-1960 se estima entre 41 y 43 por mil para la región en conjunto, variando entre 19-22 (Uruguay), 23-24 (Rep. Argentina) y 40-54 (todo el resto de los países excepto Chile, Cuba y acaso Panamá).

2. Tasa anual de mortalidad: Se define como el cociente entre el número anual de muertes ocurridas en una población y el número medio de sus habitantes. Se simboliza con las letras m o d y se expresa habitualmente en valores por mil. Los límites entre los que normalmente se sitúa son 7 y 35 por mil. En América Latina - período 1955-1960- el valor de la tasa anual de mortalidad se estima entre 13 y 15 por mil para la región en conjunto, variando entre 7-9 (Uruguay), 8-9 (Rep. Argentina) y 20-28 (Haití), 20-25 (Bolivia, Guatemala).

3. Tasa anual de crecimiento natural: Se define como la diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Si la población no está afectada por migraciones, o lo está en una pequeña medida, la tasa de crecimiento natural refleja el ritmo de evolución de la población. Se simboliza generalmente con la letra r y se expresa en valores por cien o por mil. En América Latina 1955-1965 en conjunto se estima en 2.9 por ciento, variando entre 1.3 (Uruguay), 1.5 (Rep. Argentina) y por encima de 3.5 por ciento (Costa Rica, Venezuela).

4. Tasa anual de crecimiento de una población: Conocido el número total de habitantes de una población en dos momentos dados, que se designan con O y n, se define

/ generalmente

generalmente la tasa de crecimiento anual en el supuesto de que la población ha evolucionado en el período considerado a un ritmo anual constante. Conforme con este supuesto, la tasa (que se representa habitualmente con la letra r lo que conduce a veces a confusiones con la tasa de crecimiento natural) se define así:

$$(1) \qquad r = \sqrt[n]{\frac{P_n}{P_o}} - 1$$

para cuyo cálculo debe recurrirse al cómputo del logaritmo del cociente $\frac{P_n}{P_o}$ y del antilogaritmo de $\sqrt[n]{\frac{P_n}{P_o}}$.

Resulta más simple, y por esto se hace con frecuencia, definir la tasa de crecimiento anual mediante la relación:

$$(2) \qquad r = \frac{(P_n - P_o) \cdot 2}{(P_n + P_o) \cdot n}$$

Los valores de la tasa que resultan de (2) son, para todos los efectos prácticos, similares a los que se derivan de (1), cuando los plazos considerados (n) no son excesivamente largos .

Los valores de las tasas de crecimiento de las poblaciones de América Latina prácticamente coinciden con los de las tasas de crecimiento natural. La importancia de las migraciones internacionales es pequeña. En el pasado fueron muy importantes en ciertos países (notablemente la Argentina, Uruguay, Cuba y Panamá). Actualmente, aunque tienen significación en algunos casos - el caso más notable posiblemente sea el de emigración de Paraguay - no asumen la importancia absoluta, menos relativa, que tuvieron en el pasado.

Las medidas anteriores de fecundidad (tasa anual de natalidad) y de mortalidad (tasa anual de mortalidad) son "brutas". Con esto se quiere significar que no tienen en cuenta las características de los individuos que componen la población considerada. Medidas más depuradas de la fecundidad y la mortalidad son las tasas por edades, que se definen a continuación.

/5. Tasas anuales

5. Tasas anuales de fecundidad por edades: Se define como el cociente entre el número anual de nacimientos y el número medio de individuos en cada grupo de edades en que se clasifica una población. Generalmente se consideran separadamente las personas de cada sexo, siendo lo más frecuente relacionar el total de nacimientos, o el de nacimientos de niñas, con la población femenina. Las tasas toman valores positivos entre los 15 y 45 años aproximadamente y resultan nulas en los otros grupos de edades. No hay un símbolo aceptado universalmente para simbolizar estas tasas. Se emplea a veces ${}_nf_x$ indicando con x la menor edad del grupo de edades considerado y con n la amplitud del intervalo de edades. Los intervalos no tienen necesariamente que tener la misma amplitud en todos los grupos de edades.

Generalmente se calculan para intervalos quinquenales de edad (n=5). El campo de variación de los valores ${}_5f_x$ es mucho más amplio que el de b. El límite inferior, según se ha visto, es 0; el superior puede valer 300 o 400 ‰ (si se consideran todos los nacimientos y no sólo los de niñas). Cada población presentará no un índice singular de fecundidad (como es la tasa de natalidad) sino un conjunto de índices, uno para cada grupo de edades. Deberá considerarse el conjunto de tasas para formarse una idea del nivel de fecundidad de la población. Se agrega, como ejemplo ilustrativo, el conjunto de tasas anuales de fecundidad por edades de Guatemala (1950), Chile (1952) y Suiza (1950). El primero es un país de muy alta fecundidad, el segundo de fecundidad moderada y el tercero de fecundidad baja.

6. Tasas anuales de mortalidad por edades: Se definen como el cociente entre el número anual de defunciones y el número medio de individuos en cada grupo de edades en que se clasifica la población. El símbolo que se emplea para representar esta tasa es ${}_nm_x$ y, como antes, la letra x representa la menor edad del grupo considerado y la n la amplitud del intervalo. El campo de variación de las tasas anuales de mortalidad por edades es muy amplio: entre alrededor de 0.4 por mil para el grupo de edades 10-14 en los países en los que la mortalidad ha descendido mucho, hasta 200 o 300 por mil, para los grupos de edades avanzadas. Se agregan ejemplos ilustrativos de los

/ Cuadro 1

Cuadro 1

TASAS ANUALES DE FECUNDIDAD POR EDADES a/
GUATEMALA (1950) - CHILE (1952) - SUIZA (1950)

Grupo de edades	Guatemala	Chile	Suiza
		(por mil)	
10-19	88.2	33.1	6.8
20-24	285.7	186.7	108.9
25-29	298.2	206.6	160.5
30-34	258.5	177.5	120.2
35-39	197.1	123.0	66.3
40-44	86.9	62.1	22.0
45-49	35.8	16.8	1.7

a/ Se consideran el número total de nacimientos y la población femenina.
Fuente: Anuario Demográfico de las Naciones Unidas 1959.

valores que pueden tomar las tasas anuales de mortalidad en países seleccionados como representativos de muy alta mortalidad México (1940), de moderada mortalidad Costa Rica (1950) y de baja mortalidad en Países Bajos (1955).

Se pone de relieve en estos ejemplos la importancia que tiene la composición por edades de una población en la determinación de la tasa anual bruta de mortalidad (que resulta de un promedio de las tasas por edad -ponderado por la importancia numérica de los individuos de cada grupo).

Las tasas de fecundidad y de mortalidad por edades constituyen una medida más apropiada, más pura, de esos dos fenómenos. Tienen el inconveniente de que no dan una medida sintética de ellos (ventaja de las tasas brutas). Con ellas, sin embargo, se pueden elaborar medidas sintéticas que no estén afectadas, como lo estaban las tasas brutas, por la composición por edades de la población.

/ Cuadro 2

Cuadro 2

TASAS ANUALES DE MORTALIDAD POR EDADES DE LA POBLACION TOTAL EN PAISES SELECCIONADOS

Grupo de edades	México (1940)	Costa Rica (1950)	Países Bajos (1955)
		(por mil)	
0	205.3	111.0	20.6
1- 4	48.2	15.5	1.2
5- 9	7.9	2.7	0.6
10-14	4.0	1.5	0.4
15-19	6.0	1.9	0.5
20-24	9.0	2.8	0.7
25-29	10.0	3.5	0.8
30-34	11.5	4.5	1.0
35-39	13.2	6.6	1.4
40-44	15.4	6.6	2.2
45-49	18.0	9.7	3.7
50-54	21.6	11.9	5.8
55-59	27.1	17.7	9.3
60-64	40.4	29.6	15.1
65-69	54.8	39.8	25.1
70-74	84.7	69.4	43.6
75-79	108.0	91.5	74.8
80-84	161.1	126.6	125.8
85 y más	295.2	209.7	229.8
Todas las edades	23.3	12.2	7.6

Fuentes: Anuario Demográfico de las Naciones Unidas 1951
Anuario Demográfico de las Naciones Unidas 1957

/7. Tasa

edades. Esto es una consecuencia necesaria de la supuesta constancia en el tiempo de su mortalidad y fecundidad, y no una hipótesis más. En el análisis de la estructura por edades de una población real tienen mucha importancia las comparaciones que pueden hacerse con estructuras de poblaciones estables.

Fuente de datos: Boletín Estadístico de la CEPAL 1962.

3-X-62/60
31-X-62/30

Jorge Somoza
Octubre 1962

Curso de Planificación de la salud

Demografía

Bibliografía

Fuentes de datos utilizadas:

Comisión Económica para América Latina, Boletín Económico de América Latina, Vol. VII, Suplemento Estadístico, 1962.

Naciones Unidas, Anuarios demográficos de los años 1951, 1957, 1959 y 1960.

Political and Economic Planning (PEP), World Population and Resources, Novello and Co. Ltd., London, 1959.

- - -

Naciones Unidas, La Población de la América Central y México en el período de 1950 a 1980. Estudios sobre población, ST/SOA/Serie A/16, N.York. Naciones Unidas, 1954.

Naciones Unidas, La Población de América del Sur en el período 1950 a 1980. Estudios sobre población. ST/SOA/Serie A/21, Nueva York, Naciones Unidas, 1955.

Nations-Unies, Schémas de variation de la mortalité selon l'age et le sexe (tables types de mortalité pour les pays sous-developpés). Etudes démographiques ST/SOA/Serie A/22, New York, Nations Unies, 1956.

Naciones Unidas, Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas. Estudios sobre población, ST/SOA/Serie A/17, Nueva York, Naciones Unidas 1953.

Naciones Unidas, Métodos para preparar proyecciones de población por sexo y edad. Estudios sobre población. ST/SOA/Serie A/25, Nueva York, Naciones Unidas, 1956.

United Nations, The aging of populations and its economic and social implications. Population Studies, ST/SOA/Series A/26, New York, United Nations, 1956.

Naciones Unidas, El futuro crecimiento de la población mundial. Estudios sobre población. ST/SOA/Serie A/28, Nueva York, Naciones Unidas, 1959.

UNESCO, La urbanización en América Latina, Tecnología y Sociedad, G. Thone, Lieja, Bélgica, 1961.

Naciones Unidas, Seminario sobre evaluación y aprovechamiento de los resultados censales en América Latina, Nueva York, Naciones Unidas, 1961.

Naciones Unidas, Principios y recomendaciones relativos a los censos nacionales de población, Informes Estadísticos, Serie M. N° 27, Nueva York, Naciones Unidas, 1958.

Lorimer Frank y otros: Culture and Human Fertility, Population and Culture, UNESCO, Berichthaus, Zürich, 1954.

Dublin, L., Lotka, A. y Spiegelman, M: Length of Life, The Ronald Press Company, New York, 1949.

United Nations, "The Cause of the ageing of population: declining mortality or declining fertility?" Population Bulletin of the UNITED NATIONS, N° 4 ST/SOA/Serie N/4, Nueva York, Naciones Unidas, 1954.

Cox, Peter R., Demography, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

Ducoff, Louis J., Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1980, y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico. E/CN.12/548, México, Naciones Unidas, 1960.