

VOLUMEN II



CINCUENTA AÑOS
DE PENSAMIENTO EN LA CEPAL

TEXTOS
SELECCIONADOS



SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

CINCUENTA AÑOS DE PENSAMIENTO EN LA CEPAL

TEXTOS SELECCIONADOS

VOLUMEN II



Primera edición, Chile, 1998

Título original:
Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Naciones Unidas

© Fondo de Cultura Económica
Av. Picacho Ajusco 227; Colonia Bosques del Pedregal; 14200 México, D.F.
© Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de propiedad intelectual: N° 105.881
I.S.B.N.: 956-7083-00-2 (Volumen II)
I.S.B.N.: 956-7083-98-3 (Obra completa)

Diseño de portada: Andrés Hannach
Composición y diagramación: Gloria Barrios

Impreso en Chile, 1998

CINCUENTA AÑOS DE PENSAMIENTO
EN LA CEPAL

TEXTOS SELECCIONADOS

VOLUMEN II



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)



DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*

Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto

* Capítulo II, "Un análisis integrado del desarrollo", en *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1969.

II. ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO

No es suficiente, para contestar a las interrogantes anteriores, sustituir la perspectiva económica de análisis por una sociológica; el desarrollo es, en sí mismo, un proceso social; aun sus aspectos puramente económicos transparentan la trama de relaciones sociales subyacentes. Por eso no basta considerar las condiciones y efectos sociales del sistema económico. Tal tipo de análisis ya ha sido intentado, pero no dio respuesta satisfactoria a las interrogantes planteadas anteriormente. En efecto, a los análisis contenidos en los esquemas económicos de desarrollo —que presuponen la viabilidad del paso del subdesarrollo al desarrollo, el cual se reduce, en definitiva, a la creación de un sector dinámico interno capaz de determinar a la vez tanto el crecimiento autosustentado como la transferencia de los “centros de decisión”— se sumaron esfuerzos de interpretación sociológica dirigidos a explicar la transición de las sociedades tradicionales a las sociedades modernas.

1. EL ANÁLISIS TIPOLÓGICO: SOCIEDADES TRADICIONALES Y MODERNAS

En esos análisis se propone la formulación de modelos o tipos de formaciones sociales¹. Se sostiene que las sociedades latinoamericanas

1. Esta perspectiva de análisis que hace hincapié en el paso de una sociedad tradicional a una de tipo moderno aparece en relación específica a América Latina en trabajos tales como los de R. Redfield,

pertenecerían a un tipo estructural denominado generalmente “sociedad tradicional” y que se está produciendo el paso a otro tipo de sociedad llamada “moderna”. En el curso del proceso de cambio social parecería que antes de constituirse la sociedad moderna se forma un patrón intermedio, híbrido, el cual caracteriza a las sociedades de los países “en desarrollo”. Se invoca entonces la noción de “dualismo estructural”². En realidad, metodológicamente se trata de una renovación de la vieja dicotomía “comunidad-sociedad” en su formulación clásica en Tönnies.

Es posible criticar este esquema con cierto fundamento desde dos puntos de vista. Por una parte, los conceptos “tradicional” y “moderno” no son bastante amplios para abarcar en forma precisa todas las situaciones sociales existentes, ni permiten distinguir entre ellas los componentes estructurales que definen el modo de ser de las sociedades analizadas y muestran las condiciones de su funcionamiento y permanencia. Tampoco se ha alcanzado, por otra parte, un nexo inteligible entre las distintas etapas económicas —por ejemplo, subdesarrollo, desarrollo a través de exportaciones o de sustitución de importaciones, etc.— y los diferentes tipos de estructura social que presuponen las sociedades “tradicionales” y las “modernas”.

Ampliando estas consideraciones cabría suponer que de las formas concretas adoptadas por las distintas fases del proceso de desarrollo es

The Folk Culture of Yucatan, Chicago, University of Chicago Press, 1940, y más tarde con una orientación decididamente sociológica en B. Hoselitz, *Sociological Factors in Economic Development*, Glencoe, The Free Press, 1960, y específicamente sobre América Latina, el mismo autor publicó “Economic Growth in Latin America”, en *Contribution to the First International Conference in Economic History* [Estocolmo, 1960], The Hague, Mouton & Co., 1960. Entre los autores latinoamericanos fue Gino Germani quien logró posiblemente la mejor formulación de esta perspectiva; véase, por ejemplo, de este autor, *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962.

Oportuno es aquí señalar que la influencia de libros como el de Talcott Parsons, *The Social System*, Glencoe, The Free Press, 1951, o el de Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, The Free Press, 1949, han desempeñado un papel decisivo en la formulación de ese tipo de análisis del desarrollo. Por otra parte, Daniel Lerner, en *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, The Free Press, 1958, formuló en términos más generales, es decir, no específicamente orientados hacia el problema del desarrollo, el enfoque del tradicionalismo y del modernismo como análisis de los procesos de cambio social. En otros autores, más bien se han subrayado los aspectos psicosociales del paso del tradicionalismo al modernismo como en Everett Hagen, *On the Theory of Social Change*, Homewood, Dorsey Press, 1962, y David Mc Clelland, *The Achieving Society*, Princeton, Van Nostrand, 1961.

2. El concepto de dualismo estructural en ese contexto se encuentra, por ejemplo, en Jacques Lambert, *Le Brésil: structure sociale et institutions politiques*, París, 1953, y desde la perspectiva de un economista, Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale, Yale University Press, 1958.

posible inferir ciertas características de los tipos de sociedad mencionadas. Sin embargo, con este procedimiento sigue siendo imposible explicar los modos de transición de un tipo de sociedad a otra. En efecto, el cambio de las estructuras sociales, lejos de ser sólo un proceso acumulativo en el cual se agregan nuevas "variables" que se incorporan a la configuración estructural,³ implica fundamentalmente un proceso de relaciones entre los grupos, fuerzas y clases sociales a través del cual algunos de ellos intentan imponer al conjunto de la sociedad la forma de dominación que les es propia.

En términos puramente económicos, el grado de desarrollo de un sector productivo puede ser analizado a través de un conjunto de variables y de relaciones entre variables que reflejan el proceso de diferenciación estructural de la economía. A partir de ese análisis y principalmente juzgando por el comportamiento de la renta y la estructura del empleo, puede inferirse la forma que adopta la estructura social. Sin embargo, cuando se trata de vincular el análisis estrictamente económico con la comprensión del desarrollo político y social, el problema básico por determinar en demanda de formulación ya no es solamente el del carácter de la estructura social de una sociedad dada, sino principalmente el proceso de su formación, así como la orientación y tipo de actuación de las fuerzas sociales que presionan por mantenerla o cambiarla, con todas las repercusiones políticas y sociales consiguientes en el equilibrio de los grupos tanto en el plano nacional como en el plano externo.

Además, los análisis del modernismo y del tradicionalismo parecen excesivamente simplificados cuando se establece una relación unívoca, por un lado, entre desarrollo y sociedad moderna y, por otro, entre subdesarrollo y sociedad tradicional. En efecto, como se indicará en el apartado correspondiente, la relación entre desarrollo y modernización no se verifica necesariamente si se supone que la dominación en las sociedades más desarrolladas excluye a los "grupos tradicionales". Por otra parte, también puede darse el caso de que la sociedad se modernice en sus pautas de consumo, educación, etc., sin que en forma correlativa se logre un desarrollo efectivo, si por ello se entiende una menor dependencia y un desplazamiento del sistema económico de la periferia al centro.

3. Véase, p. ej., Peter Heintz, *Análisis contextual de los países latinoamericanos*, Berkeley, edición mimeografiada.

2. LA CONCEPCIÓN DEL CAMBIO SOCIAL

No sólo conviene señalar las implicaciones, en términos analíticos e interpretativos, de los conceptos sociedad tradicional y sociedad moderna, sino que también puede ser útil referirse, aunque sea someramente, a la concepción del proceso histórico que suponen estos conceptos.

Casi siempre estuvo presente, como supuesto metodológico, en los esfuerzos de interpretación, que las pautas de los sistemas político, social y económico de los países de Europa occidental y Estados Unidos anticipan el futuro de las sociedades subdesarrolladas. El "proceso de desarrollo" consistiría en llevar a cabo, e incluso reproducir, las diversas etapas que caracterizaron las transformaciones sociales de aquellos países⁴. De ahí que las variaciones históricas, es decir, las singularidades de cada situación de subdesarrollo, tengan poco valor interpretativo para este tipo de sociología.

Claro está que no se ha caído en la ingenuidad de admitir en la historia de América Latina desfases con respecto a los países desarrollados en términos tan simples que hagan suponer que aquella se encuentra en el siglo XIX, por ejemplo, con relación a estos últimos. Más a menudo se señala como característico de los países subdesarrollados encontrarse "atrasados" en ciertos aspectos de la estructura, aunque no en otros. Así, por ejemplo, la sindicación en países como Brasil y Argentina alcanzó expresión nacional y llegó a influir en las decisiones relativas al nivel de los salarios en una fase en que, por comparación con lo que ocurrió en los países de "desarrollo original", no era "normal" que así sucediese. Al propio tiempo, la urbanización acelerada de América Latina, que precede cronológicamente a la industrialización, facilita la difusión de aspiraciones y de formas de comportamiento político que favorecen la participación creciente de las masas en el juego del poder antes de que exista un crecimiento económico autónomo y basado en el mercado interno. Dichas consideraciones ponen de relieve que lo que cabría llamar reivindicaciones populares respecto al control de las

4. Véase, especialmente, W. W. Rostow, *The Stage of Economic Growth, A Non-Communist Manifest*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962; Willbert Moore, *Economy and Society*, Nueva York, Doubleday, 1955; Kerr, Dunlop y otros, *Industrialism and Industrial Man*.

decisiones que afectan al consumo constituirían un dato "precoz" en el proceso de desarrollo de América Latina.

Este nivel de participación —sobre todo en los aspectos sociales—, supuestamente similar al de los países centrales, ha llevado a pensar que a través del mismo se crearía una especie de puente que tendería a hacer semejantes las pautas sociales y las orientaciones valorativas en las sociedades desarrolladas y en las sociedades subdesarrolladas. Esto, *grosso modo*, constituye lo que se ha dado en llamar "efecto de demostración".

En el plano del análisis económico, el "efecto de demostración" supone que la modernización de la economía se efectúa a través del consumo y que en última instancia, por consiguiente, introduce un elemento de alteración en el sistema productivo que puede provocar una desviación respecto a las "etapas" de la industrialización características de los países adelantados. Como las inversiones, cuando se piensa en un desarrollo autónomo, dependen en gran medida del ahorro interno, la misma presión modernizadora del consumo puede constituir un freno al desarrollo, en cuanto favorece las importaciones de bienes de consumo, así como las de bienes de capital relacionadas con la producción de aquéllos, e induce a invertir en sectores que no son básicos para la economía.

Por otra parte, el "efecto de demostración" no sólo se ha pensado en términos económicos. Se supone que los mismos factores que favorecen ese proceso presionan para que en los países insuficientemente desarrollados se alteren otros aspectos del comportamiento humano —en el campo político y en el campo social— antes de que se verifique la diferenciación completa del sistema productivo. De ahí la conveniencia de subrayar que el "efecto de demostración" tiene lugar, por lo menos en el caso de América Latina, en determinadas condiciones sociales que lo hacen posible; esto es, que opera en la medida en que existe "presencia de masas", es decir, un mínimo de participación de éstas, principalmente en el campo de la política. El análisis sociológico debe explicar esta posibilidad de modo que fenómenos como el considerado no se tengan sin más como elementos "causales" del proceso. Un enfoque de este tipo equivale a considerar que el dinamismo de las sociedades subdesarrolladas deriva de factores externos, y que las peculiaridades estructurales y la acción de los grupos e instituciones sociales de los países subdesarrollados son desviaciones (*deviant cases*).

Consideramos más adecuado, por consiguiente, un procedimiento metodológico que acentúe el análisis de las condiciones específicas de la

situación latinoamericana y el tipo de integración social de las clases y grupos como condicionantes principales del proceso de desarrollo.

En tal perspectiva, por ejemplo, el “efecto de demostración” se incorporaría al análisis como elemento explicativo subordinado, pues lo fundamental sería caracterizar el modo de relación entre los grupos sociales en el plano nacional —que, por supuesto, depende del modo de vinculación al sistema económico y a los bloques políticos internacionales— y las tensiones entre las clases y grupos sociales que pueden producir consecuencias dinámicas en la sociedad subdesarrollada.

Así, más que señalar las consecuencias del “efecto de demostración” o de otras variables exógenas, sobre el funcionamiento del sistema económico o sobre el comportamiento de los grupos sociales como “factor de modernización”, importa realzar las características histórico-estructurales en que se genera un proceso de semejante naturaleza y que revelan el sentido mismo que puede tener dicha modernización.

3. ESTRUCTURA Y PROCESO: DETERMINACIONES RECÍPROCAS

Para el análisis global del desarrollo no es suficiente, sin embargo, agregar al conocimiento de los condicionantes estructurales, la comprensión de los “factores sociales”, entendidos éstos como nuevas variables de tipo estructural. Para adquirir significación, tal análisis requiere un doble esfuerzo de redefinición de perspectivas: por un lado, considerar en su totalidad las “condiciones históricas particulares” —económicas y sociales— subyacentes en los procesos de desarrollo, en el plano nacional y en el plano externo; por otro, comprender, en las situaciones estructurales dadas, los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan el conflicto entre los grupos y clases y los movimientos sociales que “ponen en marcha” las sociedades en desarrollo. Se requiere, por consiguiente, y ello es fundamental, una perspectiva que, al poner de manifiesto las mencionadas condiciones concretas —que son de carácter estructural— y al destacar los móviles de los movimientos sociales —objetivos, valores, ideologías— analice aquéllas y éstos en sus relaciones y determinaciones recíprocas.

Se trata, por consiguiente, de buscar una perspectiva que permita vincular concretamente los componentes económicos y los sociales del

desarrollo en el análisis de la actuación de los grupos sociales, no sólo de yuxtaponerlos. Ello supone que el análisis sobrepase el aporte de lo que suele llamarse enfoque estructural, reintegrándolo en una interpretación hecha en términos de “proceso histórico”. Tal interpretación no significa aceptar el punto de vista ingenuo que señala la importancia de la secuencia temporal para la explicación científica —origen y desarrollo de cada situación social—, sino que el devenir histórico sólo se explica por categorías que atribuyan significación a los hechos y que, en consecuencia, se hallen históricamente referidas. De esa manera se considera al desarrollo como resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico. La estructura social y política se va modificando en la medida en que distintas clases y grupos sociales logran imponer sus intereses, su fuerza y su dominación al conjunto de la sociedad.

A través del análisis de los intereses y valores que orientan o que pueden orientar la acción, el proceso de cambio social deja de presentarse como resultado de factores “naturales” —esto es, independientes de las alternativas históricas— y se empieza a perfilar como un proceso que en las tensiones entre grupos con intereses y orientaciones divergentes encuentra el filtro por el que han de pasar los influjos meramente económicos⁵.

Para lograr un enfoque teórico de esta naturaleza —en el que la temática parece alcanzar extensión y complejidad crecientes— es necesario buscar las categorías que expresen los distintos momentos y características estructurales del proceso histórico —algunos de naturaleza interna a los países y otros externa— significativos para el desarrollo. De conformidad con el enfoque hasta ahora reseñado, el problema teórico fundamental lo constituye la determinación de los modos que adoptan las estructuras de dominación, porque por su intermedio se comprende la dinámica de las relaciones de clase. Además, la configuración en un momento determinado de los aspectos político-institucionales no puede comprenderse sino en función de las estructuras de dominio. En consecuencia, también es por intermedio de su análisis que se puede captar el proceso de transformación del orden político institucional.

5. Para un análisis de este punto de vista, véase F. H. Cardoso, *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*, São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1964, capítulos 1 y 2.

Esta elección teórica queda avalada empíricamente por el hecho de que los cambios históricos significativos del proceso de desarrollo latinoamericano han sido siempre acompañados, si no de una mudanza radical en la estructura de dominación, por lo menos por la adopción de nuevas formas de relaciones, y por consiguiente de conflicto, entre las clases y grupos. Es evidente que la explicación teórica de las estructuras de dominación, en el caso de los países latinoamericanos, implica establecer las conexiones que se dan entre los determinantes internos y los externos, pero estas vinculaciones, en cualquier hipótesis, no deben entenderse en términos de una relación "causal-analítica", ni mucho menos en términos de una determinación mecánica e inmediata de lo interno por lo externo. Precisamente, el concepto de dependencia que más adelante se examina pretende otorgar significado a una serie de hechos y situaciones que aparecen conjuntamente en un momento dado y se busca establecer por su intermedio las relaciones que hacen inteligibles las situaciones empíricas en función del modo de conexión entre los componentes estructurales internos y externos. Pero lo externo, en esa perspectiva, se expresa también como un modo particular de relación entre grupos y clases sociales en el ámbito de las naciones subdesarrolladas. Por eso precisamente tiene validez centrar el análisis de la dependencia en su manifestación interna, puesto que el concepto de dependencia se utiliza como un tipo específico de concepto "causal-significante" —implicaciones determinadas por un modo de relación históricamente dado— y no como concepto meramente "mecánico-causal", que subraya la determinación externa, anterior, para luego producir "consecuencias" internas.

Como el objetivo de este ensayo es explicar los procesos económicos como procesos sociales, se requiere buscar un punto de intersección teórica donde el poder económico se exprese como dominación social, esto es, como política; pues, a través del proceso político, una clase o grupo económico intenta establecer un sistema de relaciones sociales que le permitan imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio, o por lo menos intenta establecer alianzas o subordinar al resto de los grupos o clases con el fin de desarrollar una forma económica compatible con sus intereses y objetivos. Los modos de relación económica, a su vez, delimitan los marcos en que tiene lugar la acción política.

Por consiguiente, los temas que se perfilan con mayor vigor son: los condicionantes económicos del mercado mundial, incluso el equilibrio internacional de poder; la estructura del sistema productivo nacional y

su tipo de vinculación con el mercado externo; la configuración histórico-estructural de dichas sociedades, con sus formas de distribución y mantenimiento del poder, y sobre todo los movimientos y procesos político-sociales que presionan hacia el cambio, con sus respectivas orientaciones y objetivos. El análisis directo de los principales factores, procesos y movimientos presentes en la situación de subdesarrollo o en las sociedades en vías de desarrollo, es una tarea inmensa y sin límites precisos. Sin embargo, es posible determinar problemas definidos, que pueden constituir un núcleo de significación fundamental para comprender las posibilidades del desarrollo, en la medida en que ciertos temas, aun de carácter particular, expresan el condicionamiento global arriba mencionado, y por eso mismo su aclaración arroja luz sobre el conjunto de situaciones de subdesarrollo. El criterio para elegir estos temas o situaciones dependerá de los elementos que puedan ofrecer para la formulación de la perspectiva integrada de análisis antes formulada. Hay que buscar los puntos de intersección del sistema económico con el sistema social a través de los cuales se revelen los nexos y la dinámica de los distintos aspectos y niveles de la realidad que afectan a las posibilidades de desarrollo.

Esquemáticamente se puede decir que el problema del control social de la producción y el consumo constituye el eje de un análisis sociológico del desarrollo orientado desde esa perspectiva. En efecto, la interpretación sociológica de los procesos de transformación económica requiere el análisis de las situaciones en donde la tensión entre los grupos y clases sociales pone de manifiesto las bases de sustentación de la estructura económica y política.

Desde ese ángulo es posible efectuar el análisis de los "mecanismos de decisión", actualmente tan en boga. La problemática sociológica del desarrollo, sin embargo, lejos de reducirse a este enfoque, implica, como se dijo, el estudio de las estructuras de dominación y de las formas de estratificación social que condicionan los mecanismos y los tipos de control y decisión del sistema económico en cada situación social particular. Dentro de la perspectiva general aludida, esa problemática comprende necesariamente el análisis de los comportamientos políticos que inciden en la relación entre las clases y grupos sociales que mantienen un patrón dado de control y las que se le oponen real o virtualmente. Asimismo supone la consideración de las orientaciones valorativas que otorgan a la acción sus marcos de referencia.

La comprensión de tales movimientos y fuerzas constituye parte fundamental del análisis sociológico del desarrollo, ya que éste implica siempre alteraciones en el sistema social de dominación y la redefinición de las formas de control y organización de la producción y el consumo.

4. SUBDESARROLLO, PERIFERIA Y DEPENDENCIA

Para permitir el paso del análisis económico o del análisis sociológico usuales a una interpretación global del desarrollo es necesario estudiar desde el inicio las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, no sólo en ellas y entre ellas, sino también en relación con los países desarrollados, pues la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nace precisamente de la relación entre sociedades “periféricas” y “centrales”. Es preciso, pues, redefinir la “situación de subdesarrollo” tomando en consideración su significado histórico particular, poniendo en duda los enfoques que la presentan como un posible “modelo” de ordenación de variables económicas y sociales. En ese sentido, hay que distinguir la situación de los países subdesarrollados con respecto a los que carecen de desarrollo, y diferenciar luego los diversos modos de subdesarrollo según las particulares relaciones que esos países mantienen con los centros económica y políticamente hegemónicos. Para los fines de este ensayo sólo es necesario indicar, en lo que se refiere a la distinción entre los conceptos de subdesarrollo y carente de desarrollo, que este último alude históricamente a la situación de las economías y pueblos —cada vez más escasos— que no mantienen relaciones de mercado con los países industrializados.

En cuanto al subdesarrollo, una distinción fundamental se ofrece desde la perspectiva del proceso histórico de formación del sistema productivo mundial; en ciertas situaciones, la vinculación de las economías periféricas al mercado mundial se verifica en términos “coloniales”, mientras que en otras las economías periféricas están encuadradas en “sociedades nacionales”. Acerca de estas últimas, cabría añadir que en determinados casos se realizó la formación de vínculos entre los centros dominantes más desarrollados y los países periféricos cuando ya existía en ellos una sociedad nacional, al paso que en otros, algunas colonias se han transformado en naciones manteniéndose en su situación de subdesarrollo.

En todo caso, la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De ahí que entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no sólo exista una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación.

Sin embargo, el concepto de subdesarrollo, tal como se le emplea comúnmente, se refiere más bien a la estructura de un tipo de sistema económico, con predominio del sector primario, fuerte concentración de la renta, poca diferenciación del sistema productivo y, sobre todo, predominio del mercado externo sobre el interno. Eso es manifiestamente insuficiente.

El reconocimiento de la historicidad de la situación de subdesarrollo requiere algo más que señalar las características estructurales de las economías subdesarrolladas. Hay que analizar, en efecto, cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone. Tal enfoque implica reconocer que en el plano político-social existe algún tipo de dependencia en las situaciones de subdesarrollo, y que esa dependencia empezó históricamente con la expansión de las economías de los países capitalistas originarios.

La dependencia de la situación de subdesarrollo implica socialmente una forma de dominación que se manifiesta por una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o como consumidores. Esta situación supone en los casos extremos que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía dada se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas. Las economías basadas en enclaves coloniales constituyen el ejemplo típico de esa situación.

Frente a la argumentación presentada, el esquema de "economías centrales" y "economías periféricas" pudiera parecer más rico de significación social que el esquema de economías desarrolladas y economías

subdesarrolladas. A él se puede incorporar de inmediato la noción de desigualdad de posiciones y de funciones dentro de una misma estructura de producción global. Sin embargo, no sería suficiente ni correcto proponer la sustitución de los conceptos desarrollo y subdesarrollo por los de economía central y economía periférica o —como si fuesen una síntesis de ambos— por los de economías autónomas y economías dependientes. De hecho, son distintas tanto las dimensiones a que estos conceptos se refieren como su significación teórica. La noción de dependencia alude directamente a las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. La noción de subdesarrollo caracteriza a un estado o grado de diferenciación del sistema productivo —a pesar de que, como vimos, ello implique algunas “consecuencias” sociales— sin acentuar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo, ya sea internamente (socialismo, capitalismo, etc.) o externamente (colonialismo, periferia del mercado mundial, etc.). Las nociones de “centro” y “periferia”, por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar para nada los factores político-sociales implicados en la situación de dependencia.

Además, una sociedad puede sufrir transformaciones profundas en su sistema productivo sin que se constituyan al mismo tiempo en forma plenamente autónoma los centros de decisión y los mecanismos sociales que los condicionan. Tal es el caso de Argentina y Brasil al terminar el proceso de sustitución de importaciones e iniciarse el de la producción de bienes de capital, momento que les permitió alcanzar determinado grado de madurez económica, incluso en lo que respecta a la distribución del ingreso (como ocurrió, hasta cierto punto, en Argentina). Por otra parte, en casos límites, una sociedad nacional puede tener cierta autonomía de decisiones sin que por ello el sistema productivo y las formas de distribución de la renta le permitan equipararse a los países centrales desarrollados ni siquiera a algunos países periféricos en proceso de desarrollo. Se da esta hipótesis, por ejemplo, cuando un país rompe los vínculos que lo ligan a un determinado sistema de dominación sin incorporarse totalmente a otro (Yugoslavia, China, Argelia, Egipto, Cuba e incluso el México revolucionario).

Como consecuencia de ese planteamiento, cuando se trata de interpretar globalmente un proceso de desarrollo, es necesario tener presente

que no existe un nexo inmediato entre la diferenciación del sistema económico y la formación de centros autónomos de decisión, y por lo tanto que los análisis deben definir no sólo los grados de diferenciación estructural que las economías y las sociedades de los países que se hallan en la fase de transición alcanzaron en el proceso de integración al mercado mundial, sino también el modo mediante el cual se logró históricamente esa integración. Semejante perspectiva aconseja una gran cautela en la interpretación de cómo se han producido el desarrollo económico y la modernización de la sociedad en América Latina.

Diversos autores han subrayado el carácter de "resultado imprevisto" que el desarrollo asume en América Latina. Algunos países, por ejemplo, al proyectar la defensa de su principal producto de exportación, propusieron una política de devaluación que tuvo como consecuencia indirecta, y hasta cierto punto no deliberada, la creación de condiciones favorables al crecimiento industrial. Sin embargo, sería difícil sostener que la diferenciación económica así alcanzada —en función de variaciones coyunturales del mercado y sin implicar un proyecto de autonomía creciente y un cambio en las relaciones entre las clases— pueda por sí sola alterar en forma sustantiva las relaciones de dependencia. La esfera política del comportamiento social influye necesariamente en la forma del proceso de desarrollo. Por ello, si se parte de una interpretación global del desarrollo, los argumentos basados en puros estímulos y reacciones de mercado resultan insuficientes para explicar la industrialización y el progreso económico. Para que tales estímulos o mecanismos de defensa de la economía subdesarrollada puedan constituir el comienzo de un proceso de industrialización que reestructure el sistema económico y social, es necesario que se hayan producido en el mismo mercado internacional transformaciones o condiciones que favorezcan el desarrollo, pero es decisivo que el juego político-social en los países en vías de desarrollo contenga en su dinámica elementos favorables a la obtención de grados más amplios de autonomía.

Debe tenerse en cuenta, como quedó señalado anteriormente, que el enfoque propuesto no considera adecuado, ni aun desde un punto de vista analítico, separar los factores denominados "externos" y los "internos"; al contrario se propone hallar las características de las sociedades nacionales que expresan las relaciones con lo externo.

Son justamente los factores político-sociales internos —vinculados, como es natural, a la dinámica de los centros hegemónicos— los que

pueden producir políticas que se aprovechen de las “nuevas condiciones” o de las nuevas oportunidades de crecimiento económico. De igual modo, las fuerzas internas son las que redefinen el sentido y el alcance político-social de la diferenciación “espontáneas” del sistema económico. Es posible, por ejemplo, que los grupos tradicionales de dominación se opongan en un principio a entregar su poder de control a los nuevos grupos sociales que surgen con el proceso de industrialización, pero también pueden pactar con ellos, alterando así las consecuencias renovadoras del desarrollo en el plano social y político.

Las alianzas de los grupos y fuerzas sociales internas están afectadas a su vez por el tipo e intensidad de los cambios, y éstos dependen en parte del modo de vinculación de las economías nacionales al mercado mundial; la articulación de los grupos económicos nacionales con los grupos y fuerzas externas se produce en forma distinta y con consecuencias diferentes antes y después de empezar un proceso de desarrollo. El sistema interno de alianzas políticas se altera, además, muchas veces por las alianzas existentes en el plano internacional.

Tal perspectiva implica que no se puede discutir con precisión el proceso de desarrollo desde un ángulo puramente económico cuando el objetivo propuesto es comprender la formación de economías nacionales. Tampoco es suficiente, con fines de descripción, el análisis del comportamiento de variables derivadas —dependientes, por lo tanto, de los factores estructurales y del proceso histórico de cambio—, como es el caso de las tasas de productividad, ahorro y renta, de las funciones de consumo, del empleo, etcétera.

Para que los modelos económicos contruidos con variables de esta naturaleza puedan tener significación en el análisis integrado del desarrollo deben estar referidos a las situaciones globales —sociales y económicas— que les sirven de base y les prestan sentido. La interrelación de lo económico y lo social se hace notoria en la situación de “enclave colonial”, en donde la desigualdad de la situación política entre la colonia y la metrópoli hace que el sistema económico sea percibido como directamente ligado al sistema político poniendo así de relieve más claramente la relación entre ambos. Y, por el contrario, cuando el desarrollo tiene lugar en “estados nacionales”, la faz económica se torna más “visible” y los condicionantes políticos y sociales aparecen más fluidos; no obstante, estos últimos mantienen una influencia decisiva respecto al aprovechamiento y continuación de las oportunidades de desarrollo que ocasionalmente se manifiestan en el mercado.

Por consiguiente, al considerar la "situación de dependencia" en el análisis del desarrollo latinoamericano, lo que se pretende poner de manifiesto es que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país, entre sí y con los grupos externos. Ahora bien, cuando se acepta la perspectiva de que los influjos del mercado, por sí mismos, no son suficientes para explicar el cambio ni para garantizar su continuidad o su dirección, la actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales pasa a ser decisiva para el análisis del desarrollo.

5. EL "SUBDESARROLLO NACIONAL"

Se hace necesario, por lo tanto, definir una perspectiva de interpretación que destaque los vínculos estructurales entre la situación de subdesarrollo y los centros hegemónicos de las economías centrales, pero que no atribuya a estos últimos la determinación plena de la dinámica del desarrollo. En efecto, si en las situaciones de dependencia colonial es posible afirmar con propiedad que la historia y —por ende el cambio— aparece como reflejo de lo que pasa en la metrópoli, en las situaciones de dependencia de las "naciones subdesarrolladas" la dinámica social es más compleja. En ese último caso hay desde el comienzo una doble vinculación del proceso histórico que crea una "situación de ambigüedad" o sea, una contradicción nueva. Desde el momento en que se plantea como objetivo instaurar una nación —como en el caso de las luchas anticolonialistas— el centro político de la acción de las fuerzas sociales intenta ganar cierta autonomía al sobreponerse a la situación del mercado; las vinculaciones económicas, sin embargo, continúan siendo definidas objetivamente en función del mercado externo y limitan las posibilidades de decisión y acción autónomas. En eso radica, quizá, el núcleo de la problemática sociológica del proceso nacional de desarrollo en América Latina.

La situación de "subdesarrollo nacional" supone un modo de ser que a la vez depende de vinculaciones de subordinación al exterior y de la reorientación del comportamiento social, político y económico en función de "intereses nacionales"; esto caracteriza a las sociedades nacionales subdesarrolladas no sólo desde el punto de vista económico, sino

también desde la perspectiva del comportamiento y la estructuración de los grupos sociales. De ahí que la finalidad del análisis integrado del proceso de desarrollo nacional consista en determinar las vinculaciones económicas y político-sociales que tienen lugar en el ámbito de la nación. Esas articulaciones se dan a través de la acción de los grupos sociales que en su comportamiento real ligan de hecho la esfera económica y política. Conviene subrayar que dicha acción se refiere siempre a la nación y a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo "expresión" interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre las clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior. En esta perspectiva, el análisis de la dependencia significa que no se la debe considerar ya como una "variable externa", sino que es dable analizarla a partir de la configuración del sistema de relaciones entre las distintas clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes.

Para emprender este análisis también debe desecharse la idea de que la acción de las clases y las relaciones entre éstas tengan en los países dependientes un carácter semejante al que se dio en los países centrales su fase de desarrollo originario. La hipótesis más generalizada sobre el modo de funcionamiento del sistema político y económico en los inicios del proceso de desarrollo en los países centrales supone que el libre juego del mercado actuaba, por así decirlo, como árbitro para dirimir el conflicto de intereses entre los grupos dominantes. De ahí que la racionalidad económica, medida por el lucro, se imponía como norma a la sociedad y que el consumo y la inversión se definían dentro de los límites establecidos por el crecimiento del sistema económico. Se suponía, además, que la posibilidad de expansión del sistema se debía a la existencia de un grupo dinámico que controlaba las decisiones en materia de inversión y que dominaba las posiciones de poder necesarias y suficientes para imprimir al conjunto de la sociedad una orientación coincidente con sus intereses. La clase económica ascendente poseía, pues, eficiencia y consenso.

Con toda la simplificación inherente a ese esquema, se consideraba que los grupos dirigentes expresaban el interés general y que, en esas condiciones, el mercado funcionaba adecuadamente como mecanismo regulador de los intereses generales y de los intereses particulares. En

este caso se entendía por “funcionamiento adecuado” la capacidad de servir al crecimiento económico, descartando la hipótesis de que existieran otros grupos que presionaran para participar en los frutos del “progreso” y en el control de las decisiones. Sólo mucho después de realizado el esfuerzo inicial de industrialización estuvieron las clases populares en condiciones de hacerse presentes en las sociedades industriales como fuerza política y social participante.⁶ Lo que contribuyó al éxito de las economías nacionales en los países de “desarrollo originario” fue el hecho de que éstas se consolidasen simultáneamente con la expansión del mercado mundial, de manera que dichos países pasaron a ocupar las principales posiciones en el sistema de dominación internacional que se establecía.

Sin confiar demasiado en el valor del esquema presentado para caracterizar las condiciones generales del “desarrollo originarios”, que es poco preciso y de carácter muy amplio, es evidente que hay diferencias significativas entre ese esquema y lo que ocurre en América Latina. En efecto, dado que existen relaciones de subordinación entre las regiones desarrolladas y las insuficientemente desarrolladas —o, mejor dicho, entre las sociedades centrales y las dependientes—, el análisis no puede desconocer esa característica básica, para presentar como una desviación lo que realmente es una manera de ser.

Entre los conceptos “desarrollo” y “sistema capitalista” se produjo tal confusión que se llegó a suponer que para lograr el desarrollo en los países de la periferia es necesario repetir la fase evolutiva de las economías de los países centrales. Sin embargo, es evidente que el proceso capitalista supuso desde sus comienzos una relación de las economías centrales entre ellas y otra respecto a las periféricas; muchas economías “subdesarrolladas” —como es el caso de las latinoamericanas— se incorporan al sistema capitalista desde los comienzos de la formación de las colonias y luego de los estados nacionales y en él permanecen a lo largo de todo su transcurso histórico, pero no debe olvidarse que lo hacen como economías periféricas.

Los distintos momentos históricos del capitalismo no deben estudiarse, pues, con el afán de encontrar su repetición retrasada en los países de la periferia, sino para saber cómo se produjo, en cada momento

6. Sobre este punto véase Alain Touraine, “Industrialisation et consciente ouvrière à São Paulo”, en *Sociologie du Travail*, abril de 1961.

particular, la relación entre periferia y centro. Son varios los aspectos por analizar; uno de ellos se refiere a los caracteres del capitalismo como sistema económico internacional. De otra manera, si en el proceso pueden distinguirse momentos de predominio tales como el capitalismo mercantil, el capitalismo industrial y el capitalismo financiero, no nos corresponde preguntarnos a cuál de estos momentos se aproximan las economías latinoamericanas en la actualidad, puesto que de hecho no constituyen economías separadas del mercado capitalista internacional, sino que es necesario esclarecer qué significó en términos de “estructuras de la economía” y “estructura social” la relación de dependencia para los países latinoamericanos durante estos distintos momentos. Lo mismo sucede con los conceptos “capitalismo competitivo” y “capitalismo monopólico” que se dan como tendencia en las tres etapas señaladas del capitalismo, aunque con mayor acentuación de uno u otro de los términos en cada caso.

Asimismo corresponde al análisis determinar la significación de estos conceptos con respecto a los sistemas nacionales dependientes.

Lo expuesto también tiene connotaciones históricas de cierta importancia. Los países latinoamericanos, como economías dependientes, se ligan en estas distintas fases del proceso capitalista a diferentes países que actúan como centro, y cuyas estructuras económicas inciden significativamente en el carácter que adopta la relación. El predominio de la vinculación con las metrópolis peninsulares —España o Portugal— durante el período colonial, la dependencia de Inglaterra más tarde y de Estados Unidos por último, tiene mucha significación. Así, por ejemplo, Inglaterra, en el proceso de su expansión como economía, exigía en alguna medida el desarrollo de las economías periféricas, dependientes de ella, puesto que las necesitaba para abastecerse de materias primas. Requería, por consiguiente, que la producción de las economías dependientes lograra cierto grado de dinamismo y modernización; estas mismas economías, además, integraban el mercado comprador de sus productos manufacturados, por lo que también era evidentemente necesario que se diera en ellas cierto dinamismo. La economía estadounidense, en cambio, contaba con recursos naturales y con un mercado comprador interno que le permitía iniciar un desarrollo más autónomo en relación con las economías periféricas, es más, en algunos casos la ubicaba en situación de competencia con respecto a los países productores de materias primas. La relación de dependencia adquiere así una connotación

de control del desarrollo de otras economías, tanto de la producción de materias primas como de la posible formación de otros centros económicos. El papel dinamizador de la economía de Estados Unidos respecto a las economías latinoamericanas, en la etapa anterior a la formación de los “conglomerados” actuales, es, por consiguiente, menos importante que en el caso anteriormente descrito.

Metodológicamente no es lícito suponer —dicho sea con mayor rigor— que en los países “en desarrollo” se esté repitiendo la historia de los países desarrollados. En efecto, las condiciones históricas son diferentes: en un caso se estaba creando el mercado mundial paralelamente al desarrollo gracias a la acción de la denominada a veces *bourgeoisie conquérante*, y en el otro se intenta el desarrollo cuando ya existen relaciones de mercado, de índole capitalista, entre ambos grupos de países y cuando el mercado mundial se presenta dividido entre el mundo capitalista y el socialista. Tampoco basta considerar las diferencias como desviaciones respecto de un patrón general de desarrollo, pues los factores, las formas de conducta y los procesos sociales y económicos, que a primera vista constituyen formas desviadas o imperfectas de realización del patrón clásico de desarrollo, deben considerarse más bien como núcleos del análisis destinado a hacer inteligible el sistema económico-social.

6. LOS TIPOS DE VINCULACIÓN DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES AL MERCADO

Debe tenerse en cuenta que, al romperse el “pacto colonial”, la vinculación entre las economías periféricas y el mercado internacional asume un carácter distinto, ya que en esta relación a la condición de “economía periférica” debe agregarse la nueva condición de “nación independiente”.

La ruptura de lo que los historiadores llaman el “pacto colonial” y la primera expansión del capitalismo industrial europeo son, pues, los rasgos históricos dominantes en el período de formación de las “naciones nueva” en el siglo XIX. La expansión de las economías centrales industrializadas —primero la de Inglaterra y más tarde la de Estados Unidos— no se realizó en el vacío, puesto que se encontró con sistemas económicos y sociales ya constituidos por efecto de la precedente expansión colonial. A partir del período de la independencia, desde el punto

de vista sociológico, la dinámica de las economías y de las sociedades recién formadas se presenta a la vez como refleja y como autóctono en la medida en que la expansión del centro encuentra situaciones nacionales que hacen posible distintos tipos de alianza, de resistencia y de tensión.

El tipo de vinculación de las economías nacionales periféricas a las distintas fases del proceso capitalista, con los diversos modos de dominación que éste supone, implica que la integración a la nueva fase se realiza a través de una estructura social y económica que, si bien modificada, procede de la situación anterior. Serán distintos el modo y las posibilidades de desarrollo de una nación que se vincula al sector exportador internacional con un producto de alto consumo, según se verifique en el período del capitalismo predominantemente competitivo o en el período predominantemente monopolista. De igual modo serán distintas, comparadas con las "colonias de explotación", las posibilidades de integración nacional y de formación de un mercado interno en aquellos países cuya economía colonial se organizó más bien como "colonias de población", es decir, formadas sobre la explotación (controlada por productores allí radicados) de productos que requieren mano de obra abundante. En estos casos, y en el período posterior a la independencia, fue más fácil la organización de un aparato político-administrativo interno para promover y ejecutar una "política nacional". Además, la propia base física de la economía —como, por ejemplo, el tipo y las posibilidades de ocupación de la tierra o el tipo de riqueza mineral disponible— influirá sobre la forma y las consecuencias de la vinculación al mercado mundial posterior al período de formación nacional.

En cada uno de los tipos de vinculación posibles, según esos factores, las dimensiones esenciales que caracterizan la dependencia se reflejarán sobre las condiciones de integración del sistema económico y del sistema político. Así, la relación entre las clases, muy especialmente, asume en América Latina formas y funciones por completo diferentes a las de los países centrales. En rápido bosquejo podría decirse que cada forma histórica de dependencia produjo un acuerdo determinado entre las clases, no estático, sino de carácter dinámico. El paso de uno a otro modo de dependencia, considerado siempre en una perspectiva histórica, debió fundarse en un sistema de relaciones entre clases o grupos generado en la situación anterior. De este modo, por ejemplo, cuando se rompe la dependencia colonial y se produce el paso a la dependencia de Inglaterra, ésta tiene como sostén social al grupo de productores nacionales,

que por el crecimiento de su base económica —crecimiento ya dado en la situación colonial— estaban en condiciones de suscitar un nuevo acuerdo entre las distintas fuerzas sociales gracias al cual estaban llamados a tener, si no el dominio absoluto, por lo menos una situación privilegiada. Al pasar de la hegemonía de Inglaterra a la de Estados Unidos entran en juego nuevos factores que encuentran su origen en la situación anterior. En efecto, como entonces, junto al crecimiento de los grupos exportadores, se produjo un crecimiento significativo de los sectores urbanos, y esta nueva acomodación debió hallarse presente en la relación con Estados Unidos. Lo que se quiere señalar brevemente por ahora es que si la nueva forma de dependencia tiene explicaciones exteriores a la nación, tampoco es ajena a ella la relación interna entre las clases que la hacen posible y le dan su fisonomía. Fundamentalmente, la dinámica que puede adquirir el sistema económico dependiente en el ámbito de la nación, está determinado —dentro de ciertos límites— por la capacidad de los sistemas internos de alianzas para proporcionarles capacidad de expansión. De esta manera se da el caso, paradójico sólo en apariencia, de que la presencia de las masas en los últimos años haya constituido, a causa de su presión por incorporarse al sistema político, en uno de los elementos que ha provocado el dinamismo de la forma económica vigente.

Admitiendo como válida esa interpretación se obtendrá un marco de la actividad de las presiones en favor del desarrollo en América Latina que muestra, con respecto a los patrones europeos o norteamericanos, no una desviación que debe corregirse, sino un cuadro histórico distinto por su situación periférica. El “enfrentamiento” que resulta de las presiones a favor de la modernización se produce en la actualidad entre las clases populares que intentan imponer su participación, a menudo en alianza con los nuevos grupos económicamente dominantes, y el sistema de alianza vigente entre las clases predominantes en la situación anterior.

En la fase inicial de este proceso los grupos industriales aparecían en alguna medida en una situación marginal. Sin embargo, por el hecho de formar parte de los nuevos sectores urbanos, su papel alcanza cierta importancia porque de hecho, en este conglomerado, constituyen el único grupo que posee una base económica real, aunque ésta no sea decisiva si la referimos a la totalidad del sistema económico vigente y a pesar también de su carácter coyuntural. Por ser el grupo industrial el que plantea la posibilidad de absorber en forma productiva a los sectores urbanos populares, se sitúa en un lugar estratégico que le permite establecer

términos de alianza o compromiso con el resto del sistema social vigente y ello explica su importancia en el período posterior a la crisis del sistema agroexportador.

7. PERSPECTIVAS PARA UN ANÁLISIS INTEGRADO DEL DESARROLLO

En síntesis, reconociendo la especificidad de las distintas formas de comportamiento, el análisis sociológico trata de explicar las aparentes "desviaciones" a través de la determinación de las características estructurales de las sociedades subdesarrolladas y mediante un trabajo de interpretación. No es exagerado afirmar que es necesario un esfuerzo de análisis a fin de redefinir el sentido y las funciones que, en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, tienen las clases sociales y las alianzas que ellas establecen para sustentar una estructura de poder y generar la dinámica social y económica.

Las dos dimensiones del sistema económico, en los países en proceso de desarrollo, la interna y la externa, se expresan en el plano social, donde adoptan una estructura que se organiza y funciona en términos de una doble conexión: según las presiones y vinculaciones externas y según el condicionamiento de los factores internos que inciden sobre la estratificación social.

La complejidad de la situación de subdesarrollo da lugar a orientaciones valorativas que, aun siendo contradictorias, coexisten. Parecería que se producen a la vez ciertas situaciones en las cuales la actividad de los grupos sociales corresponde a las pautas de las "sociedades industrializadas de masas", y otras en las que tienen preponderancia las normas sociales típicas de las "situaciones de clase" y hasta de las "situaciones estamentales".

La interpretación general aquí sostenida subraya que esta ambigüedad es típica de la situación de subdesarrollo y que, por lo tanto, es necesario elaborar conceptos y proponer hipótesis que la expresen y permitan comprender el subdesarrollo bajo esa perspectiva fundamental. Ésta expresa la contradicción entre la nación concebida como una unidad social relativamente autónoma (lo que obliga, por lo tanto, a referirse de manera constante a la situación interna de poder) y el desarrollo como proceso logrado o que se está logrando, a través de vínculos de nuevo

tipo con las economías centrales, pero en cualquier caso, bajo las pautas definidas por los intereses de aquéllas.

La perspectiva en que nos colocamos pone en tela de juicio precisamente lo que se acepta como necesario en la concepción usual del análisis de las etapas del desarrollo. En efecto, las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo de las sociedades subdesarrolladas y dependientes son procesos políticos que, en las condiciones históricas actuales, suponen tensiones que no siempre ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo nacional. Tal resultado no es automático y puede no darse; lo que equivale a afirmar que el análisis del desarrollo social supone siempre la "posibilidad" de estancamiento y de heteronomía. La determinación de las posibilidades concretas de éxito depende de un análisis que no puede ser sólo estructural, sino que ha de comprender también el proceso en el que actúen las fuerzas sociales en juego, tanto las que tienden a mantener el *statu quo* como aquellas otras que presionan para que se produzca el cambio social. Exige asimismo la determinación de las "orientaciones valorativas" o ideologías que se vinculan a las acciones y a los movimientos sociales. Como estas fuerzas están relacionadas entre ellas y expresan situaciones de mercado con diversas posibilidades de crecimiento, el análisis sólo se completa cuando se logra que el nivel económico y el nivel social tengan sus determinaciones recíprocas perfectamente delimitadas en los planos interno y externo.

DESARROLLO, SUBDESARROLLO,
DEPENDENCIA, MARGINACIÓN Y
DESIGUALDADES ESPACIALES: HACIA UN
ENFOQUE TOTALIZANTE*

Oswaldo Sunkel

* Páginas seleccionadas (13 a 24, 29 a 31, 33, 34, 39 a 47), en *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 1, N° 1, Santiago de Chile, Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CIDU/CLACSO).

LA TAREA

Cinco grandes temas, problemas y/o procesos han dominado sin contrapeso las preocupaciones de los científicos sociales latinoamericanos, y de los "latinoamericanistas" extrarregionales, durante la última década. Una proporción abrumadora de la literatura respectiva queda incluida en el campo que abarcan los temas del desarrollo, el subdesarrollo, la dependencia, la marginación y los desequilibrios espaciales.

Estos temas predominan además en forma creciente en las áreas disciplinarias de la economía, sociología, ciencia política, psicología social, planificación y estudios regionales, dando lugar a que se ensayen con frecuencia cada vez mayor enfoques interdisciplinarios. Como se trata de fenómenos sociales amplios y complejos, cualquier intento de interpretación global rebasa la camisa de fuerza impuesta por los límites de una disciplina determinada. Consiguientemente, el estudio de cada una de las áreas temáticas señaladas lleva necesariamente a la superación de las fronteras disciplinarias, haciéndose sentir la necesidad de una ciencia social integradora, y de científicos sociales "generalistas", además de los especialistas de cada una de las disciplinas que forman los compartimientos estancos que han constituido tradicionalmente las ciencias sociales.

Para que pueda desarrollarse una disciplina global, integradora de las ciencias sociales, es previo que exista una teoría de la estructura, funcionamiento y transformación de la sociedad. Sin perjuicio de reconocer en todo su valor las teorías disponibles del cambio social, particularmente la marxista, y de recurrir con frecuencia a ellas en este ensayo preliminar de elaboración de un enfoque totalizante de los fenómenos enumerados

en el título, me propongo seguir un camino diferente. En lugar de partir de una de las teorías aceptadas del cambio social, para “aplicarlas” a la realidad percibida, iniciaré mi exploración a partir de ciertos procesos empíricamente observados, y estudiados insistentemente en los últimos años como los más significativos en la evolución de nuestras sociedades. Si la comunidad científica concentra su máxima atención en los cinco temas, problemas y procesos enumerados anteriormente, si otro tanto hace la opinión pública en general, y si también la controversia política y los planes y políticas de gobierno centran en ellos su atención, debe reconocerse que dichos temas, problemas y procesos reflejan en forma significativa la realidad que queremos comprender.

Ahora bien, la realidad social cuya evolución se manifiesta en la coexistencia de procesos de desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales, es obviamente un todo integrado, una totalidad. En una aproximación científica se trata de entender dicha totalidad en términos de un sistema; es decir, aislando los conjuntos de variables que se consideren más pertinentes y significativos y buscando precisar las estructuras de relaciones existentes entre las variables de cada conjunto y entre las variables de los diversos conjuntos del sistema. En la concepción del sistema representativo de la realidad, de sus conjuntos de variables significativas y de la estructura de sus interrelaciones, inciden elementos condicionantes que provienen básicamente de tres planos diferentes: el ideológico, el teórico y el empírico. Esto no quiere decir, por supuesto, que ideología, teoría y realidad sean independientes, puesto que se condicionan mutuamente en un proceso dialéctico que, si cumple ciertas reglas conduce hacia la elaboración de un modelo científico.

Según hemos señalado en otra ocasión: “La elaboración científica, se da de la siguiente manera: “...para poder señalar cualquier problema, tendremos primero que apreciar un conjunto definido de fenómenos coherentes, como objetivo que merece nuestros esfuerzos analíticos. En otras palabras, el esfuerzo analítico va precedido necesariamente por un acto cognoscitivo preanalítico que proporciona la materia prima para el esfuerzo analítico.” Con Schumpeter se denominará “visión” a este acto cognoscitivo preanalítico previo a la elaboración científica. Logrado este paso inicial, ‘... la primera tarea consiste en verbalizar o conceptualizar la visión de manera tal que sus elementos ocupen sus lugares, con nombres atribuidos a cada uno, para así facilitar su reconocimiento y

manipulación en un esquema o cuadro ordenado. Pero al hacerlo se realizan simultáneamente otras dos tareas. Por una parte, se recopilan hechos adicionales a los ya percibidos, y se aprende a desconfiar de otros que aparecen en la visión original; por otra parte, la labor misma de construir el esquema o modelo agregará nuevas relaciones y conceptos al conjunto original, así como también eliminará otros. La manipulación de datos y hechos, y el trabajo teórico, llegarán eventualmente a producir modelos científicos como producto de un interminable proceso de dar y recibir, donde la observación empírica y el trabajo teórico se someten recíprocamente a verificaciones y se desafían mutuamente para realizar nuevas tareas. Los modelos científicos son, por consiguiente, el producto provisorio de esta interacción con los elementos supervivientes de la visión original, a la cual se aplicarán, progresivamente, patrones de coherencia cada vez más.' Con independencia de la depuración que pueda sufrir el pensamiento en este proceso de aproximaciones sucesivas a un modelo coherente, es obvio que el punto de partida, el acto cognoscitivo preanalítico o visión, estará decisivamente influido por los factores y procesos sociales en que está inmerso el investigador"¹.

Según se aprecia observando los indicadores reunidos en el Cuadro 1, los principales "factores y procesos sociales en que está inmerso el investigador" de la realidad latinoamericana son, precisamente, el desarrollo, el subdesarrollo, la dependencia, la marginación y las desigualdades espaciales; ellos constituyen "el conjunto definido de fenómenos coherentes" que queremos analizar en este trabajo, buscando una interpretación integradora.

EL ENFOQUE O "VISIÓN"

Para ello partiremos de un acto cognoscitivo preanalítico o visión, que no es arbitrario, sino a su vez producto de la experiencia y reflexión ideológica, teórica y empírica sobre aquel conjunto de procesos en que estamos inmersos. El planteamiento inicial que informa este intento de enfoque integrador ya fue expuesto por el autor en ocasiones anteriores,

1. Osvaldo Sunkel con la colaboración de Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI Editores (México) y Editorial Universitaria (Santiago de Chile), 1970, p. 84.

pero conviene insistir en él a modo de breve síntesis, pues lo que sigue no es sino una primera tentativa de elaboración analítica de dicho enfoque, referido especialmente al proceso latinoamericano de las últimas dos décadas².

La realidad de nuestro subdesarrollo se ha venido apreciando principalmente a través del cristal de las teorías convencionales del crecimiento y la modernización. Prevalece por tanto una concepción orientadora que concibe el funcionamiento óptimo del sistema social en términos del esquema teórico ideal de una sociedad capitalista madura, representada en la práctica por los países desarrollados, y el subdesarrollo, como una situación previa e imperfecta, en el camino hacia aquel modelo ideal. Sin embargo, el proceso formativo y la estructura actual de los países subdesarrollados se distinguen radicalmente de las hipótesis implícitas en aquella forma de aproximación teórica.

Es preciso, por ello, reemplazar la visión idealizada y mecanicista de la teoría convencional por un enfoque que ayude a percibir la naturaleza concreta de la estructura y funcionamiento de las sociedades subdesarrolladas y de su proceso de transformación. A partir de esta posición es posible, válido y necesario, hacer un esfuerzo de investigación para desarrollar un esquema analítico que arranque del estudio del proceso histórico de formación de nuestras sociedades y que, utilizando y con sentido crítico el instrumental de análisis disponible, sirva de auténtica base científica para elaborar una interpretación más adecuada.

El enfoque que propongo consiste en apreciar las características del subdesarrollo como el conjunto de resultados inherentes o **normales** al funcionamiento de un determinado sistema. En otras palabras, dada la estructura del sistema, queda definida su forma de funcionar, y ésta origina los resultados que el sistema produce. Tales resultados, en el caso de los países subdesarrollados son bien conocidos: bajo nivel de ingreso y lento crecimiento, desequilibrios regionales, inestabilidad, desigualdad, desempleo, dependencia, monoproducción, marginalidad cultural, económica, social y política, etc. El observador convencional percibe estos

2. Salvo ligeras modificaciones, los párrafos que siguen fueron expuestos en el discurso inaugural del VII Congreso Interamericano de Planificación, celebrado en octubre de 1968 en Lima, y forman parte de un artículo publicado bajo el título "La tarea política y teórica del planificador en América Latina" en la *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. II, N° 8, diciembre de 1968, y en *Estudios Internacionales*, Año 2 N° 4, enero-marzo 1969. El mismo tema se desarrolla en mayor profundidad en la obra citada en la nota anterior, especialmente Parte I y III.

síntomas del proceso económico-social del subdesarrollo y lo atribuye a desviaciones con respecto al patrón ideal, o los capta como enfermedad de la infancia, que se solucionarán con el crecimiento y la modernización. No aprecia que detrás de ellos existe un sistema cuyo funcionamiento normal produce tales resultados y que los seguirá produciendo en tanto la política de desarrollo siga atacando más los síntomas del subdesarrollo que los elementos estructurales básicos que lo configuran.

La indagación histórica es necesaria precisamente para identificar dichos elementos estructurales, y no sólo para explicar el funcionamiento del sistema cuando se tiene una estructura dada, sino también para el análisis del propio cambio estructural. Esto es, en último término, lo decisivo en el análisis del desarrollo, puesto que si los resultados del proceso son función de la estructura del sistema, dichos resultados sólo podrán mortificarse si cambia la estructura del mismo.

Aplicando esta concepción al caso de nuestros países, surge como un elemento destacado el hecho incontrovertible de la trascendental influencia que han ejercido sobre la estructura y funcionamiento de nuestros sistemas socioeconómicos –y sobre su proceso de transformación– las vinculaciones externas que los han caracterizado. La importancia que se atribuye a las condiciones externas no debe oscurecer, sin embargo, la existencia de estructuras condicionantes internas, porque si bien en el proceso de cambio de largo plazo tiende a prevalecer la influencia de las primeras, la transformación estructural es el producto de la interacción entre ambas³.

Un análisis realista del desarrollo latinoamericano debe partir entonces de una concepción en que el sistema socioeconómico se supone formado por dos tipos de elementos estructurales: los externos y los internos. Entre los primeros se agruparían todas aquellas instituciones en que se plasma la naturaleza de la vinculación social, política, económica y cultural que el país en cuestión mantiene con los países céntricos. En cuanto a los elementos estructurales internos, cabría mencionar particularmente los siguientes: la dotación de recursos naturales y de población; las instituciones políticas y particularmente el Estado; las clases, grupos

3. La distinción entre los factores “internos” y “externos” no es más que un recurso simplificador inicial para facilitar una exposición ordenada. Posteriormente se examinará en mayor profundidad esta clasificación tradicional observándose que las llamadas estructuras “internas” son en realidad la consecuencia de un proceso histórico de interacción entre lo interno y externo, y que las llamadas vinculaciones “externas” tienen muy concretas y poderosas manifestaciones internas.

y estratos sociopolíticos; las ideologías y actitudes sustentadas por los diferentes grupos; y las políticas concretas del Estado. El conjunto de elementos estructurales de tipo interno y la naturaleza de las vinculaciones entre esa estructura interna y los países centrales definen la estructura global del sistema y, en consecuencia constituyen el marco de referencia dentro del cual se produce el funcionamiento del sistema nacional, y su proceso de transformación estructural.

A partir de este enfoque del proceso socioeconómico, quedan planteados dos aspectos diferentes de su dinámica. El primero se refiere al funcionamiento del sistema económico suponiendo una estructura dada; es decir, a la mayor o menor intensidad con que se manifiestan los procesos de acumulación, de utilización y movilización de los recursos productivos, de distribución geográfica de la actividad económica, de incorporación de nuevas técnicas y de cambios en la distribución del ingreso. En las teorías convencionales, esta dinámica corresponde, esencialmente al crecimiento que experimenta el sistema económico a mediano plazo.

Sin embargo, lo que más interesa desde el punto de vista del proceso de desarrollo es el segundo aspecto, la dinámica del cambio estructural del sistema. El estudio del desarrollo latinoamericano sugiere que dicha transformación se produce por dos vías principales. Por una parte, en la medida que un sistema dado funciona y crece de ciertas maneras a lo largo de un período determinado, y da lugar a un proceso de acumulación de capital, a cambios tecnológicos, a cambios geográficos y alteraciones en la distribución del ingreso, ello conduce necesariamente a transformaciones significativas en la estructura interna, es decir, en la dotación de recursos naturales y de población, en las instituciones predominantes y particularmente en el Estado, en las clases y grupos socioeconómicos y políticos en las ideologías y en las propias políticas, así como también en las formas de vinculación externa.

Por otra parte, dicha estructura interna sufre transformaciones fundamentales como consecuencia de cambios exógenos en la naturaleza de las vinculaciones externas, ocasionadas en general por la evolución del sistema socioeconómico mundial, y en particular por la potencia hegemónica predominante.

En la medida en que este enfoque se aplica sistemáticamente a Latinoamérica, se observa que aun cuando haya una doble causación interna y externa, el factor externo ha venido jugando el papel clave en

el desencadenamiento y aceleración de los procesos de cambio estructural. En efecto, las grandes transformaciones que han experimentado la sociedad europea y los Estados Unidos, marcan con gran claridad las diversas etapas de cambio estructural que se distinguen en los países latinoamericanos a lo largo del tiempo.

En síntesis, un esquema analítico adecuado para el estudio del subdesarrollo y para la formulación de estrategias de desarrollo debe reposar sobre las nociones de proceso, de estructura y de sistema. No puede admitirse que el subdesarrollo sea un momento en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica se concreta en dos grandes polarizaciones; por una parte, la polarización del mundo entre los países industriales, avanzados, desarrollados, centros, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; por otra, una polarización dentro de los países en espacios, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en espacios, grupos y actividades atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes.

El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducido de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto **entre** países, como entre regiones **dentro** de un país.

El enfoque esbozado en los párrafos anteriores llama la atención sobre dos tipos de procesos polarizantes, uno en el plano de las relaciones internacionales y otro en el plano nacional. Examinaremos en lo que sigue algunos de los aspectos más relevantes de cada uno de esos planos desde el punto de vista de este trabajo, es decir, de la interacción entre ambos.

LA POLARIZACIÓN INTERNACIONAL

Las teorías que relacionan el proceso de desarrollo nacional con el sistema de relaciones, económicas internacionales, teorías en que se fundamentan implícita o explícitamente las interpretaciones de las tendencias pasadas y actuales, pueden ser clasificadas en tres grupos principales: la teoría neoclásica del comercio internacional, la teoría marxista de la explotación imperialista y las teorías de los efectos retardarios del comercio exterior sobre el desarrollo nacional⁴.

El enfoque neoclásico constituye una base inapropiada para el análisis debido a sus supuestos altamente irreales y restrictivos. Uno de esos supuestos es particularmente nocivo para los propósitos de nuestro estudio. Nos referiremos a la identificación de los conceptos de "economía" y "país". Esto significa que los países son considerados como unidades económicas independientes que intercambian productos en el mercado internacional, siendo éstas, por consiguiente, las "relaciones económicas internacionales" entre las naciones. Aparte de constituir un aspecto muy parcial de las relaciones económicas internacionales, este enfoque no logra aprehender una de las características esenciales de la economía internacional moderna: o sea, el estar compuesta en proporción importante y creciente de conglomerados transnacionales⁵, que se caracterizan por operar simultáneamente en varios mercados **nacionales**, constituyendo así, un sistema económico internacional que penetra y desborda los sistemas económicos nacionales.

La teoría marxista del imperialismo está basada precisamente en el reconocimiento de este hecho, ya que señala que los monopolios internacionales penetran las economías nacionales en busca de materias primas y mercados, tanto para asegurar las fuentes de suministro de sus materias primas, como para dar salida a su producción y aumentar la

4. Se traduce aquí con la expresión "efectos retardarios" el concepto de *backwash effect* elaborado por Myrdal y utilizado por Higgins para agrupar el conjunto de teorías similares propuestas por Myrdal, Singer, Prebisch, Lewis, Myint, Nurkse y otros para explicar los efectos deformadores, inhibitorios y de explotación que el comercio exterior de productos primarios produce en los países exportadores de esos productos, y que generaría un proceso acumulativo divergente en el desarrollo de los países industrializados en relación de los países exportadores de productos básicos.

5. Más adelante se trata en más detalle este nuevo tipo de empresa mundial, conocida también como empresa multinacional, corporación internacional, etc.

magnitud del excedente extraído de la economía internacional. De esta manera, el análisis marxista coloca el estudio del fenómeno del subdesarrollo concretamente dentro del marco del sistema capitalista mundial y aporta con ello elementos importantísimos para la comprensión del proceso del subdesarrollo dependiente.

Algunas de las teorías de los efectos retardarios del comercio exterior sobre el desarrollo nacional han llamado en cambio la atención en forma especial sobre los efectos internos promotores ("*spread*") y retardarios ("*backwash*") de las prolongaciones internacionales de los sistemas económicos industriales sobre los de los países periféricos.

Este análisis, que ha dado lugar a importantes contribuciones en años recientes, sugiere que en la interacción de las economías industriales con aquellas de producción primaria, las primeras tienden a beneficiarse en un grado relativo mayor que las segundas y que ello da origen, a su vez, al desarrollo de tendencias acumulativamente divergentes en el desarrollo de estos dos grupos de naciones. A pesar de que existen muchos y diferentes argumentos esbozados en favor de esta hipótesis, se concretan esencialmente en los siguientes: a) los sectores de producción primaria para la exportación, generalmente bajo control o propiedad de subsidiarias extranjeras, tienden a convertirse en actividades de tipo enclave, con escasa relación o influencia positiva sobre la economía local pero con efectos de promoción considerables sobre la economía en que reside la empresa matriz, país donde se llevan a cabo la mayor parte de las actividades de aprovisionamiento, financiamiento, almacenaje, elaboración, investigación, mercadeo y reinversión; b) la economía local, que no dispone de mano de obra calificada, iniciativa empresarial, capital e infraestructura, tanto física como institucional, está incapacitada para responder positivamente frente a las oportunidades potenciales de las actividades exportadoras en expansión; c) la tendencia a un comportamiento relativo desfavorable de los precios de las materias primas exportables y de los productos manufacturados que se importan —el empeoramiento de los términos de intercambio de los productos primarios—, así como la inestabilidad de los precios de los productos primarios; d) la naturaleza generalmente monopólica de la exportación de materias primas implica, cuando la firma es extranjera, la salida de un exceso de utilidades.

Las teorías del "efecto retardario" introducen una perspectiva analítica muy promisoría porque concentran la atención en la interacción entre los agentes externos y la estructura económica, social y política

local. Pero el enfoque continúa siendo parcial y requiere una mayor generalización y sistematización.

Aparte de otros elementos importantes, es, parcial sobre todo porque ha enfocado el estudio de la interacción entre los países desarrollados y los subdesarrollados casi enteramente sobre las actividades primarias de exportación en que se especializan los últimos, como si ésta fuera la única o la principal forma de interrelación. Uno de los resultados de este sesgo en el análisis fue la conclusión simplista de que si estos países se industrializaban ello habría de traer consigo un proceso acumulativo y autónomo de crecimiento: la teoría de Rostow del "despegue hacia el crecimiento autosostenido". Esto fue en buena medida la consecuencia de una transposición mecánica al caso latinoamericano del modelo de la Revolución Industrial europea de los siglos XVIII y XIX.

Pero el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que ha caracterizado a América Latina es algo bien diferente. Es de hecho incomprensible particularmente si —además de tener en cuenta los peculiares factores determinantes internos de nuestros países— no se hace referencia al cuadro de vinculaciones, condicionante y presiones externas que han ejercido una influencia decisiva sobre los procesos de desarrollo industrial de nuestros países. En efecto, su dinámica, su composición y la naturaleza de los procesos productivos adoptados, especialmente en lo que concierne a la tecnología, han venido en gran medida orientados por condiciones externas.

Dada la precaria situación de que normalmente partieron, nuestros países se vieron enfrentados, cuando emprendieron la tarea de la industrialización, a la necesidad de expandir sustancialmente la disponibilidad de mano de obra especializada, de recursos humanos calificados, empresarios, maquinarias y equipos, materias primas e insumos, recursos financieros, organizaciones de comercialización, publicidad, ventas y créditos, así como los conocimientos y capacidad tecnológica para llevar a efecto todas estas tareas. En la medida que el proceso de desarrollo industrial pasa de sus primeras fases más elementales, respecto de las cuales generalmente ya existía alguna capacidad instalada y experiencia, hacia sectores más complejos de la industria de bienes de consumo y particularmente en las industrias básicas, la penuria de todos los elementos señalados se van haciendo cada vez más aguda y crítica.

En las condiciones descritas, el proceso de industrialización ha tenido que llevarse adelante apoyándose en forma importante, y aparentemente

creciente, en la incorporación de conocimiento tecnológico, capacidad administrativa, recursos humanos calificados, maquinarias y equipos, insumos y aportes financieros de procedencia externa. Estas diversas contribuciones internacionales al desarrollo industrial nacional, indispensables si se toma en cuenta la escasa base de que se partió, han sido llevadas a efecto de diversas maneras, mediante modalidades de distinta índole. Los aportes financieros externos, por ejemplo, se han producido por la vía de empréstitos externos públicos o privados, mediante la radicación en el país de subsidiarias de empresas extranjeras, por la formación de nuevas empresas mixtas, y diversas variantes y combinaciones de las formas básicas anteriores. El aporte de personal altamente calificado también ha seguido caminos diversos, desde la inmigración calificada hasta la contratación de especialistas extranjeros, pasando por la creación de programas de formación de expertos nacionales ya sea en el país o en el extranjero. En la misma forma, la incorporación tecnológica adopta distintas modalidades —desde la subsidiaria extranjera que trae su propia tecnología, pasando por el uso de licencias, patentes y marcas foráneas, hasta la adaptación o desarrollo de tecnologías localmente—, y ello tiene diferentes costos y consecuencias.

Se puede afirmar que hasta mediados de la década de 1950 prevalecieron formas y modalidades de incorporación de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales externos que contribuyeron al desarrollo de una industria esencialmente nacional en América Latina. Pero a partir de ese momento superadas las décadas de la crisis y de la 2ª Guerra Mundial, y coincidiendo con la expansión acelerada del conglomerado transnacional y de una nueva etapa en la sustitución de importaciones en América Latina, comienza la fase de la desnacionalización y sucursalización de la industria latinoamericana.

El cambio en las modalidades de captar y absorber la contribución externa de recursos productivos ha sido probablemente uno de los elementos importantes que han incidido —particularmente en la última década— en los resultados que exhibe el proceso de industrialización en cuanto a su influencia sobre el ritmo de crecimiento de la economía, el nivel de ocupación, la distribución del ingreso, las orientaciones en materia instituciones (propiedad, integración vertical y horizontal, concentración, conglomeración, etc), la selección de líneas de producción, la diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones, los flujos financieros externos, y en general, la situación de balanza de pagos y el endeudamiento externo, etc.

Queda claro por todo lo anterior que el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, si bien fue inducido y estimulado por la crisis de las relaciones económicas internacionales en general, y por la crisis y estrechases de balanza de pagos de nuestros países en particular, además por medio de una política deliberada, no se llevó a efecto en aislamiento del exterior, dentro de unas líneas de política "autárquica", como a veces se ha señalado, sino por el contrario, mediante el establecimiento de nuevas, poderosas y crecientes vinculaciones con las economías extranjeras, y particularmente con los Estados Unidos. La industrialización, no permitió atenuar las vinculaciones de dependencia con el exterior; una economía primaria —exportadora está fatalmente condenada, por su misma estructura, a depender básicamente de ellas, a menos que el proceso de industrialización cambie precisamente esa condición, lo que evidentemente no ha ocurrido.

En otras palabras, y a un nivel de generalidad más elevado, la etapa o modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en la misma forma que el modelo y período de crecimiento hacia afuera que le precedió, aunque con modalidades diferentes y mucho más complejas, constituye en último término una nueva forma de inserción de las economías subdesarrolladas, en otra etapa de su evolución, en el marco de un sistema económico mundial modificado.

Si bien éste está estructurado, como antes, sobre la base de economías dominantes (desarrolladas) y dependientes (subdesarrolladas), estrechamente vinculadas entre ellas, es necesario tener presente que el nuevo modelo se apoya operacionalmente en torno al gran conglomerado transnacional que ha emergido en las últimas décadas. Sobre todo en los Estados Unidos, como consecuencia en gran medida de la enorme expansión de los contratos del sector público —especialmente en el sector de los armamentos y la exploración espacial—, y del espectacular progreso tecnológico —que en buena medida se deriva de ahí⁶.

6. Véase Celso Furtado, "La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus proyecciones en América Latina", *Estudios Internacionales*, Vol. I N^{os} 3 y 4. Del mismo autor, "La reestructuración de la economía internacional y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", y también, de Ch. Cooper y F. Chesnais, "La ciencia y la tecnología en la integración europea"; ambos trabajos se incluyen en O. Sunkel (ed.) *Integración política y económica: La experiencia y el proceso latinoamericano*, Santiago, 1970. Editorial Universitaria.

En las plantas, laboratorios, departamentos de diseño y publicidad y núcleos de planeamiento, decisión y financiamiento, que constituyen su cuartel general, y que se encuentra localizado en un país industrializado, la gran corporación multinacional desarrolla: a) nuevos productos, b) nuevas maneras de producir esos productos, c) las maquinarias y equipos necesarios para producirlos, d) las materias primas sintéticas y productos intermedios que entran en su elaboración, y e) la publicidad necesaria para crear y dinamizar sus mercados.

En las economías subdesarrolladas, por su parte, se realizan las etapas de producción final de aquellas manufacturas, dando lugar a un proceso de industrialización que avanza gracias a la instalación de subsidiarias, la importación de las nuevas maquinarias e insumos y el uso de las marcas, licencias y patentes correspondientes, ya sea por firmas nacionales públicas y privadas, independientemente o asociadas con subsidiarias extranjeras; todo ello apoyado en el crédito público y privado externo y aún en la asistencia técnica internacional que de esta manera contribuye eficazmente a expandir los mercados internacionales de la gran corporación multinacional norteamericana, europea o japonesa.

En un mundo de mercados protegidos, pero de consumidores indefensos ante la manipulación de la publicidad y el "efecto demostración", aparece, así una nueva forma de división internacional del trabajo y su correspondiente agente: los oligopolios manufactureros transnacionales. Aparece también, como en la etapa anterior, la misma especialización del centro en la generación del nuevo conocimiento científico y tecnológico, y de la periferia, en su consumo y utilización rutinaria. Si la interpretación anterior es correcta, nos encontramos en pleno proceso de incorporación a una nueva modalidad del modelo centro-periferia, del cual creíamos que la industrialización por sustitución de importaciones nos estaba liberando.

Con ello vienen las consecuencias que ese modelo implica y que conocemos por la larga experiencia: a) persistencia y aun agudización de nuestro carácter monoexportador (como no podemos exportar manufacturas en el esquema descrito, tendemos a expandir preferentemente el sector exportador tradicional); b) impulso dinámico de la economía proveniente del exterior; c) centros de decisión fundamentales externos en cuanto al financiamiento, políticas económicas, conocimientos científico y tecnológico, acceso a los mercados internacionales, etc.; d) tendencia persistente y cada vez más aguda al endeudamiento externo y a la

desnacionalización de la industria nacional; e) amenaza de que el proceso de integración latinoamericano favorezca principalmente a la empresa multinacional extralatinoamericana y liquide definitivamente la empresa privada nacional en América Latina al crear mediante la integración de los mercados y la liberación del comercio condiciones en que la empresa nacional no sólo queda desfavorecida sino además incapacitada de obtener protección del Estado nacional; f) ampliación acumulativa de las brechas entre nuestros países y los desarrollados, etc.

LA POLARIZACIÓN INTERNA

Volviendo al hilo central de este ensayo, recordemos que la hipótesis de trabajo que estamos desarrollando señala que vivimos un proceso simultáneo de dos tipos de polarización, uno en el plano internacional —al que se ha hecho referencia en la sección anterior— y otro en el plano interno, sobre el que corresponde avanzar algunas ideas en ésta.

En lo que se refiere a la polarización interna, se sugiere que en los países se tendería a producir una división en espacios físicos, grupos sociales y actividades económicas avanzadas y modernas, en un extremo; y en el otro, espacios físicos, grupos sociales y actividades económicas atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes. De hecho, los focos geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales de polarización de lo moderno y desarrollado se encuentran estrechamente asociados al auge o decadencia de las actividades económicas vinculadas directa o indirectamente con los países desarrollados. Es el caso de las regiones, ciudades y puertos que reciben la influencia directa de las inversiones y expansión de las tradicionales actividades exportadoras, así como de aquellas otras ciudades —generalmente los centros administrativos del país (cuando no coinciden con el puerto principal de exportación), que captan parte de los ingresos generados en el sector exportador y los redistribuye en favor de otras regiones y grupos sociales.

En la fase de la industrialización sustitutivo la actividad que concentra el grueso de las inversiones y que se expande con mayor velocidad es naturalmente el sector manufacturero y las actividades productoras de sus insumos, distribuidores de sus productos y la infraestructura más estrechamente asociadas a él. En virtud de que esta industrialización está orientada fundamentalmente hacia la producción de bienes finales de

consumo, tiende naturalmente a concentrarse en torno a las mayores concentraciones poblacionales, contribuyendo de esta manera a acentuar la tendencia hacia la concentración urbana. Esta tendencia se refuerza con frecuencia debido al estancamiento y/o modernización tecnológica de los sectores tradicionales de exportación así como de la agricultura, circunstancias asociadas generalmente a un proceso de concentración de la propiedad de los medios de producción en esas actividades. Los tres fenómenos —estancamiento, modernización, tecnológica y concentración de la propiedad— aceleran el éxodo de la población directa e indirectamente vinculada a las actividades exportadoras y rurales, acelerando el proceso de urbanización.

A esta polarización poblacional corresponde por consiguiente, cuando está asociada a la decadencia de actividades y regiones tradicionalmente exportadoras y/o rurales, una agudización de los desequilibrios regionales. Conviene recordar al respecto que algunas de las zonas actualmente más subdesarrolladas de América Latina corresponden precisamente a antiguas regiones de excepcional riqueza, prestigio social, importancia, política y esplendor cultural: el Nordeste del Brasil; las provincias salitreras y trigueras de Chile; las zonas de gran riqueza en minerales preciosos de México, Perú, Bolivia, Chile y Brasil; los campos henequeros de Yucatán; las zonas bananeras abandonadas en Centroamérica y Ecuador; las tierras cafetaleras agotadas y erosionadas en Brasil; etc.

La gran concentración poblacional en las dos o tres principales ciudades de cada país, que es la otra cara de la medalla, da lugar, por su parte, a fuertes desequilibrios interurbanos e intraurbanos. El fenómeno de la primacía de unas pocas ciudades gigantescas que concentran prácticamente toda la infraestructura económica, social, administrativa y cultural de nuestros países es por supuesto bien conocido. Pero conviene hacer además una breve referencia al proceso de polarización o segregación urbana que ocurre especialmente en aquellas pocas grandes ciudades en que tiende a concentrarse todo el excedente poblacional, fenómeno que ha dado origen a toda la temática de la marginalidad que tanto se ha popularizado durante la última década en América Latina. Tal vez sea en la caracterización ecológica de las ciudades principales, en efecto donde más dramática y manifiestamente se puede apreciar el fenómeno de la polarización interna: los sectores marginales, que constituyen un cinturón de miseria infernal en torno a/e infiltrados en la gran ciudad; las áreas fabriles que son simultáneamente los barrios residenciales

obreros; el centro administrativo, financiero y comercial, en torno al cual se localiza la baja clase media; y los suburbios residenciales de los grupos de rentas medianas y altas, que coincide con las áreas del mayor gasto privado y público en consumo suntuario, y que es al mismo tiempo el de menor densidad poblacional. Esta es en definitiva la expresión espacial urbana de un proceso de polarización y segregación de la distribución del ingreso, la estructura del gasto, la estratificación social y la distribución del poder, el prestigio y la cultura.

Dadas las características del subdesarrollo latinoamericano, particularmente las estructurales e institucionales —concentración de la propiedad y la riqueza en todas sus formas; aguda desigualdad de ingresos; discriminación en el acceso a la educación; grandes diferencias tecnológicas y de productividad entre actividades; estructura oligopólica de los mercados de bienes y factores; etc., —y la dinámica característicamente inestable del subdesarrollo dependiente, con sus fases históricas recientes de crecimiento hacia afuera y de industrialización sustitutiva, parece conveniente centrar la atención del análisis causal del proceso de polarización o segregación, y específicamente de la marginación, en los factores determinantes del nivel y estabilidad de los ingresos personales. Si bien es cierto que en nuestros países existen sin duda toda una gama de formas de discriminación racial, política, social, cultural, etc., éstas por sí solas, o incluso combinadas, difícilmente podrían explicar el grado prácticamente absoluto de marginalidad en que se encuentran amplios y crecientes sectores de nuestros países. Dichas formas de discriminación constituyen sin duda obstáculos secos a la movilidad social ascendente de ciertos, grupos de la sociedad, y pueden aun llegar a acentuar a lo largo de un lapso de tiempo su condición marginal, por lo que es necesario identificar con precisión la naturaleza e incidencia de estos procesos. Sin embargo, para que se llegue a desembocar en la marginalidad absoluta, tendría que llegarse al momento en que se privara a determinados sectores de su acceso a las fuentes de un ingreso razonable en cuanto a su nivel y estabilidad. Es obvio que la obtención de dicho ingreso no garantiza la superación de la condición de marginalidad ni, como recién se indicaba, una superación progresiva de las otras formas de discriminación o el desaparecimiento del peligro de evolucionar hacia la situación original. Pero si bien un ingreso adecuado y estable no es condición suficiente para la superación de la marginalidad —como lo prueba la existencia de dicho fenómeno incluso en países desarrollados

en que se cumple en gran medida esa condición básica— constituye a nuestro juicio la más amplia y urgente de las condiciones necesarias de superación o al menos atenuación del proceso de marginación en América Latina.

En consecuencia, la marginalidad que principal y más urgentemente debiera preocuparnos es aquella que se deriva de la falta o dificultad de acceso a la obtención de un ingreso adecuado en cuanto a su nivel absoluto y su regularidad. Con frecuencia, particularmente en la literatura económica, el problema se reduce en forma simplista a la “creación de oportunidades de empleo”, las que quedarían determinadas por la disponibilidad de capital. A este respecto deben hacerse por lo menos dos consideraciones importantes. En primer lugar, el empleo asalariado —al que implícitamente se alude en dicha terminología— constituye sin duda la fuente principal de ingresos de una proporción significativa de la población. Pero existen además otras formas de obtener ingresos: los que se derivan de la propiedad, de actividades empresariales y artesanales, del ejercicio libre de profesiones y oficios, y finalmente las “transferencias” públicas y privadas (ingresos que no tienen como contrapartida el acceso a la utilización de una propiedad o la prestación de un servicio). En segundo lugar, la disponibilidad de capital podrá tener efectos muy diferentes sobre la ocupación —aún suponiendo que el espectro tecnológico de la sociedad se mantenga inalterable— de acuerdo al acceso que a dicho capital tengan los diversos sectores, actividades, regiones y grupos sociales —no sólo los empresarios— que lo utilizan. Por consiguiente, el estudio de las características específicas de las diferentes fuentes posibles de ingresos y de los factores determinantes del acceso que a ellas tiene la población —y así como de la evolución de esas características y estos factores— constituye un requisito imprescindible para llegar a una comprensión concreta de la marginalidad.

Se concluye de los párrafos anteriores que el análisis de la marginación podría ordenarse a grandes rasgos en torno a dos de las fuentes principales de la misma: a) la limitada disponibilidad de y las limitaciones al acceso a los medios de producción o de transferencias de ingresos necesarios para permitir la obtención de un ingreso de nivel y estabilidad razonables; y las diferentes formas de discriminación racial, social, cultural, política, etc., que pueden eventualmente traducirse en la pérdida del acceso a los medios de producción y transferencia indispensables para obtener, mantener e incrementar un ingreso adecuado y estable.

Lo que se ha venido exponiendo implica que en mi opinión el fenómeno de la marginalidad no es un fenómeno privativo de los países subdesarrollados, ni menos una etapa necesaria e inevitablemente superable de su evolución en un hipotético *continuum* desarrollo-subdesarrollo, o sociedad tradicional/primitiva sociedad moderna. Muy por el contrario, creo que para comprender el fenómeno de la marginación en toda su complejidad debe relacionárselo con el proceso del subdesarrollo, del que es parte esencial, tal como lo es el de la dependencia, al que por ello también debe vincularse. Para ello me permito aventurar la hipótesis de que subdesarrollo, marginalidad y dependencia son tres aspectos, manifestaciones o consecuencias del proceso general de evolución del sistema capitalista internacional; para comprenderlo en su esencia y manifestaciones es necesario por tanto tener una visión de la estructura de dicho sistema, de su forma de funcionar y de las transformaciones estructurales y de su funcionamiento que experimenta en su proceso evolutivo.

Ahora bien, en una economía subdesarrollada dependiente, la dinámica del sistema está dada fundamentalmente por la expansión de las actividades primarias de exportación y por la industrialización sustitutiva. Se trata entonces de determinar el efecto de estas formas de expansión económica sobre la disponibilidad de —y el acceso a— las fuentes de un ingreso razonable y estable a que se hacía referencia en el párrafo 6; a saber: las oportunidades de empleo remunerado, el acceso a la propiedad, las posibilidades de ejercicio de las funciones empresariales, artesanales, profesionales y de los oficios, así como la participación en sistemas de transferencias de ingresos. Como se señalaba en el párrafo mencionado, el enfoque habitual, empleado especialmente en los modelos de planificación y en las proyecciones de la ocupación, consiste en suponer que el empleo está determinado por la disponibilidad de capital, suponiendo constante y homogénea la tecnología. Definida así la cantidad de capital necesario para emplear a una persona a un nivel promedio de productividad, se procede a estimar la tasa de inversión necesaria para ocupar una población activa que crece a cierto ritmo. El problema reside simplemente en lograr una tasa de ahorro suficiente para financiar un nivel y ritmo de expansión de la inversión adecuados para “absorber” la creciente población activa; en otras palabras, si se consigue crecer con suficiente rapidez, lo que depende esencialmente de la tasa de inversión, no habrá problemas de ocupación. Si el ahorro interno no alcanzara para

financiar la inversión necesaria, basta complementarla con ahorro externo en forma de inversión, financiamiento o ayuda externa.

Esta es una forma sumamente simplista y mecanicista de enfocar el problema. Desde luego, el supuesto básico del modelo, la existencia de una tecnología homogénea, está en total contradicción con la naturaleza tecnológicamente heterogénea de una sociedad que se caracteriza precisamente por una situación de marginalidad. Si, para simplificar el argumento, pensamos que existen solamente dos niveles tecnológicos —el moderno y el primitivo—, el primero altamente intensivo en capital y el segundo, en mano de obra, y aceptamos que la capacidad productiva del nivel moderno crece más rápidamente que la del sector primitivo, la inversión necesaria para mantener una tasa de expansión **constante** del empleo será **creciente** por unidad promedio de empleo adicional, hasta que el nivel tecnológico primitivo llegue a representar una proporción insignificante de la capacidad productiva total. Si el nivel moderno no sólo se expande relativamente más rápido que el primitivo, sino que lo reemplaza o sustituye, la modernización tecnológica significaría, por una parte, una **creación** de nuevos empleos y por la otra, la **supresión** de ocupaciones existentes. Si la demanda global permanece constante en este proceso de sustitución tecnológica, un aumento de la inversión de este tipo crearía capacidad ociosa y un incremento de la desocupación, ya que el número de personas ocupadas por unidad de producto en el nivel moderno es menor que en el primitivo. De esta manera, es concebible que un **aumento** de la tasa de inversión pueda incluso inducir un **aumento** de la tasa de desocupación y subocupación, y por ende, de la marginalidad. De hecho, yo sugeriría que esta no es una hipotética situación extrema, sino que en efecto constituye tal vez la mejor hipótesis de trabajo para explicarse el creciente problema de la desocupación, subocupación y marginalidad en América Latina.

Para justificar esta afirmación es preciso, antes que nada, levantar el supuesto restrictivo e irreal de la constancia de la demanda global, introducido con propósitos de simplificación en el argumento teórico anterior. En efecto, tal supuesto no es necesario. Para que la hipótesis se mantenga en pie es necesario solamente que el incremento en la demanda global originado por la expansión de la inversión neta dé un lugar a un aumento adicional del empleo inferior al incremento del desempleo neto (supresión de empleos en el nivel primitivo menos creación de empleos de nivel moderno) originado por la inversión original. Esto no

es difícil que ocurra si la distancia entre el nivel tecnológico primitivo y el moderno es suficientemente grande, es decir, si en la sustitución del primero por el segundo, se elimina una magnitud considerable de empleos, y si el incremento del ingreso en el sector moderno induce a su vez a una expansión muy limitada del empleo.

Ambas situaciones son a mi juicio corrientes en la práctica. Obsérvese, por una parte, que el análisis ha sido hecho en términos de “niveles” tecnológicos y no de sectores económicos, como habitualmente se hace. En otras palabras, se está pensando en un corte horizontal de la economía, separando lo moderno de lo primitivo en todos los sectores. De esta manera, las innovaciones tecnológicas que se introducen en el “margen superior” del nivel moderno sustituyen los procesos tecnológicos que se abandonan en el “margen inferior” del nivel primitivo. En lenguaje elemental, las computadoras, la comunicación vía satélites, la central eléctrica automatizada, etc., están sustituyendo al escribano, al herrero, al molino de agua, a la rueca, etc. Por otra parte, el ingreso generado en el sector moderno en expansión incrementa primordialmente las rentas de los sectores medianos y altos, cuya demanda crece en forma más dinámica en las líneas de bienes durables, que son precisamente las, que se caracterizan de una parte por tecnologías altamente intensivas de capital, y por la otra, por una elevada propensión marginal a importar, es decir por una sustancial “filtración” hacia el exterior de sus potenciales efectos estimulantes sobre la inversión y el empleo. De esta manera los efectos multiplicadores del empleo derivados de la creación de nuevas ocupaciones de ingresos más elevados tienden probablemente a ser menores que los efectos multiplicadores negativos derivados de la destrucción de ocupaciones en los niveles más primitivos, que va asociada a reducciones de consumos e insumos que afectan principalmente a actividades de elevada densidad de mano de obra.

No es posible en estas notas aplicar sistemáticamente esta hipótesis de trabajo general al caso concreto de las diferentes economías latinoamericanas ni a sus diferentes etapas de crecimiento hacia afuera y de industrialización sustitutivo. Tampoco es del caso entrar a examinar cómo la dinámica sugerida influye concretamente y por principales sectores de actividad económica, sobre la disponibilidad de y el acceso a las principales fuentes de ingresos: el empleo asalariado, el acceso a la propiedad, las posibilidades de ejercer funciones empresariales, artesanales, profesionales, los oficios especializados o sin calificación alguna, así como la

participación en los sistemas de transferencias de ingresos. Sin embargo, unos cuantos ejemplos contribuirán a aclarar la interpretación sugerida.

Desde luego, es claro el efecto de la expansión relativamente más rápida del nivel tecnológico moderno que del primitivo sobre el mercado de trabajo: aumentan con rapidez las demandas de recursos humanos calificados y disminuye la intensidad de la demanda de personal sin calificación, lo que tiende a deprimir el nivel del salario real de estos últimos y a limitar sus oportunidades de ocupación regular. Este fenómeno ha sido claramente perceptible en los sectores agrícolas y mineros de exportación, los que ante la contracción y/o estancamiento de los mercados externos reaccionan disminuyendo en primera instancia la producción y el empleo, y posteriormente con la modernización y mecanización masiva de sus actividades, dando lugar a un éxodo sustancial de población activa que, por provenir de actividades primarias carece por lo general de las condiciones educacionales, técnicas y aún culturales necesarias en los mercados de trabajo urbano. Es claro que aquí encontramos una corriente demográfica que contribuye sustancialmente a alimentar las filas de los marginados.

El mismo fenómeno puede examinarse igualmente desde el punto de vista de los diferentes tipos de ocupación que dan acceso a fuentes de ingreso: la expansión del sector moderno implica normalmente la instalación de empresas de cierta envergadura, lo que aumentará el número de grandes empresarios modernos pero —dadas las condiciones oligapólicas que generalmente prevalecen— limitará las posibilidades de expansión de los empresarios pequeños y artesanales. Con frecuencia la expansión de la gran empresa, ya sea en las actividades extractivas, comerciales, industriales u otras, se hará sobre la base de inversiones privadas extranjeras lo que puede redundar en la limitación o exclusión de empresarios nacionales medianos y pequeños, particularmente cuando este proceso envuelve una tendencia acentuada de concentración de la propiedad de los medios de producción: tierra, agua, divisas, crédito, etc., o de los mercados. Por otra parte, los desequilibrios del mercado de trabajo y la concentración de la propiedad tenderán a acentuar la desigualdad distribución del ingreso, con la consiguiente acentuación de una estructura de la demanda que dinamiza primordialmente las actividades de mayor densidad de capital. Este proceso envuelve comúnmente una aceleración de los plazos de obsolescencia de los productos y procesos de la industria existente, llevando a renovaciones innecesarias de

la capacidad instalada, generalmente con considerable ahorro de mano de obra. En esta y muchas otras formas, políticas erradas —o la falta de políticas— agudizan las restricciones que sufren ciertos sectores de la población para tener acceso a fuentes adecuadas de ingreso.

Si el enfoque presentado tan breve y parcialmente en los párrafos anteriores es correcto, queda en claro que la marginación es un problema mucho más serio e inmanejable de lo que podría pensarse, tanto en virtud de que lo más probable es que tienda a acentuarse en el futuro próximo como porque ni políticas parciales de participación o integración popular ni políticas globales como el control demográfico o la aceleración indiscriminada del crecimiento económico responden a la verdadera naturaleza del fenómeno. Una consideración adecuada de la marginalidad requiere indudablemente de un enfoque que permita integrarlo como uno de los procesos inherentes del subdesarrollo dependiente, en el que se dé la debida atención a las cuestiones de tipo tecnológico, institucional, de distribución del ingreso y la propiedad, de estructura del consumo y de la producción, etc., que influyen de manera más decisiva sobre las limitaciones de acceso a las fuentes de ingresos que experimentan algunos sectores aparentemente crecientes de la población.

LAS RELACIONES ENTRE EL PROCESO DE POLARIZACIÓN INTERNACIONAL Y EL PROCESO DE POLARIZACIÓN NACIONAL

El examen de los procesos de polarización externo e interno realizado en las secciones anteriores sugiere claramente un paso adicional en el análisis. Si consideramos a los países como estructuras heterogéneas, compuestas de conjuntos de actividades, grupos y regiones desarrollados y conjuntos de actividades, regiones y grupos sociales subdesarrollados, y recordamos además la característica básica de la economía internacional —la penetración de las economías desarrolladas en las economías de los países subdesarrollados por medio de las subsidiarias del conglomerado transnacional extractivo, manufacturero, comercial y financiero—, resulta obvio que debe haber una vinculación estrecha entre dichas prolongaciones de los países desarrollados en los subdesarrollados, y las actividades, grupos sociales y regiones desarrolladas, modernos y avanzados en los países periféricos.

Considerando de esta manera el sistema global, además de la división entre países desarrollados y subdesarrollados, obtenemos otros dos elementos componentes:

a) un complejo de actividades, grupos sociales y regiones, que si bien se encuentran ubicados geográficamente en Estados-naciones diferentes, conforman la parte desarrollada del sistema global, y se hallan estrechamente ligados entre sí, transnacionalmente, a través de una variedad de intereses concretos así como por estilos y niveles de vida similares y fuertes afinidades culturales;

b) un complemento nacional de actividades, grupos sociales y regiones parcial o totalmente excluidos de la parte nacional desarrollada del sistema global y sin ningún lazo con las actividades, grupos y regiones similares de otras naciones.

De acuerdo a esta visión del fenómeno de desarrollo-subdesarrollo, el cual trata de incorporar los aspectos de dominación-dependencia, de marginalidad y de desequilibrios espaciales que son parte inherente del mismo, los llamados países desarrollados resultarían ser aquellos donde prevalece la estructura económica, social y espacial desarrollada, mientras que las actividades, grupos sociales y regiones atrasados y marginales constituyen fenómenos excepcionales, limitados, y aparecen como situaciones de importancia más bien secundaria.

LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA INTERNA Y LOS MECANISMOS NACIONALES DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS

El análisis de los diferenciales de ingresos que permiten la mantención de pautas de consumo internacionales a sectores minoritarios de los países subdesarrollados plantea en seguida la pregunta sobre el origen de dichos ingresos. Desde un punto de vista lógico, las fuentes de ingresos elevados en economías subdesarrolladas sólo pueden encontrarse en uno de los cuatro elementos siguientes: a) actividades de elevada productividad, b) transferencias de ingresos de las actividades de elevada productividad a sectores sociales no vinculados a ellas, c) explotación monopólica de mercados de productos o factores en sectores de baja productividad, y d) transferencias externas de ingresos.

Es evidente que estas cuatro formas de obtención de ingresos elevados no son excluyentes entre si, sino que, por contrario, tienden más bien

a complementarse y a reforzarse mutuamente. En efecto, los sectores sociales ligados a las actividades de mayor productividad adquieren por ello mismo una mayor capacidad de presión sobre los mecanismos internos y externos de transferencia y además pueden ejercer un mayor grado de explotación monopólica en sus mercados de bienes y servicios y de factores productivos. Por otra parte, el estar insertado en actividades de alta productividad no quiere decir tampoco que no se pueda ser objeto de explotación monopólica.

Las actividades de mayor productividad relativa han sido tradicionalmente los sectores extractivos de exportación, justamente por darse con respecto a ellos una situación de ventaja comparativa. Tal ha sido también el caso de la industria manufacturera, como consecuencia de la estructura de ingresos prevaleciente y de una política deliberada de fomento industrial. Ello no quiere decir por supuesto que toda la población vinculada de una u otra manera a estas actividades —como obreros, empleados, propietarios, arrendatarios, peones, inquilinos, subcontratadores, abastecedores, etc.— disfruten necesariamente de elevados ingresos. Quiere decir solamente que dichas actividades permiten la obtención de una masa considerable de ingresos globales debido a una productividad media por hombre empleado relativamente alta, consecuencia a su vez de un mayor nivel de capitalización y de precios relativos favorables. La distribución de dichos ingresos entre los participantes dependerá de condiciones institucionales relativas a la concentración y naturaleza de la propiedad de los recursos naturales y el capital así como de las características del mercado de trabajo y de los mercados de insumos y productos de dichos sectores productivos.

Así, en ciertos casos en que la masa de ingreso producida es muy considerable y se encuentra concentrada en pocos establecimientos, y el volumen del empleo es más bien reducido y relativamente calificado, dando lugar a un proletariado organizado y restringido, estos grupos obreros logran obtener ingresos reales sustancialmente superiores al promedio de la masa asalariada. En otros casos, en que no se dan aquellas condiciones, sino más bien las contrarias —una gran masa trabajadora de escasa calificación, dispersa en numerosas explotaciones, donde no existen propiamente mercados de trabajo sino formas de adscripción tradicionales, y por tanto no se llega a organizar un proletariado— los ingresos reales de dichos trabajadores pueden mantenerse a niveles de subsistencia, no muy superiores a los de los sectores más primitivos de la población rural.

En todos estos casos hay sin embargo, núcleos privilegiados que obtienen ingresos similares de los que prevalecen en los países industrializados. Además, en los casos en que se han desarrollado estratos medios de cierta significación y un aparato estatal que los representa en alguna medida, el Estado se constituye típicamente en una agencia que a través de los mecanismos tributarios, cambiarios y otros, capta para sí una parte más o menos significativa de los ingresos generados en los sectores de mayor productividad y los transfiere a otras ramas de la economía y a otros grupos sociales, dentro o fuera de los propios ingresos. De esta manera, sectores no asociados directa ni indirectamente a las actividades productivas de mayor productividad puede servirse del aparato estatal como mecanismos de redistribución y obtener así también ingresos que les permiten formar parte de los sectores integrados en la comunidad internacional en cuanto a su cultura, estilos de vida y patrones de consumo.

También están en condiciones de obtener ingresos que les permiten ingresar en ese círculo las personas que, aún cuando no lleven a cabo actividades de elevada productividad, disfrutan de condiciones institucionales tales que pueden captar parte de los ingresos de sus trabajadores, compradores o vendedores, aún cuando tales ingresos sean relativamente reducidos. Se trata típicamente de los casos en que hay un elevado grado de concentración de la propiedad de los factores productivos y/o de situaciones oligopsonicas u oligopólicas en los mercados de bienes y servicios (pocos compradores frente a muchos vendedores y pocos vendedores frente a muchos compradores, respectivamente). Aún cuando estas situaciones también existen en los sectores de elevada productividad, son más claras y visibles en las actividades más primitivas y tradicionales, no sólo en los sectores rurales sino también en la artesanía. y la pequeña industria, así como en muchas actividades de servicios intermediarios como el comercio, los mercados financieros no institucionalizados, etc. Se trata en general de actividades económicas con escasa dotación de capital, por tanto con una baja productividad de la mano de obra y donde por consiguiente prevalecen formas institucionales y organizativas tales que permiten pagar salarios bajísimos y obtener beneficios exagerados de las transacciones de compra y venta.

Finalmente, existen en todos los países grupos sociales, generalmente de reducido tamaño, que obtienen ingresos elevados aún cuando no están vinculados ni directa ni indirectamente a ninguna de las formas de obtención de elevados ingresos mencionada anteriormente. Se trata de

las personas que obtienen dichos ingresos por transferencias directas desde el exterior, pertenecen a las estructuras económicas, políticas, culturales, administrativas o militares de otros países o a organismos internacionales. Esto, que es un caso marginal en la mayor parte de los países, se convierte en factor significativo cuando ya no se trata de los casos individuales de representantes extranjeros o internacionales, sino cuando desde el exterior se subsidia en forma masiva a determinados sectores de un país a través de una sustancial ayuda financiera al Estado. Vendría a ser un caso especial en que, a falta o por decadencia de un sector de alta productividad, los ingresos del Estado se mantienen por medio de transferencias de otras economías de elevada productividad, lo que permite, a su vez, mantener dentro de la comunidad internacionalizada a determinados sectores del país.

Como es obvio, las cuatro formas de obtención de ingresos elevados que se han reseñado brevemente no se dan en forma pura, sino en combinaciones en que todas ellas están presentes, pero donde predominan una o dos. A partir de esto, se podría así ensayar una tipología de países latinoamericanos, de acuerdo con el predominio de unas u otras estructuras productivas y de la interrelación entre ellas, así como de los mecanismos de transferencias de ingresos existentes. Solo con propósitos ilustrativos, y en forma preliminar podría sugerirse, por ejemplo, que El Salvador podría ser un caso en que los principales grupos sociales de elevados ingresos están limitados esencialmente a aquellos vinculados directa o indirectamente a actividades de alta productividad, sin perjuicio de reconocer que dichos elevados ingresos son también en gran medida el fruto de la explotación del trabajo que prevalece en las plantaciones cafetaleras. La segunda situación, en que los principales grupos de elevados ingresos derivan su *status* de la transferencia de ingresos a través de la maquinaria del Estado, sería probablemente el de Venezuela. La combinación de los casos primero y segundo estaría representada probablemente por Argentina, Uruguay y Chile. Un caso de explotación más o menos pura —la tercera situación— podría ser Haití, donde no hay sectores de elevada productividad pero sí una pequeña minoría internacionalizada de derivados ingresos; Perú y Colombia podría corresponder a una mezcla de las situaciones primera y tercera en que coexisten sectores de alta productividad y de fuerte explotación. Brasil sería una combinación de esa situación y de importantes mecanismos de transferencia, es decir, de las tres primeras. Bolivia, finalmente, vendría

a ser probablemente una combinación de la tercera y cuarta situación, explotación interna y subsidio externo.

Reconociendo desde luego que estas no son sino sugerencias para investigaciones que permitirán arrojar mayor luz sobre este tipo de situaciones es de la mayor importancia, sin embargo, subrayar un aspecto fundamental. Los grupos de elevados ingresos, cuyos patrones de consumo se encuentran integrados en un patrón internacional, derivan dichos ingresos de una estructura productiva heterogénea y estrechamente interrelacionada, en que sólo una parte del sistema económico posee niveles de productividad que permiten sustentar dichos patrones de consumo, mientras que la baja productividad de la mayor parte de la estructura económica exige que la obtención de altos ingresos tenga que basarse en instituciones de mayor o menor intensidad de explotación y en mecanismos de transferencia de ingresos. En otras palabras, la amplitud del sector de elevados ingresos depende, por una parte, de la dimensión de las actividades de elevada productividad y de la capacidad política de aquel sector para obtener una mayor cuota de transferencias de ingresos de esas actividades. Por otra parte depende de su capacidad de extracción de un mayor excedente de los grupos de bajos ingresos, ya sea impidiendo que se transfieran ingresos hacia estos últimos como por medio de la mantención de una estructura institucional en los mercados de factores y de bienes y servicios que facilite su explotación, es decir, un elevado grado de concentración o monopolización de los medios productivos que permiten el acceso a, y la mantención de, ingresos razonales y estables, a que se hacía referencia en la sección sobre el proceso de polarización interno. Si el análisis anterior es acertado, y ello está sujeto a verificación ulterior ello significaría que la existencia y expansión del sector internacionalizado no es independiente de la existencia y expansión de un sector marginado, ni de la capacidad de aquel sector para influir decisivamente sobre la estructura productiva, la naturaleza de la transferencia de tecnología, las transferencias internas de ingresos y los patrones de consumo.

Un breve párrafo final para sugerir que también convendría explorar las manifestaciones espaciales de las cuatro categorías de estructura productiva y mecanismos de transferencia de ingresos señalados al comienzo de esta sección y de acuerdo a la tipología esbozada, tanto en el plano interregional como en el urbano-rural, el interurbano y el intraurbano. En general, como la estructura productiva y de transferencias

implica una gran heterogeneidad de modos, de producción interrelacionados y fuertes mecanismos administrativos, y a la vez una gran desigualdad de ingresos, la distribución espacial de la actividad económica (incluyendo en ella al consumo) tenderá en general a una fuerte concentración urbana, pero a la vez a una segregación intraurbana; por lo menos en las ciudades principales, donde coinciden según se señaló anteriormente, las actividades económicas (excepto las extractivas), las estructuras de poder y su expresión administrativa y financiera, y los centros de consumo de los ingresos menores y mayores, convenientemente discriminados en su expresión espacial. Tipología de situaciones, y sus combinaciones, a que hemos aludido y su correspondiente manifestación espacial, resulta, como se ha visto, de la interacción de las diferentes formas de vinculación del sector internacionalizado local con la economía dominante, por una parte, y con los sectores marginados y no modernizados del país, por la otra. En las secciones anteriores hemos puesto el acento particularmente en las relaciones nacionales. Sin embargo, es de gran importancia volver a las vinculaciones internacionales para establecer más allá de toda duda, así como el proceso de marginación interna, se apoya en una cierta y determinada combinación de estructuras productivas y de transferencia, lo mismo ocurre en relación con el sector internacionalizado, al cual corresponden también una estructura y superestructura internacionales, así como los correspondientes mecanismos de transferencias de ingresos.

LA ESTRUCTURA Y SUPERESTRUCTURA DEL SISTEMA ECONÓMICO MUNDIAL

Un elemento básico del enfoque que orienta este trabajo es la hipótesis sobre el papel central que las vinculaciones externas juegan en la estructuración y transformación de nuestras economías. Para comprender la naturaleza y efectos de dichas vinculaciones es esencial, por consiguiente, tener una concepción clara de las características del sistema internacional en el que nos encontramos insertados. Para ello es conveniente reconocer desde el comienzo que el sistema económico internacional, como cualquier otro sistema social, es simultáneamente un sistema de poder, un sistema de dominación dependencia, que ha favorecido en forma sistemática el desarrollo de los países hoy desarrollados y el

subdesarrollado de los países actualmente subdesarrollados. Este sistema internacional ha pasado históricamente por diversas fases, que son las del mercantilismo, el liberalismo y la actual, que llamaremos neomercantilismo, en las cuales han ido cambiando tanto el centro hegemónico principal como la naturaleza de sus formas de dominación.

El principal agente productivo del sistema neomercantilismo de dominación —lo que podría llamarse la infraestructura del sistema actual de las relaciones económicas internacionales— es una nueva y poderosa institución que llamaremos conglomerado transnacional. La característica sobresaliente del conglomerado transnacional (CONTRA), es la **integración** de sus actividades, integración que comprende segmentos de las economías de un número considerable de países dentro de los confines de un sólo sistema de decisiones. El objetivo final del CONTRA es la maximización de la ganancia a largo plazo, pero este objetivo se traduce en un cierto número de objetivos inmediatos tales como la mantención y ampliación de las fuentes de materias primas y de los mercados y un alto grado de progreso tecnológico en el desarrollo de nuevos productos y procesos⁷.

En otras palabras, la característica principal del sistema actual y probablemente del sistema futuro de las relaciones económicas internacionales es la penetración de la economía de los países subdesarrollados por el agente económico más poderoso de la economía de los países desarrollados, y muy en particular por aquellos de la economía estadounidense, el centro predominante del sistema capitalista en la actualidad. De hecho la economía norteamericana ha venido experimentando desde fines de siglo pasado una evolución institucional en la naturaleza de su sistema productivo que ha favorecido una gran concentración de la capacidad productiva en empresas gigantescas de alcance nacional y posteriormente transnacional. En este proceso se ha pasado además por diversas fases organizacionales internas. Desde la típica empresa en que el propietario ejercía y controlaba todas las funciones de la empresa familiar hasta la firma multidivisional o conglomerada, horizontal y verticalmente integrada nacional e internacionalmente, y en que se logra la especialización productiva a través del control de numerosas plantas en diversas líneas

7. N. Girvan y O. Jefferson, "Corporate vs. Caribbean Ontegration", *New-World Quarterly*, Vol. IV, N° 2, 1968, Jamaica pp. 51-52.

de producción, y además una especialización entre las funciones propiamente de producción y las funciones de planificación y dirección general del conglomerado⁸.

Este proceso de conglomeración se basa en tres principios fundamentales de la acción del conglomerado: a) la diversificación del riesgo, b) la maximización de los beneficios derivados de la participación en mercados dinámicos; y c) la maximización del poder financiero, al permitir el control centralizado y la asignación coordinada de todos los excedentes financieros producidos por las diversas plantas que integran un conglomerado. Los principios a y b implican que el conglomerado actúa con respecto a las plantas que posee en el misma forma que una compañía de seguros con su cartera de inversiones es decir adquiriendo buenas inversiones y desprendiéndose de las malas.

La colosal expansión que están experimentando estos conglomerados en los Estados Unidos, y en menor escala en los países europeos y el Japón, tiene naturalmente una expresión que trasciende las fronteras nacionales de esos países. En efecto, estas nuevas empresas gigantescas se propagan por la economía internacional en varias etapas, que van desde la exportación de sus productos hacia otros países; pasan por el establecimiento de organizaciones de ventas de dichos productos en el extranjero; siguen con la concesión de licencias para el uso de sus patentes, marcas y *know-how* a empresas extranjeras que producen y venden sus productos; y culminan el proceso adquiriendo dichos establecimientos productivos locales e instalándose como productores en el extranjero a través de subsidiarias total o parcialmente de propiedad de la matriz, pero enteramente controladas por ella.

INTEGRACIÓN TRANSNACIONAL Y DESINTEGRACIÓN NACIONAL

En las secciones anteriores se ha hecho un esfuerzo para interpretar los cinco temas, problemas y procesos que nos preocupan en este trabajo —desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desequilibrios espaciales— procurando descubrir las interrelaciones que existen entre

8. Véase especialmente: Economic Concentration, Hearings before the Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the Community on the judiciary, U.S. Senate, Eighty-Eighth Congress, second session, U.S. Government Printing Office, Washington, 1964.

todos ellos. Ha quedado de manifiesto, a nuestro juicio, que esos cinco procesos no sólo están interrelacionados, sino que, más aún son en realidad diversas manifestaciones de un proceso que los engloba a todos. Sugerimos que este último es un proceso simultáneo de integración transnacional y de desintegración nacional.

El protagonista fundamental de este proceso es el conglomerado transnacional, en el sentido de que esta es la institución económica básica y central del mundo capitalista de la postguerra, una institución de tremendo dinamismo y empuje, que está provocando una transformación radical en la estructura y funcionamiento de dicho sistema no sólo en los países centrales sino en el mundo entero, creando en definitiva un nuevo modelo de civilización encarnado por la sociedad del superconsumo, que tiene su máxima expresión en los Estados Unidos.

Para los propósitos de este trabajo es necesario poner el acento solamente en dos aspectos: a) que los CONTRAS constituyen en efecto un nuevo sistema económico, tanto nacional como internacionalmente; y b) que este nuevo sistema favorece el desarrollo de los segmentos nacionales internacionalizados del núcleo del sistema capitalista internacional, y particularmente el segmento nacional en que se encuentran localizadas las matrices de los CONTRAS, es decir, los países desarrollados; pero que al mismo tiempo produce efectos desintegradores y favorece el subdesarrollo de los países subdesarrollados, y particularmente de los grupos sociales marginados y excluidos.

El segmento de la economía norteamericana que está compuesto de “unos pocos centenares de enormes corporaciones, dinámicamente técnicas, masivamente capitalizadas y altamente organizadas” es llamado el “Sistema Industrial” por el profesor J.K. Galbraith, quien percibe claramente que un sistema caracterizado por unas cuantas corporaciones enormes es cualitativamente diferente de la clásica concepción del sistema capitalista constituido por un gran número de empresa pequeñas e independientes.

La tesis de Galbraith es la siguiente: el enorme desarrollo de la tecnología moderna requiere un incremento notable en el capital dedicado a la producción, así como en el período de tiempo durante el cual está comprometido en dicha producción. Esta asignación de tiempo y capital tiende a especializarse cada vez más en una gran variedad de diferentes tareas. Por consiguiente los requerimientos de mano de obra especializada se incrementan enormemente, y a medida que la especialización

avanza, una organización eficiente se convierte en lo esencial. Para poder maximizar las ganancias a través de largos períodos y poder reducir la incertidumbre y los riesgos, la corporación utiliza la Planificación. "... Es más, para decidir respecto de lo que el consumidor quiere y ha de pagar por ello, las firmas deben dar todos los pasos posibles para asegurarse que su producción va a ser requerida por el consumidor a un precio remunerativo. Debe estar segura de que el trabajo, los materiales y el equipo que necesita estarán disponibles a un costo consistente con el precio que ha fijado. Debe ejercitar control sobre los consumos que le son suministrados. **Debe reemplazar el mercado con la planificación...** El mercado es superado por medio de lo que es comúnmente llamado "integración vertical". La unidad planificadora controla así las fuentes de suministro y de colocación de los productos. Cuando una firma se encuentra en una posición especialmente dependiente de un producto o material importante, como lo es una compañía petrolera con respecto al petróleo crudo, de una compañía siderúrgica en relación al mineral o una compañía de aluminio con respecto a la bauxita, siempre existe el peligro que los suministros requeridos se ofrezcan a precios desfavorables... Desde el punto de vista de la firma, la eliminación del mercado convierte una negociación externa, y por ello una decisión parcial o enteramente incontrolable, es un asunto de decisión interna. El tamaño de la General Motors se encuentra al servicio no del monopolio, o de economías de escala, sino al servicio de la planificación. Y en cuanto a esta planificación, control de suministros, control de la demanda, obtención de capital, minimización del riesgo —no existe un límite superior definido en lo que a su tamaño se refiere. Bien podría ser que (cuanto mayor, tanto mejor). La forma corporativa se acomoda a esta necesidad. Permite claramente que la firma sea extremadamente grande⁹.

El núcleo central del CONTRA es su dirección central, la cual se encuentra siempre en la metrópolis y que sirve de oficina de planificación de la corporación. Esta oficina central es completamente diferente de las actividades productivas del CONTRA, las cuales pueden ser clasificadas en tres tipos diferentes: extractivas, industriales y de mercadeo. Estas actividades productivas se localizan tanto en la metrópolis como, mediante subsidiarias y filiales, en los países periféricos. La oficina central está

9. Galbraith, John Kenneth, *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1967.

compuesta esencialmente de un grupo de personas que planean y deciden qué, cómo, cuánto y en qué período se ha de llevar a cabo la producción y la venta. Para poder ejecutar el proceso de decisión en forma racional, se cuenta con un sistema altamente eficiente de comunicaciones a través del cual fluye la información, el personal, el conocimiento tanto científico como tecnológico, el financiamiento y las decisiones que se requieren en cada caso.

Entre las actividades productivas de la COMU se desarrolla en cambio un flujo de bienes y servicios, dentro de una estructura institucional caracterizada por empresas oligopólicas altamente integradas tanto horizontal como verticalmente, tanto a nivel nacional como internacional. En esta forma, el CONTRA reemplaza, en alto grado, al mercado, tanto nacional como internacional, ya que incorpora en su organización las fuentes de suministro de sus **insumos** y los canales de salida para su producción. Es más, puede influenciar apreciablemente la demanda de sus bienes y servicios a través de la presión que puede ejercer sobre el consumidor y los Gobiernos.

Como se observa por lo expuesto, el nuevo "Sistema Industrial" también significa la desaparición del empresario clásico, del proveedor de capital y de los mercados de capital, y su reemplazo por planificadores de gran preparación y gerentes, que constituyen la tecnoestructura corporativa. Estos mismos tecnócratas, que de acuerdo con Barber¹⁰ gobernarán el mundo en un futuro próximo, y que además, como veremos luego, están reemplazando a la clase empresarial nacional en los países subdesarrollados, por ricos y avanzados que sean.

Por las razones indicadas más arriba, y ya que los gastos efectuados en investigación, diseño y tecnología se han convertido en partidas importantes dentro de la estructura de los costos fijos del CONTRA, éste tiene el mayor interés en prorratear dichos costos sobre la siempre creciente producción total, que incluye la producción vendida en los mercados metropolitanos y en los mercados mundiales. Por consiguiente, la incorporación de un número cada vez mayor de consumidores tanto nacionales como extranjeros es absolutamente necesario para su rentabilidad a largo plazo. De acuerdo a Galbraith en los países subdesarrollados la introducción de bienes de consumo —cosméticos, motonetas,

10. Op. cit.

radios a transistores, conservas, bicicletas, discos fonográficos, películas, cigarrillos norteamericanos— es considerada como de la mayor importancia en la estrategia de la expansión económica. También nos recuerda el autor citado que productos como el tabaco, el alcohol y el opio, que significaban un acostumbamiento progresivo, fueron en su tiempo considerados bienes de importancia estratégica en el comercio, ya que permitían penetrar y retener mercados. Resulta claro entonces que la estrategia convencional del desarrollo económico concebida como el desarrollo de una sociedad capitalista de consumo similar a la norteamericana o europea, es en realidad la estrategia a largo plazo de maximización de las ganancias del "Sistema Industrial" y del CONTRA, estrategia que se basa en forma principalísima en la expansión de sus subsidiarias transnacionales y en la homogenización de la cultura de consumo a través del mundo.

Ha sido generalmente aceptado que los países capitalistas, particularmente los subdesarrollados, hicieran esfuerzos especiales para atraer el capital privado extranjero, ya que sentían la necesidad de capital, tecnología, capacidad empresarial y nuevos mercados externos, elementos que se supone el capital privado extranjero trae consigo. Pero la naturaleza del capital extranjero tradicional es muy diferente del nuevo "sistema industrial" internacional constituido por los CONTRAS. Se aprecia cada vez con mayor claridad que aquellos aportes deseados no son necesariamente tales.

En efecto, los aportes de nuevo capital son mínimos, puesto que las subsidiarias se financian en proporciones elevadísimas con recursos financieros locales, y sus remesas por utilidades, intereses, pago de regalías, asistencia técnica, insumos externos, etc., representan magnitudes varias veces superiores, de tal manera que el drenaje neto de recursos es substancial (sin contar las sobrefacturaciones habituales en cada uno de los rubros de pagos al extranjero, facilitadas sobremanera por tratarse con frecuencia de transacciones nominales internas del conglomerado).

La "transferencia" tecnológica tiene también características bastantes especiales, puesto que al ocurrir esencialmente dentro del marco del conglomerado no es de esperar mayor esfuerzo de adaptación al contexto local ni estímulo alguno para el desarrollo científico y tecnológico nacional; se aprende a consumir nuevas técnicas pero no a adaptarlas ni a producirlas. Algo similar ocurre con el empresariado nacional, que lejos de ser desarrollado es convertido en parte de una tecnocracia

internacional o marginado. Finalmente, por lo que respecta a la apertura de nuevos mercados externos, la experiencia, al menos en el campo manufacturero, ha sido enteramente negativa.

La significación que está adquiriendo el nuevo sistema mundial, que corresponde a lo que en este trabajo hemos llamado la etapa del neomercantilismo, se expresa concretamente en la influencia que ejerce sobre los Estados-naciones, que experimentan una pérdida acelerada de su capacidad nacional de decisión. Los párrafos siguientes resumen la reacción más frecuente encontrada en los países desarrollados.

“Para muchos países, la corporación multinacional es algo que representa un nuevo problema y existe mucha incertidumbre acerca de cómo enfrentarse con ella; se nota una aprensión generalizada y ésta se hace más frecuente que los análisis racionales. Sus beneficios son apreciados, pero hay suspicacias respecto de la novedad que significa la corporación multinacional. En esencia, la preocupación principal es la cuestión de la decisión; los países tienen temor de que las decisiones importantes vayan a ser tomadas en el extranjero, o si se toman dentro del país, por extranjeros. En particular, temen perder el poder nacional de decisión en favor de los Estados Unidos. Tienen temor que una decisión “tomada en Detroit” produzca como resultado el cierre de una fábrica en el país.

Es muy posible identificar un cierto número de argumentos que suelen repetirse:

i) La firma multinacional es un agente intermediario de penetración de las leyes, la política exterior y la cultura de un país por otro. Esta relación es asimétrica ya que el flujo tiende a ser desde el país central hacia el país subsidiario, y no en un sentido inverso. El problema de la extraterritorialidad respecto de asuntos tales como la legislación antitrust y el comercio con el enemigo es uno de los puntos cardinales de discusión y preocupación.

ii) Las corporaciones multinacionales reducen la capacidad del gobierno para ejercer el control de la economía nacional. Estas corporaciones, debido a su tamaño y a las conexiones internacionales de que dispone, tienen cierta flexibilidad para escapar a las disposiciones impuestas por un país. La naturaleza y la efectividad de los instrumentos tradicionales —política monetaria, antitrust, tribulación— cambian cuando segmentos importantes de la economía están en manos extranjeras.

iii) La corporación multinacional tiende a centralizar la investigación y la decisión empresarial en el país de origen. A menos que se tomen

medidas deliberadas, los efectos negativos (*Backwash*) pueden ser mayores que los efectos positivos (*spread*), y la brecha tecnológica puede perpetuarse en lugar de ser reducida. La excesiva confianza depositada en las corporaciones multinacionales puede relegar al país a la calidad de marginal en lugar de convertirlo en centro.

iv) Las corporaciones multinacionales con frecuencia ocupan una posición dominante en la industria. Los países se preocupan acerca de la participación justa que habría de corresponderles tanto en la producción como en la exportación. Las decisiones dependen de la estrategia y los planes de la oficina central, los cuales bien pueden ser limitados o parciales. Cada uno de los países tiene conciencia de que los otros países, incluidos los Estados Unidos aplican presiones sobre la corporación multinacional para que produzcan, exporten o inviertan en forma determinada. Un país sin la capacidad de participar en el proceso de decisiones bien puede terminar obteniendo una participación más pequeña de lo que en efecto pudiera corresponderle

v) Las industrias que se dedican a la extracción de materias primas son con frecuencia altamente oligopólicas, y tienen solamente un número reducido de firmas. El precio que un país obtiene por sus recursos no es fijado objetivamente en un mercado libre, sino que es determinado por medio de la negociación y el acuerdo por las corporaciones dominantes. A menos que un país tenga el conocimiento y la capacidad de negociación requeridos, bien puede obtener en definitiva una porción inferior de los beneficios potenciales¹¹.

El conflicto que existe entre el CONTRA y el Estado-nación también es reconocido por observadores que se inclinan favorablemente hacia las tendencias que han sido descritas anteriormente. Ball reconoce tres conflictos principales: a) con las empresas nacionales locales; b) con los gobiernos locales ("La decisión tomada por un corporación puede significar el máximo beneficio para la economía mundial, y sin embargo ser Completamente irrelevante para la economía del país en cuestión"); y c) debido al cumplimiento de "la legislación nacional de los Estados Unidos y de su política exterior que ese país exige a las subsidiarias

11. Stephen Hymer Transatlantic Reactions to Foreign Investment; Economic Growth Center, Yale University, 1968, (Unpublished Center Discussion Paper N° 53).

extranjeras de compañías norteamericanas". Finalmente, de acuerdo con el mismo autor, existe la cuestión de la legitimidad del poder del CONTRA¹².

Algunos de los efectos que el proceso de conglomeración transnacional tiene en la relación entre países desarrollados y subdesarrollados se describen a continuación:

a) la capacidad creciente del CONTRA para sacar provecho en el más amplio sentido de la palabra de las ventajas que se le presentan para el crecimiento y la diversificación —economías de escala, gran acumulación de capital, planeación a largo plazo, poder de manipulación en el mercado, investigación tecnológica y científica, fuentes predominantemente internas de financiamiento, reducción de la inseguridad y los riesgos, posibilidad de escoger las mejores oportunidades en una amplia gama económica, etc.— revierten principalmente en favor de la nación donde se encuentra la sede del CONTRA, constituyendo así el conjunto de economías externas que integran e incrementan el grado de complejidad y especialización, así como dinamizan el resto de la economía de la metrópolis. Las subsidiarias y filiales del CONTRA que se encuentran en las naciones periféricas —no sólo en los sectores de producción primaria, sino también en todas las actividades de la economía subdesarrollada— no dan origen en forma similar a un complejo industrial integrado con el resto de la economía local; por el contrario, permanecen integradas con la matriz y su país sede. Más aún, dan lugar a ciertos efectos desintegradores, debido entre otros factores, al paralelismo de las actividades productivas que tienden a crear, ya que el CONTRA evita entregar todo el mercado, aunque sea pequeño, a un competidor (esto significa duplicaciones de capacidad instalada en mercados pequeños). Otro tanto ocurre con la introducción masiva de tecnologías altamente intensivas de capital, las cuales desplazan a las actividades locales, desplazamiento que incluye a empresarios, obreros, etc. Ya que las subsidiarias permanecen tan interrelacionadas como sea posible con sus matrices en términos de insumos, tecnología, personal, propiedad, administración, e innovación en los procesos y productos, etc., los efectos promotores sobre la economía local tienden probablemente a ser menos importantes que los efectos retardarios, o que los efectos promotores sobre la economía de la nación metrópolis.

12. George W. Ball, "Making World Corporations into World Citizens", War Peace Report, October, 1968.

b) como por varias razones el CONTRA necesita expandir sus mercados en forma continua, las naciones desarrolladas se hallan sujetas a una ofensiva masiva del consumismo típico de las sociedades desarrolladas. Existe por cierto un mercado para estos bienes entre el pequeño segmento de los grupos de ingresos altos que están integrados en la parte desarrollada del sistema global; pero el efecto demostración también captura los segmentos de rentas más bajas. Este fenómeno introduce serias distorsiones e irracionalidades en la estructura de la demanda y en la asignación de recursos de inversión tanto privados como públicos, y a la vez reduce los ahorros personales transfiriéndolos al CONTRA y en parte al exterior;

c) las actividades a las cuales se aboca la COMU son frecuentemente oligopólicas en alto grado; un pequeño número de exportadores primarias comprando a un número elevado de pequeños agricultores o empresas mineras, y pocos productores de bienes de consumo durables vendiendo a muchos consumidores independientes. Bajo estas condiciones el CONTRA puede estar pagando por debajo de lo normal a los productores locales y recargando a los consumidores locales, obteniendo así exceso de beneficios en ambas transacciones y enviando dichos beneficios ya sea a la oficina matriz o reinvirtiéndolas en el lugar donde operan, y por consiguiente acentuando el proceso acumulativamente.

El análisis previo nos lleva a la siguiente conclusión: el sistema capitalista mundial se encuentra en un proceso de reorganización que lo ha de convertir en un nuevo sistema industrial internacional cuyas principales instituciones son los CONTRAS, respaldados cada vez más por los gobiernos de los países desarrollados; ésta es una nueva estructura de dominación que cuenta con un gran número de características del sistema mercantilista. Este nuevo sistema tiende a concentrar la planificación y la utilización de los recursos humanos, naturales y de capital, así como el desarrollo de la ciencia y la tecnología, en el "cerebro" del nuevo sistema industrial: los tecnócratas del CONTRA, de las organizaciones internacionales, y de los gobiernos de los países desarrollados.

En este trabajo deseamos sugerir la hipótesis de que este proceso de integración transnacional tiende a reforzar el proceso de subdesarrollo cultural, político, social y económico de los países periféricos, ahondando aún más su dependencia y su dependencia y su desintegración interna.

El ejemplo de Canadá puede ser ilustrativo: "El siguiente es un esbozo de la caída del Canadá en la dependencia económica, cultural y

política de los Estados Unidos. Se trata de explicar el proceso por medio del cual su unidad tanto política como empresarial ha sido erosionada hasta un punto más allá del cual se encuentra la desintegración del Canadá como Estado-nación.

El Canadá fue descubierto, explorado y desarrollado como parte del sistema mercantilista, primero de Francia y después de Inglaterra. Obtuvo su independencia y se convirtió en nación en un período histórico muy corto, en el que los bienes, los capitales y la gente se desplazaron en respuesta a fuerzas económicas que operaban en mercados internacionales relativamente libres y competitivos”.

“El Canadá de hoy ha sido descrito como el país subdesarrollado más rico del mundo. La regresión que ha sufrido hasta llegar a un estado de extrema dependencia tanto política como económica no puede ser de ninguna manera atribuida, como es costumbre en ciertos círculos, a una dotación desfavorable de recursos. La ausencia de una dinámica independiente que sufre el Canadá tampoco puede ser atribuida a su cultura tradicional. Aquí nos vemos obligados a buscar la explicación del subdesarrollo y la fragmentación en las instituciones y procesos de la sociedad moderna. Por lo tanto, se sugiere que la causa radica en la dinámica del nuevo mercantilismo de la economía corporativa norteamericana”¹³.

En lo que se refiere a América Latina, la siguiente cita de Furtado es igualmente sugerente:

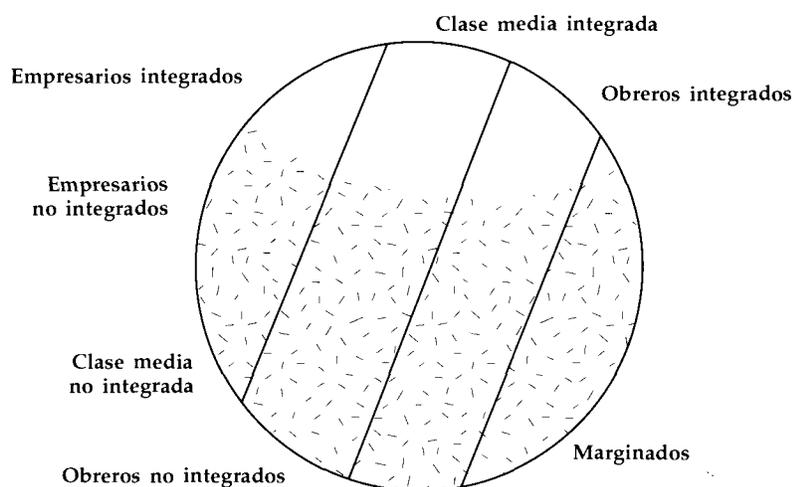
“La penetración del CONTRA en la industria latinoamericana comenzó después de la Gran Depresión. Tras la Segunda Guerra Mundial esta penetración se hizo más intensa, muy particularmente en los países que ya habían alcanzado cierto desarrollo industrial (principalmente Argentina, México y Brasil). En esta forma... el proceso de formación de una clase nacional de empresarios industriales se vió interrumpida. Dada su posición financiera poderosa, el CONTRA fue extendiendo paulatinamente su control sobre los sectores más dinámicos de la actividad industrial. Los mejores talentos salieron de la industria local fueron absorbidos en la nueva clase gerencial... La clase empresarial nacional e independiente se encontró, durante este proceso, restringida a actividades secundarias o a empresas de carácter pionero, las cuales, a largo plazo, abrieron

13. Kari Levitt, “Canadá: Economic Dependence and Political, Desintegration”, *New -World Quarterly*, Vol.IV, N° 2, Jamaica, 1968.

nuevos campos para la futura expansión del CONTRA... La eliminación de la clase empresarial nacional consiguientemente excluye la posibilidad de un desarrollo nacional autosostenido de acuerdo al desarrollo capitalista clásico”.

La observación de Furtado puede generalizarse al conjunto de las clases sociales para tener una visión más clara del proceso de desintegración nacional. Para ello debemos incorporar al esquema presentado en los gráficos anteriores, y particularmente en los países subdesarrollados, una estructura de clases, en la forma presentada en el gráfico siguiente:

GRÁFICO 1



Según puede apreciarse, la división entre grupos integrados y grupos no integrados se superpone a la estructura de clases, dando lugar a que existan grupos integrados y no integrados tanto en la clase empresarial, como en las clases medias y en los sectores obreros además de los marginados. Es evidente que las dimensiones relativas de los siete segmentos en que aparece dividida la sociedad en el gráfico serán diferentes de acuerdo con las condiciones que hayan llegado a prevalecer en cada

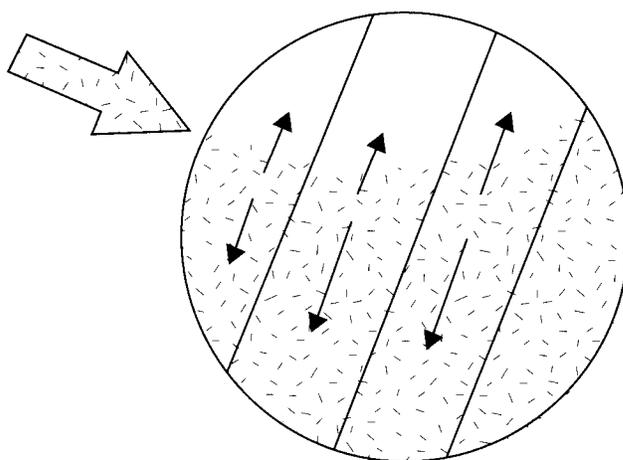
país. y es probable que aquí también convenga en investigaciones posteriores realizar un ensayo tipológico de manera que se pueda reflejar las distintas situaciones prevalecientes en diversos países.

La hipótesis que sugiere todo el análisis que se ha venido efectuando es que esta estructura social deriva parte importante de su dinamismo de la influencia que recibe el segmento internacionalizado de nuestros países de los países centrales. Como se ha visto, dicha influencia se manifiesta, al nivel de la estructura productiva, por la penetración masiva y extraordinariamente dinámica del conglomerado transnacional y sus subsidiarias y filiales de todo tipo; en el plano tecnológico, por la introducción en gran escala de técnicas altamente capitalizadas y ahorradoras de mano de obra; al nivel cultural e ideológico por una abrumadora y sistemática publicidad del modelo de civilización y la orientación en la asignación de recursos que de ahí resulta y al nivel concreto de las políticas y estrategias de desarrollo, por la presión de los intereses privados y públicos nacionales, extranjeros e internacionales asociados al segmento internacionalizado, en favor de políticas que fomenten un desarrollo de esta naturaleza.

Como se señaló en la sección sobre el proceso de polarización interno, el proceso de modernización que entraña este tipo de estrategia de desarrollo significa un gradual reemplazo de la estructura productiva tradicional por otra de un grado de densidad de capital mucho mayor. Dadas las condiciones que se especificaron en esa oportunidad, este proceso tiende a producir dos resultados opuestos: por una parte, el proceso de modernización incorpora a las nuevas estructuras productivas a los individuos y grupos especialmente aptos para el tipo de racionalidad que prevalece en él; por la otra repele a los individuos y grupos sociales que no tienen cabida en la nueva estructura productiva o no tienen condiciones para adaptarse a ellas. Es importante destacar, que este proceso no solamente tiende a impedir la formación de un empresariado nacional, como lo señala acertadamente Furtado en la cita previa, sino también clases medias nacionales (incluyendo grupos intelectuales, científicos y técnicos nacionales) e incluso una clase obrera nacional. El avance del proceso de modernización actúa en efecto introduciendo una cuña a lo largo de la franja en que se encuentran los segmentos integrados y no integrados, (véase el gráfico siguiente), tendiendo a incorporar a parte de los empresarios nacionales como gerentes de las nuevas empresas y marginando a los no aprovechables, incorporando a

algunos de los profesionales, técnicos y empleados adaptables y marginando al resto y a los que no lo sean. e incorporando parte de la mano de obra calificada o con condiciones para calificarse y repeliendo al resto y a aquella otra parte que se supone no tener niveles a calificación técnica e incluso cultural para adaptarse a las nuevas condiciones.

GRÁFICO 2

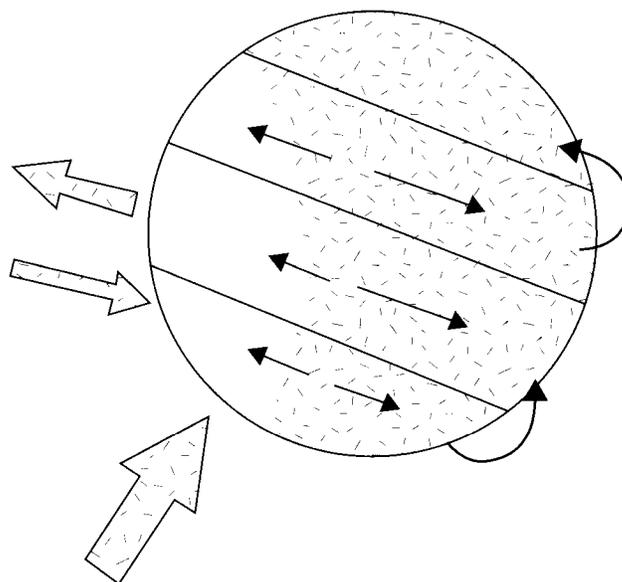


El efecto desintegrador de cada uno de los grupos o clases sociales que se acaba de describir tiene también consecuencias desde el punto de vista de la movilidad social entre dichos grupos o clases. El empresario marginado tenderá en parte a engrosar las filas de la pequeña industria y el artesanado, y en su mayor parte abandonará estas actividades para convertirse en un empleado de clase media. Los sectores de clase media marginados tenderán a acumularse en cambio en un creciente grupo de personas frustradas, sin expectativas y que procuran de alguna manera mantener la apariencia de una burguesía acomodada acorraladas entre

las fuerzas que les impiden integrarse al grupo internacionalizado y el terror a la proletarización. Los sectores obreros marginados tenderán en cambio a aumentar el volumen de la marginalidad absoluta en donde, al igual que en la clase media, se acumulará un foco creciente de frustración y resentimiento de dimensiones humanas considerables.

En el otro sentido, es obvio que también habrá una movilidad social ascendente, selectiva y discriminatoria, que permitirá a algunos marginados incorporarse a la clase obrera, a algunos obreros escalar los tramos inferiores de la clase media, y algunos sectores de la clase media incorporarse al pequeño empresariado, movimiento que tenderá a agudizar las presiones sobre los niveles salariales del sector obrero y que hará aún más angustiosa la situación de las clases medias.

GRÁFICO 3



Finalmente, es muy probable que a esta movilidad social interna corresponda también una movilidad social externa, particularmente entre el segmento de altos ingresos de nuestros países, y los países centrales que integran el núcleo del sistema transnacional, el que evidentemente constituye un mercado internacional de trabajo para los recursos humanos de elevados niveles de calificación. De ahí la emigración masiva de profesionales y técnicos de nuestros países —la llamada “fuga de cerebros”—, pero de ahí también un flujo inverso de expertos y administradores para orientar y organizar nuestro proceso de modernización y desarrollo. El gráfico anterior procura ilustrar este conjunto de procesos de movilidad social interna y externa.

El proceso de desintegración-social que se ha esbozado en los párrafos anteriores afecta también a las instituciones sociales en que se articulan y expresan los diversos grupos y sectores. Tendencias similares a las descritas para el conjunto de la sociedad deberán encontrarse por consiguiente en el Estado, en la Iglesia, en las fuerzas armadas, en los partidos políticos de base relativamente amplia, en las universidades. La crisis que vive cada una de estas instituciones tendrá características singulares de acuerdo con la combinación especial de grupos que las componen, pero también de acuerdo a la intensidad que en cada una de ellas adoptan los procesos de integración transnacional y de desintegración nacional, y a la forma como afectan su estructura y funciones.

NATURALEZA E IMPLICACIONES DE LA
'HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL'
DE LA AMÉRICA LATINA*

Aníbal Pinto

* Publicado en *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 1970.

1) En este artículo, que se encuentra relacionado y coordinado con otros que versan sobre la misma cuestión general,¹ se discutirán los siguientes aspectos:

a) La naturaleza de la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y sus diferencias con el enfoque clásico del dualismo;

b) Las implicaciones de la señalada heterogeneidad para la dinámica del desarrollo latinoamericano.

El análisis se realizará en un nivel bastante alto de abstracción, mirando a la América Latina en su conjunto, pero en la parte final se tomarán en consideración algunas situaciones nacionales o regionales específicas.

2) Veamos en primer lugar ciertos puntos relativos a la "tesis dualista".

Respecto a la concepción económica del dualismo, parece evidente que ella se identifica con un caso extremo y "abstracto" de las economías primario-exportadoras, esto es, el de los "enclaves". Se plantea ahí la diferenciación entre el "complejo" exportador y el "resto", siendo más o menos completa la separación de las dos áreas. Recordando a Singer podría decirse que el complejo exportador, aunque geográfica y políticamente estuviera dentro del país, económicamente era, en verdad, una "extensión" o parte del sistema "central". De todos modos, *el punto clave no es que se tratara de áreas diferenciadas, sino que era nula o mínima la "irradiación" del loco exportador hacia el "hinterland"*. El primero crecía

1. Véase "Estudio Económico de América Latina", 1968.

hacia y desde afuera; el segundo “vegetaba” sin otros estímulos que los “endógenos”².

3) Las economías primario-exportadoras de la América Latina podrían clasificarse según su parentesco o distanciamiento del arquetipo de enclave. Quizá las más próximas hayan sido las *banana republics* del pasado. Las más distantes, las del cono sur, inclusive la del Brasil, por la dispersión especial y la sucesión en el tiempo de los diversos focos exportadores en este país.

Las diferencias podrían atribuirse a tres tipos de factores principales. Por un lado, a la naturaleza de los recursos-base de la exportación. Allí donde éstos eran en alto grado “especializados” para el mercado externo (tipo plantaciones y productos mineros), el divorcio tendía a ser mayor que en el caso de producciones más compartidas entre mercado interno y exterior (caso de los productores de alimentos básicos del Río de la Plata). Por otro lado, sobresale el elemento político-institucional. Allí donde se plasmó un “estado nacional” más o menos independiente, hubo mayores posibilidades de transferir hacia las demás actividades y regiones el dinamismo del complejo exportador.

Finalmente, está el hecho de la mayor o menor significación e impermeabilidad de la sociedad o economía “tradicionales”, como en el caso de los países del imperio incaico.

Según fueran éstas y otras circunstancias se delineó la contextura dualista de las economías primario-exportadoras de la América Latina, referida básicamente a los radicales desniveles de productividad y a los nexos o “comunicación” entre el sector exportador y el “resto”, y *no*, por ejemplo, el predominio o diferencias en cuanto a relaciones capitalistas o “feudales” (más propiamente “señoriales”) o a la integración o no en un “sistema político-nacional”. En algunas partes, repitamos, la separación fue casi completa, sea desde el ángulo de las poblaciones implicada; en uno u otro sector, sea desde el prisma espacial, esto es, de las regiones incorporadas o marginadas del comercio exterior.

2. Sobre la materia, véase “A review of the concept of the ‘dual economy’”, por Yoichi Itagaki. Revista *The Developing Economies*, volumen VI, núm. 2, junio de 1968. Este artículo contiene referencias muy completas a las principales aportaciones sobre el asunto.

4) El desarrollo de la industrialización, entendida en su sentido más amplio, esto es, comprendiendo todas las actividades complementarias, modifica sensiblemente y en diversos grados aquel cuadro más o menos simple y pronunciado de heterogeneidad estructural. En lo sustancial, y para no repetir análisis ya familiares, la llamada diversificación "hacia adentro" lleva a la aparición y fortalecimiento de un sector no exportador, "modernizado" y "capitalístico", con niveles de productividad sustancialmente superiores al promedio del sistema y similares (al menos en términos de precios nacionales) a los del complejo exportador.

En cierto modo, este fenómeno viene a tomar cuerpo definido en los países precursores en la "segunda etapa" del proceso, cuando ellos entran al campo de los bienes intermedios y de consumo duradero "pesado", basados en tecnologías modernas y de mayor densidad de capital. En la fase anterior, en cambio, digamos desde los años 30 hasta inicios de los años 50, la expansión fabril se llevó a cabo primordialmente vía la utilización de la capacidad preinstalada y el desarrollo de las industrias ligeras. Otro podría ser el caso de los países de industrialización más tardía, en que los primeros pasos industriales ya se dan con la importación de tecnologías modernas que determinan de partida un "corte" en los niveles de productividad.

5) A la luz de los cambios acarreados por la industrialización puede descomponerse la estructura productiva de la América Latina en tres grandes estratos para ciertos fines analíticos a que se aludirá después. Por un lado, el llamado "primitivo", cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, a un "polo moderno", compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejante a los *promedios* de las economías desarrolladas, y, finalmente, el "intermedio" que, de cierta manera, corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional. Nótese bien el carácter multisectorial de cada uno de los estratos, como asimismo la diferencia con la dicotomía más corriente de mundos urbano y rural.

Varios problemas se plantean al considerar esta clasificación.

El *primero* podría ser el relativo a la *validez de la diferenciación* o "*discontinuidad*" de esos estratos. El *segundo* a las *relaciones entre ellos* o a su *colocación en el "continuo" de la economía interna*.

6) En lo que respecta al asunto de la "discontinuidad", importan sobre todo dos cosas: la *magnitud de los contrastes* entre los segmentos clasificados y la *significación de los contingentes humanos y las actividades productivas vinculadas a cada uno de ellos*.

Desde el primer ángulo, la productividad por hombre en el sector "moderno" sería poco más de cuatro veces la promedia, en tanto que la del "primitivo" no alcanzaría a una cuarta parte de la misma. En otros términos, la del primero sería más de veinte veces superior a la del segundo. En figuras absolutas esta representaría una productividad por hombre de alrededor de 4 000 dólares-año y 190 dólares-año, respectivamente. La del estrato "intermedio" sería casi igual a la media de la economía y equivalente a unos 1 000 dólares por hombre ocupado³.

Como punto de referencia aproximado pueden considerarse los contrastes de la productividad por hombre en las principales actividades económicas en los países desarrollados:

PRODUCTO BRUTO INTERNO POR PERSONA OCUPADA^a
EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LA GRAN BRETAÑA, 1960

Sector	Estados Unidos	Gran Bretaña
Total	100	100
A. Agricultura	47	93
B. No agrícola	105	100
I. Bienes y servicios básicos	128	102
a) Minería	133	90
b) Manufactura	125	97
c) Construcción	120	99
d) Servicios básicos	147	128
II. Servicios	90	98

Fuente: Yearbook of national accounts statistics 1965; Statistical Abstract of the United States, 1964; y Annual Abstract of Statistics.

^a Al costo de factores.

3. Véase sobre la materia, "La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años", CEPAL, E/CN.12/L.1, trabajo preparado por Zygmunt Slawinski y presentado al seminario organizado por la OIT y realizado en Río de Janeiro, Brasil, octubre de 1964. También A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina", Revista *El Trimestre Económico*, N° 125, México, 1965.

Puede verificarse a primera vista la relativa *homogeneidad* de los distintos sectores. Claro está, las diferencias serían mayores si se adoptara la misma visión que nosotros empleamos, pero aun desde el ángulo estrictamente "sectorialista", los contrastes latinoamericanos son sustanciales. Por ejemplo, la productividad por hombre en la agricultura es menos que la décima parte de la de la minería y menos de la quinta parte de la industria fabril. Por otra parte, conviene insistir en los desniveles intrasectoriales. Veamos algunas situaciones globales al respecto. En la agricultura, las explotaciones adscritas al sector "moderno" tendrían una productividad alrededor de 14 veces mayor que la prevaleciente en el sector "primitivo". En lo que respecta al manufacturero, los establecimientos del sector "moderno" llegarían a un nivel de productividad casi 30 veces superiores a las pequeñas unidades de su sector "primitivo"⁴.

Es difícil, pues desconocer que existe realmente una discontinuidad, esto es, una situación patente de heterogeneidad estructural, sea cual sea el ángulo que se escoja para la comparación, la cual, por otra parte, contrasta con la apreciable homogeneidad de las economías industrializadas⁵.

7) Pero lo anterior debe verse en conjunto con el otro aspecto: el de la *significación de los diversos estratos*.

Para ir al grano del asunto podría sentarse lo siguiente: que en tanto las actividades, poblaciones y áreas "rezagadas", "marginadas" (o como quiera llamárselas) representan fracciones pequeñas o insignificantes en la estructura global de los países "centrales", ocurre lo contrario en el ámbito latinoamericano (y subdesarrollado en general).

En efecto, según las estimaciones realizadas, entre el 35 y el 40% de la población activa latinoamericana laboraría en el estrato "primitivo"

4. Estimaciones preliminares de la CEPAL para 1960. Naturalmente, las proporciones de la población activa incorporadas a los diversos estratos varían considerablemente en cada sector. En breve, el porcentaje retenido en el estrato "primitivo" de la industria es relativamente bajo en tanto que es bastante alto en el sector agrícola.

5. Como se comprende, esa heterogeneidad sustancial va de la mano y en gran medida es la causa principal de la incompleta o muy débil *integración* interna de los sistemas. La baja productividad, los escasos "excedentes" comerciables o intercambiables de algunos sectores, impiden o limitan de hecho sus relaciones con los demás. Podría agregarse que también ocurre algo semejante a nivel internacional: las relaciones son más importantes y dinámicas entre economías industrializadas (diversificadas y "homogeneizadas" en términos de progreso técnico) que entre ellas y las subdesarrolladas.

(aunque genera menos del 8% del PBI). En cambio, sólo alrededor del 13% lo haría en el "moderno". Podría especularse en el sentido de que en una economía industrializada las proporciones se invierten, y aun así, seguramente los "rezagados" están menos distantes de la productividad media y de la correspondiente al área más adelantada.

8) Las consideraciones anteriores sólo tienen que ver con ciertos rasgos fundamentales de la estructura global. Lo que interesa ahora es examinar *las relaciones entre los estratos en la dinámica del desarrollo*.

Para ahorrar digresiones tratamos de "colocar" la cuestión a la luz de la experiencia de las economías centrales. En primer lugar parece evidente la tendencia a largo plazo hacia la nombrada "homogenización" de los sistemas, que se reproduce prácticamente en todos los planos. En segundo lugar, si bien es obvio que ese curso no significó un avance uniforme, sino que se manifestó vía la aparición de focos o "sectores líderes", lo decisivo es que éstos "arrastraron" a los demás hacia niveles semejantes o cada vez más altos de productividad. La influencia de las políticas económicas y sociales, sobre todo en la posguerra, son un factor principal en el proceso. No se trata, pues, de una tendencia totalmente espontánea o "natural".

No cabe duda de que la visión de esa experiencia estaba en la mente de quienes propugnaron el camino de la industrialización en la América Latina (sin olvidar, por cierto, la imposición de otros hechos, sobradamente destacados en el enfoque "cepalino"). En breve, se partía de la base de que el nuevo "polo" establecido alrededor de la industria y proyectado "hacia adentro" iba a cumplir una misión "homogenizadora" similar a la registrada en los "centros".

Por un tiempo, en las primeras fases de la "industrialización sustitutiva", pudo pensarse que la perspectiva tenía visos de materializarse. En el presente, en cambio, es manifiesto que el optimismo se ha apagado o desaparecido⁶.

6. Esto no significa, como ha escrito recientemente Hirschman, una "desilusión" con respecto a la industrialización, así, en general, sino que una reconsideración de un tipo particular de industrialización sustitutivo. (Véase "The political economy of import-substituting industrialization in Latin America", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. LXXXII, febrero de 1968. Publicado también en *El Trimestre Económico*.)

9) ¿En qué se funda esta modificación de expectativas? Resumiendo “heroicamente” podrían privilegiarse los siguientes aspectos:

a) La cadencia del desarrollo ha estado lejos de acelerarse, consolidarse y hacerse “autosostenida”;

b) La dependencia del exterior ha mudado de rostro, pero en muchos casos se ha tornado tanto o más influyente que en el pasado (endeudamiento crónico, enajenación de las decisiones de política económica, subordinación tecnológica, extranjerización de actividades básicas, etcétera),

c) Grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del “espacio económico”, han quedado absoluta o sustancialmente marginados del avance registrado en el “polo moderno”. En otras palabras, ha habido una *triple concentración de los “frutos del progreso técnico”*: al nivel social, al de “estratos” económicos y al regional.

d) Finalmente —y lo más importante— no se discierne ninguna señal significativa de que la tendencia anterior vaya a rectificarse espontáneamente. Por el contrario, parece razonable suponer —y hay argumentos para defender la hipótesis— que puede o debe acentuarse.

En suma, la capacidad de irradiación o arrastre del “sector moderno” ha resultado, para decirlo discretamente, mucho menor que la esperada. De este modo, *más que un progreso hacia la “homogenización” de la estructura global se perfila un ahondamiento de la heterogeneidad de la misma*⁷.

10) En este respecto, para fundamentar la suposición, es útil tener en cuenta algunos antecedentes relativos tanto a economías de mayor grado de desarrollo que la América Latina, pero donde se reproducen o reprodujeron algunas características estructurales semejantes, y a nuestra propia región.

Respecto a lo primero puede tenerse a la vista lo sucedido en algunas economías del sur de Europa, como España e Italia. Sobre este aspecto, un trabajo muy importante de la Comisión Económica de Europa⁸ señalaba lo siguiente:

7. Nótese bien que esta conclusión (sin ser una deducción “analógica”) tiene su contrapartida en lo ocurrido a nivel internacional. Tampoco, en este caso, se cumplieron las optimistas suposiciones decimonónicas respecto a la diseminación y compartimiento en escala mundial de las mejoras de la productividad en los centros industrializados. A la inversa, las desigualdades de inicio se han, evidentemente, exagerado.

8. Estudio Económico de Europa, 1954. Naciones Unidas (pp. 138 y 139).

... las disparidades regionales de ingreso son mucho más grandes en los países pobres de Europa que en los ricos. Grandes áreas de los países del sur de Europa muestran ingresos por persona inferiores a los dos tercios de sus promedios nacionales, en tanto no se encuentran diferencias tan notorias en Alemania Occidental, Suecia o los países del Benelux. Las diferencias en este respecto entre países ricos y pobres son mucho más pronunciadas ... porque la mayoría de las áreas pobres en los países ricos están escasamente pobladas. Por el contrario, las regiones pobres del sur y al oriente de Europa están muy densamente habitadas. Mientras que la población en regiones por debajo de los dos tercios del promedio nacional constituyen un porcentaje muy bajo en la Gran Bretaña, Suiza, Austria y alrededor del 10% en Noruega y Francia, alcanza a representar más o menos un tercio de la población en Italia, Turquía y España.

Las disparidades regionales en los países más pobres de Europa se deben en parte al hecho de que éstos comprenden "islas de progreso", por lo general la capital y otras ciudades grandes, en el medio de un océano de relativo atraso, sea por diferencias en los recursos naturales, el clima o la topografía, sea por los sistemas de tenencia de la tierra y otros factores institucionales.

Parece necesario subrayar que un elemento principal para la cuestión planteada es el incremento y/o la retención de las poblaciones en las áreas rezagadas. Por ejemplo, según la fuente indicada, entre 1900 y 1950, en las regiones pobres de España y de Italia, el número de habitantes aumentó más o menos al mismo paso que la del país, y en algunos casos con mayor intensidad, como sucedió en Andalucía y Cerdeña, a lo cual debe agregarse la circunstancia ya apuntada de que la representación de esas áreas sea bastante alta en el total⁹.

Otra ilustración clara y poco considerada (que no desmiente la tendencia a largo plazo hacia la homogeneización en los centros) es la de los Estados Unidos y, más específicamente, la del sur de los Estados Unidos. A este respecto creemos suficiente reproducir algunos párrafos de un conocido trabajo de Sydney Dell:¹⁰

⁹ Conviene tener en cuenta que si este problema se ha aliviado en tiempo más reciente, ello se ha debido principalmente a la emigración masiva de mano de obra hacia otros países europeos.

¹⁰ Sydney Dell: "Economic Integration and the American Example", *The Economic Journal*, marzo de 1959.

... quizá debería ser señalado que la historia registra numerosos ejemplos de la tendencia opuesta, esto es, de la "polarización económica" en la medida que las áreas ricas de una comunidad o país se tornan más y más ricas y las áreas pobres, se empobrecen aún más. ... la historia de los Estados Unidos sugiere que las fuerzas de la integración económica en ese país no han sido tan vigorosas como a menudo se sostiene. En primer lugar, antecedentes cualitativos sugieren que a través de la mayor parte del siglo XIX los Estados del Sur quedaron considerablemente rezagados en relación al resto del país y con respecto al crecimiento de la producción y el ingreso.

... aun hacia 1954, después de unos 80 años de desarrollo industrial en el Sur, la participación de sus Estados en el total del empleo industrial del país llegaba sólo al 20%, aunque ellos todavía conservaban el 31% de la población. Por otro lado, el ingreso medio en los Estados sureños más pobres aún era inferior a la mitad del prevaliente en los más ricos.

Lo que es sin duda notable acerca de la brecha (entre el Norte y el Sur) no es que ella se haya producido entre 1880 y 1950, sino que ella haya perdurado por tanto tiempo a pesar de las fuerzas competitivas dominantes en la economía más dinámica del mundo occidental.

11) En lo que se refiere a la América Latina, lo primero que habría que tener en cuenta es que después de tantos decenios de crecimiento "hacia afuera" y "hacia adentro", entre un 40 y un 50% de la población latinoamericana continúa marginada de los beneficios del desarrollo y tiene ingresos medios similares a los de los países de Asia y África.

Por desgracia no se dispone de antecedentes que permitan apreciar cuál ha sido y es el ritmo de incorporación de las poblaciones al llamado sector "moderno", aunque sí se comprueba que núcleos claves de ese estrato, como la industria fabril y los servicios básicos, han disminuido sus tasas de absorción en la década de los años 60 con respecto a la década anterior¹¹.

De todos modos, para una verificación aproximada, puede apreciarse la evolución ocurrida en algunos países representativos respecto a la

11 Véase Estudio Económico de América Latina, 1968. Cuadro 1-22.

incorporación de población activa en las áreas desarrolladas y a la inversa, la retención de la misma, en las subdesarrolladas. En los cuadros siguientes se registran esos hechos en lo que se refiere al Brasil, el Perú y el Ecuador. Tal vez la conclusión sobresaliente que se desprende de esas informaciones es que la expansión, a veces bastante rápida, de la población acogida por las regiones más dinámicas no ha sido óbice para que continúe aumentando en términos absolutos el contingente arraigado en la "periferia interna". Más aún, debe tenerse en cuenta (y ésta es otra perspectiva fundamental para la discusión) que las regiones avanzadas tienen *su propia periferia interna*, compuesta en lo principal por la llamada "marginalidad urbana".

En resumen, reiteramos, hay razones para suponer una tendencia hacia la agudización de la heterogeneidad estructural, que en algunos casos puede no significar un desmejoramiento absoluto de la situación de los "marginados", pero que casi siempre importará un distanciamiento de las situaciones relativas.

BRASIL: REPARTICIÓN DE LA POBLACIÓN POR ÁREAS DE DESARROLLO

	1940		1960		1970 ^a	
	Mil habitantes	%	Mil habitantes	%	Mil habitantes	%
Área desarrollada ^b	8 944	22	16 282	23	22 600	24
Área subdesarrollada ^c	15 862	38	30 007	43	38 291	40
Área intermedia ^d	16 430	40	24 678	34	34 371	36
Brasil	41 236	100	70 967	100	95 262	100

Fuente: Censo Demográfico de 1960.

a Proyección hecha por IBGE.

b Estado de Guanabara y São Paulo.

c Incluye las regiones Norte, Nordeste y los Estados de Bahía, Sergipe, Espírito Santo y Río de Janeiro.

d Incluye los Estados del Sur —Panamá, Santa Catarina y Río Grande do Sul; Minas Gerais y la nueva región de frontera del Centro-Oeste.

ECUADOR:
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR REGIONES

	Volumen absoluto (miles de habitantes)			Estructura (porcentajes)		
	1938	1950	1962	1938	1950	1962
Sierra	14 52.3	18 96.1	2 461.0	61.3	58.0	52.1
Costa	759.1	13 26.2	2 178.6	32.0	40.5	46.1
Oriente (y otros)	158.4	48.8	81.5	6.7	1.5	1.8
Total	2 369.8	3 271.1	4 721.1	100.0	100.0	100.0

Fuente: "Indicadores Económicos", Junta de Planificación del Ecuador, julio de 1967.

Nota: 1938. Estimaciones según fuente arriba citada. 1950 y 1962 corresponden a datos censales.

PERÚ: POBLACIÓN ENUMERADA EN LA COSTA Y
RESTANTES REGIONES EN 1945 Y 1965
(millones de habitantes)

	1945	Porcentaje en el total	1965	Porcentaje en el total
Costa	2.4	31.2	3.4	29.6
Demás regiones	5.3	68.8	8.1	70.4
Total	7.7	100.0	11.5	100.0

Fuente: Estimaciones basadas en los censos de 1940 y 1961. Los datos censales por circunscripciones menores han sido extrapolados de acuerdo con índices regionales de crecimiento.

Nota: La definición de Costa no se restringe a la acostumbrada demarcación topográfica (por ejemplo, la cota de 1 500 m. de altitud). Ciertas circunscripciones han sido excluidas o incluidas de acuerdo con el grado de integración a la economía exportadora no minera de la vertiente occidental de los Andes. Esta definición da lugar a una mayor población asignada a la Costa que la resultante de seguir las definiciones usuales. La diferencia, sin embargo, es relativamente pequeña (menos de 250 mil habitantes en 1965) y no modificaría la tendencia al crecimiento del conjunto de "demás regiones".

12) Claro está que los distintos estratos y, en general, todos los componentes de la estructura global están "insertados" en un contexto común. No son, pues, compartimentos estancos ni "sistemas", de manera que es preciso hurgar en la naturaleza de sus relaciones, materia que todavía

requiere mucha meditación e investigaciones. A título meramente exploratorio discutiremos las posibilidades principales al respecto.

La primera podría identificarse con el llamado "colonialismo interno"¹².

No es difícil encontrar algunos casos y situaciones en que se discierne una suerte de "explotación" de la "periferia interna" por parte de su "centro" (o sector moderno) que podría haber tenido lugar por medio de alguno o todos estos mecanismos principales:

a) La relación de precios de intercambio, que reproduciría el fenómeno verificado a nivel internacional, esto es, que el "centro" interno no distribuye o comparte con la periferia (en el intercambio de bienes primarios por manufacturados, principalmente) las ganancias derivadas de su creciente productividad¹³.

b) La discriminación cambiaria, en la medida que exportaciones originadas en la periferia le fueron pagadas en divisas sobrevaluadas, las mismas que se entregaron subvaluadas a los importadores del "centro".

c) La transferencia de excedentes financieros creados en la periferia hacia las actividades del "centro" (similares a la "fuga" de capitales desde la periferia a "centros" externos).

d) La posible desproporción en el reparto de las inversiones públicas y privadas en beneficio del sector moderno, especialmente en los grandes centros urbanos.

13) Siendo difícil aquilatar y cuantificar esos fenómenos, no es menos cierto que hay efectos "compensatorios", como son los derivados de gastos públicos, inversiones sociales, políticas de "reequilibrio regionales", etcétera, cuyo objeto es aliviar el estado de la "periferia" y que necesariamente son financiados en gran parte a costa de los excedentes del sector moderno. Asimismo, podría pensarse que éste coloca al alcance (o a la vista u oído) de los "marginados" los bienes característicos de sus patrones de consumo, pero esto, aparte de asemejarse mucho al "suplicio de

12. Creo que Wright Mills fue uno de los primeros en llamar la atención sobre este aspecto en un coloquio sobre "Resistencia al cambio", realizado en el Brasil (1960). El artículo figura en su antología *Poder, política y pueblo* (FCE, 1964, p. 109).

13. Respecto al significado económico y social de los aumentos "reales" y "nominales" de productividad (debido a la política económica, presiones de grupos y otros factores), ruego ver mi artículo "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, N° 125, enero-marzo de 1965.

Tántalo”,¹⁴ en alguna medida provoca efectos indeseados o discutibles (como ser el descenso de los estándares alimenticios en aras de, digamos, la adquisición de la radio transistor —observación de Pedro Vuskovió). Dicho sea de paso, estos y otros expedientes son los que hacen participar (limitada y “pasivamente”) a la periferia en la sociedad global, pero sin llegar a “integrarla” al nivel básico, el económico, esto es, vía difusión del progreso técnico, el crecimiento de la productividad e ingresos, la ampliación y elevación de las oportunidades de empleo, etcétera. (¿No tiene todo esto una semejanza con las funciones y alcances de la “ayuda exterior” (especialmente con objetos sociales) y el “efecto demostración”?).

14) A nuestro juicio (y sabemos que en esto hay diferencias claras de opinión)¹⁵ más importante que la cuestión anterior es la otra alternativa: que en las condiciones actuales es posible que los sectores modernos hayan adquirido un grado considerable (aunque siempre relativo y condicionado) de autonomía interna, no externa, nótese bien, esto es, que tienden a crecer apoyados en sus propias fuerzas, estableciendo circuitos propios de gasto-ingreso, ahorro-inversión, etcétera. Esto significa, desde otro ángulo, que (salvo los esfuerzos “rectificadores” de la política pública) su tendencia “espontánea” apunta en la dirección de una menor irradiación hacia la periferia interna y una mayor concentración (o apropiación) de sus logros de productividad.

Son demasiado obvias las desventajas de esa inclinación desde una visión “nacional”, y no abundaremos sobre este punto. También puede ponerse en duda la “economicidad” general del proceso, aspecto que tampoco trato, por haberse discutido ampliamente en los documentos sobre distribución regional de la actividad económica.¹⁶ En cambio nos interesa discurrir “especulativamente” sobre las oportunidades de prosperar que ofrece ese esquema.

14. Recuérdese que el 50% de la población prácticamente no participa en el “mercado industrial”. (Véase *El proceso de industrialización en la América Latina*.)

15 Por ejemplo, con los que creen que el sector moderno emergió “a expensas” de los otros que la “explotación” de éstos es indispensable para su funcionamiento —idea que, en lo esencial, no compartimos.

16. Véase *Estudio económico de América Latina*, 1968, cap. II.

15) Imposibilitado para analizar debidamente la cuestión, nos permitiremos de nuevo una síntesis “brutal”, enderezada a evidenciar la que nos parece “*la gran contradicción del modelo*”. Ella es, a nuestro juicio, la siguiente:

que se está pugnando por reproducir la estructura productiva de la “sociedad de consumo opulenta”, hecha posible por una base amplia y diversificada de producción y por niveles medios de ingreso sobre los 1 500 dólares, en economías que obviamente no cuentan con lo primero y apenas alcanzan a 500 dólares por persona-año¹⁷.

Parece útil contrastar esta contradicción básica con la que germinó en la fase de crecimiento hacia afuera. Como bien lo planteó Jorge Ahumada, ella residió en la disociación entre una estructura productiva “simple”, asentada en las actividades primarias de exportación y la estructura diversificada de la demanda y el gasto, determinada por el nivel y, sobre todo, la concentración del ingreso. A las importaciones correspondía resolver la contradicción.

Producida la contracción o el estrangulamiento de la capacidad para importar, los países emprendieron la tarea de “reajustar” sus estructuras internas de producción al patrón de la demanda. Sin embargo, por causas diversas y conocidas, desde la distribución del ingreso hasta la “internalización” del efecto demostración (con la producción doméstica de los bienes en un tiempo prohibidos o desconocidos), esa estructura de producción dio la espalda a la realidad esencial de un bajo ingreso medio y se empeñó en reproducir la correspondiente a economías en un estadio muy superior de desarrollo.

Aquí parece residir una de las causas profundas del llamado “agotamiento de la industrialización fácil”. Satisfechas las demandas de la relativamente pequeña población de altos ingresos, el sistema retaca su

17. Podría alegarse que en el sector moderno probablemente los ingresos por persona sobrepasen a los mil dólares por año y que sí, de todos modos, la dimensión absoluta es relativamente pequeña, debe recordarse que también existen pequeños países altamente industrializados. Este razonamiento, entre otras cosas, pasa por alto aspectos como los siguientes: a) el contexto histórico y las condiciones generales internas que rodearon la industrialización de, por ejemplo, los pequeños países desarrollados europeos; b) la elevada proporción de la producción manufacturera que se exporta (extensión del mercado interno); y c) la considerable homogeneización (desde todo punto de vista) de la sociedad interna.

paso y/o se esfuerza por aligerarlo concentrando aún más los ingresos y/o ampliando "ficticiamente" el mercado vía dilatación de los plazos, extensión de las facilidades, la incitación "al segundo automóvil", etc. Todo esto con un tremendo drenaje de recursos financieros y de ahorros "potenciales", esto es, que se filtran hacia el financiamiento del consumo en lugar de alimentar la inversión real.

16) Conviene dejar registradas aquí, aunque sea al pasar, un par de ideas a propósito del "consumo conspicuo". Primero: sobre el concepto mismo. Como es meridiano, no está relacionado con la *naturaleza* de los bienes, sino, con otros aspectos, como ser, que se trata de consumos circunscritos total o absolutamente a una pequeña minoría y que, por lo mismo, están divorciados del patrón de la demanda o gastos de la mayoría, condicionado por el ingreso medio. Ésta es la razón obvia de que el automóvil —en los Estados Unidos o Alemania— no es un objeto "conspicuo" y sí lo es en una economía subdesarrollada, con el tercio o menos del ingreso por persona, lo que no quiere decir que se deba o pueda suprimir absolutamente el uso de ese u otros bienes conspicuos.

En segundo lugar —y que es lo más importante—, pocos han prestado atención al "costo social" acrecentado que implican las nuevas formas de consumo "opulento". En breve, los consumos típicos de los grupo de alto ingreso "tradicionales" eran relativamente "baratos" en términos de "costos de oportunidad": en lo principal se traducían en numerosa servidumbre, buenas comidas y bebidas y lujosas residencias —uso todos que reclamaban factores relativamente abundantes sin muchos empleos alternativos. Bien distinto es el caso actual. Los consumos "opulentos" de este tiempo demandan mucho capital y fuerza de trabajo y capacidad empresarial altamente calificada (*v. gr.*, industria automotora o electrónica). Allí donde estos factores abundan —o sea en una economía desarrollada— el problema se reduce (aunque de ninguna manera desaparece, como lo han destacado sobradamente autores como Galbraith Sweezy y otros), pero en los nuestros adquiere primordial significación tanto más cuanto que esos tipos de producciones envuelven también un *alto componente importado*, no sólo en insumos y maquinaria, sino que también en pagos al exterior.

Por otro lado, tampoco debe olvidarse la distinta implicación financiera de los distintos patrones de consumo "conspicuo". En breve: los nuevos o modernos requieren una movilización masiva de recursos,

aparte de un aparato institucional extenso y costoso. Todo esto no se precisaba para producir y comercializar bebidas, zapatos, textiles o servicios personales, pero son indispensables cuando se trata de autos, televisores, radios, sistemas de calefacción central, etcétera. El "financiamiento del consumo" pasa a tener tanta o mayor importancia (sobre todo en nuestros países) que el "financiamiento de la inversión".

17) ¿Hay alguna alternativa frente a la modalidad de crecimiento antes examinada, y que se ha denominado "por diversificación", dando a entender que descansa en la multiplicación incesante de productos para una relativa minoría de altos y medianos ingresos en tanto que se descuidan los bienes y servicios esenciales y la ampliación de la base productiva?¹⁸

Sobra anotar que la respuesta excede por demás el marco de estas notas y las posibilidades de quien las escribe. Anotemos, sin embargo, algunas directrices básicas para otro modelo y estrategia.

La primera residiría en la traslación rotunda de acento desde un crecimiento precariamente asentado en las bases anteriores hacia uno cuyo pivote y objetivos centrales sean la *diseminación* del progreso técnico, la *ampliación* del mercado interno, la *homogeneización* del sistema —fines íntimamente ligados y, en verdad, caras de una misma moneda— y, "last but not least", *el logro de un mayor grado de autonomía o capacidad de autosustentación* del proceso respecto a influencias exteriores.

Sin pretender desenvolver los contenidos de esa recomposición estratégica, cuyos antecedentes, por lo demás, se encuentran en las observaciones anteriores, es útil preocuparse de ciertos malentendidos. En otras palabras, de lo que *no* significa el nuevo planteo que se trata de elaborar.

18) En primer lugar, él no envuelve ningún "prejuicio" contra el sector moderno o el estímulo a/y creación de unidades de alta productividad. Lejos de eso. Por un lado se parte de la base de que la existencia "material" del mismo representa un factor muy ventajoso, tanto porque allí se radica gran parte del "potencial real de inversión" (bienes intermedios básicos y de capital e incluso industrias de consumo duradero de

18. Véase, Carlos Matus, "Algunas cuestiones básicas para la discusión de una estrategia del desarrollo latinoamericano", ILPES, mimeografiado, 1968.

uso alternativo entre inversión y consumo) como también del “potencial de ahorros”¹⁹.

Por otra parte, y a la vista de esa realidad, se postula la “reconversión” de ese sector, de modo que su potencial, en lugar de servir primordialmente los intereses y reclamos de una “caricatura” de “sociedad opulenta” se dedique a “trasmitir” su progreso al resto de la economía; a “levantar” las poblaciones, áreas o sectores rezagados. Sobran las ilustraciones simples pero elocuentes del asunto: el acero puede servir para construir rascacielos de oficinas o para fabricar herramientas o maquinaria agrícola; la industria automotora puede entregar autos costosos o camiones; el cemento puede emplearse en grandes mansiones o en obras de regadío o caminos, etcétera. No se trata, insistamos, en “esto o lo otro”, sino que de una modificación sustancial de las proporciones asignadas a los distintos fines²⁰.

19) Dentro de este mismo contexto —y aludiendo a otro equívoco, es meridiano que no hay oposición *per se* a la “importación tecnológica”—, a despecho de sus incongruencias conocidas. El *quid* del problema yace de nuevo en los criterios para asignar los recursos *limitados* de que se dispone para ese efecto. Aunque elemental, raras veces prima ese precepto del silabario económico. Los recursos que se gastan en una intensa y continuada modernización y diversificación de, digamos, la producción textil, son los mismos que podrían o deberían encaminarse a industrias claves, como las de exportación. Puede ser muy beneficiosa “en sí” la mecanización extensiva del sector financiero, pero se están empleando los mismos medios que podrían contribuir al establecimiento o ampliación de industrias intermediarias básicas o de productos químicos para la agricultura. Y así, etcétera.

20) Por último, también parece evidente que una perspectiva como la diseñada no tiene ningún parentesco con las viejas políticas “redistributivas”. Por el contrario, su objetivo es alterar algunos condicionamientos de fondo de las desigualdades extremas, como son los que establecen los niveles de productividad, las situaciones de empleo, el radio de oportunidades

19. Parece obvio que un modelo “a la soviética” es difícilmente imaginable en las condiciones latinoamericanas actuales.

20. Véase una discusión bastante amplia de estos aspectos en el documento de CEPAL, presentado a la Conferencia de Lima (1969), “Movilización de recursos internos”, E/CN.12/827.

de la masa más o menos "marginada" del proceso de desarrollo y cambio, etcétera"²¹.

21) Como se advirtió, la discusión anterior ha tenido en vista la región en su conjunto y corresponde ahora tomar en cuenta las diferencias nacionales, que afectan sensiblemente el grado y la forma en que se aplica el análisis global.

Para presentar la cuestión pueden considerarse los antecedentes del siguiente cuadro, basado en estimaciones muy conjeturales, pero, de todos modos, útiles para situar el asunto. Para simplificar sólo se han tomado los estratos "moderno" y "primitivo", registrando los porcentajes de población activa y las contribuciones al producto interno de cada uno.

SITUACIÓN DE ALGUNOS PAÍSES EN CUANTO A ESTRATOS PRODUCTIVOS ALREDEDOR DE 1960
(porcentajes)

	Sector Moderno		Sector Primitivo	
	Empleo	Porcentaje PBI	Empleo	Porcentaje PBI
Argentina	24	55	7	2
Venezuela	20	72	26	5
Chile	21	53	24	5
México	16	51	35	8
Brasil	14	42	42	10
Perú	10	40	56	14
Centroamérica	7	32	60	16

Nota: Estimaciones aproximadas en base a antecedentes del documento de Z. Slawinsky. Ver página 4.

Resalta a primera vista el contraste entre los casos extremos. En tanto en la Argentina no tiene mayor significación el empleo en el sector "primitivo" y alrededor de una cuarta parte de la población trabajaba ya a niveles de productividad comparables a los de las economías desarrolladas,

²¹ Véase al respecto, E/CN.12/770/Add. "Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina, Caracas, del 2 al 13 de mayo de 1967.

la situación opuesta se verifica en el conjunto de Centroamérica, donde tres cuartas partes de la ocupación estaba radicada en las actividades "primitivas".

La consideración de esas diferencias permite definir los problemas centrales en cada caso. En la Argentina, en un grado importante, el grueso de la población activa está relativamente "incorporada" y lo que se trata de resolver son cuestiones como las siguientes: a) acelerar el crecimiento del sistema; b) extender la "modernización" a las actividades "intermedias"; y c) conseguir una equitativa distribución del producto social entre los "incorporados"²². En Centroamérica, en cambio, la cuestión básica es precisamente, cómo incorporar a la población del sector "primitivo" al proceso de desarrollo vía asimilación y difusión del progreso técnico.

No es posible en este artículo examinar las diferentes realidades y problemas nacionales, pero sí puede llamarse la atención sobre algunos aspectos sobresalientes. Por una parte, en algunos países, el nudo del asunto parece residir en la supervivencia de una agricultura "tradicional" (en el más amplio sentido del término), donde todavía vegeta una buena parte de la población, caso de algunos países andinos, como el Perú, el Ecuador o Bolivia. En otros, a la inversa, puede tener mayor significación relativa la cuestión del marginalismo urbano, como podría ocurrir en Chile o Venezuela. Por otro lado, cabe tomar en cuenta que en algunos países, por ejemplo en Bolivia, en parte de la América Central, como en el noreste brasileño o en regiones de México, el problema se complica por una desfavorable relación hombre-recursos, en tanto que en otras partes, digamos Venezuela, Colombia, o incluso la sierra peruana, la situación es más ventajosa al respecto y tienen mucho mayor gravitación restricciones institucionales como el sistema de tenencia de la tierra²³.

De todos modos, aunque en distinta medida, podría decirse que para todos se plantea la interrogación de si el patrón "concentrador" de desarrollo que se analizó con anterioridad es compatible con progresos sustantivos y a plazo adecuado en el sentido de la "incorporación" y la "homogenización".

22. Desde este ángulo puede deducirse que la preocupación argentina con su "integración nacional" tiene más que ver con la "incorporación espacial", esto es, con el aprovechamiento de sus áreas rezagadas y subpobladas que con la "incorporación social", o sea, de importantes poblaciones marginales.

23. En lo que se refiere a México sería interesante evaluar la importancia para este asunto de una de sus actividades más dinámicas, el turismo, a la vez relativamente "modernas" y altamente usadoras de fuerza de trabajo poco o no calificado.

MÁS ALLÁ DEL ESTANCAMIENTO*

María da Conceição Tavares y José Serra

* Introducción y capítulo I, en "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente", *El trimestre económico*, vol. 33 (4), N° 152, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre de 1971.

MÁS ALLÁ DEL ESTANCAMIENTO: UNA DISCUSIÓN SOBRE EL ESTILO DE DESARROLLO RECIENTE*

INTRODUCCIÓN

El propósito principal de este ensayo es abrir la discusión sobre las características fundamentales del desarrollo reciente del Brasil. El debate no es ajeno a otras economías de la América Latina, dadas algunas semejanzas, de mayor o menor grado, entre ellas y la economía brasileña. Por este motivo, siempre que es posible, se hacen referencias al conjunto de la región o a algunos países en particular.

En la primera parte del ensayo, intentamos demostrar las debilidades de la idea sobre el estancamiento económico —en su concepción

* Estas notas resumen parte del material docente utilizado por los autores en los cursos de la Escuela Latinoamericana de Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (ELASFLACSO) y de ESCOLATINA (Programa de Estudios de Post Grado de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile). Una primera versión fue presentada al 2° Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, promovido por la UNESCO y la ELACSO en noviembre de 1970. Varios aspectos de la discusión recogen y desarrollan ideas de Aníbal Pinto y Pedro Vuscovic, formuladas en los siguientes artículos: A. Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El trimestre económico*, N°125, 1965, e incluido también en Andrés Bianchi (ed), *América Latina: ensayos de interpretación económica*, Santiago, Ed. Universitaria, 1969; A. Pinto, "Diagnósticos, estructuras y esquemas de desarrollo en América Latina", *Boletín ELAS*, N° 5, año 3, junio de 1970 y P. Vuscovic, "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", *Cuadernos de la realidad nacional*, CEREN, Universidad Católica de Chile, N° 5, septiembre de 1970.

Los autores agradecen la enorme contribución de Aníbal Pinto en lo que se refiere al contenido y a la forma de este ensayo, lo cual, por cierto, no lo compromete necesariamente con las ideas que en él se exponen. El trabajo se ha beneficiado igualmente, con los valiosos comentarios de Luis Souza, Claudio Salm, Fernando H. Cardoso, Luis Barros y Francisco Weffort. Finalmente, obsérvese que las opiniones vertidas en este ensayo son estrictamente personales y no representan, necesariamente, el pensamiento de las instituciones a las que los autores están vinculados.

corriente— como tendencia general que afectaría las economías latinoamericanas. Hemos atribuido bastante importancia a este punto porque, a nuestro juicio, la creencia en ese estancamiento ha perjudicado significativamente el progreso de las interpretaciones sobre el modo en que operan algunas economías como la del Brasil.

Después de hacer un planteamiento general sobre el problema, analizamos con más detalle la tesis del estancamiento de un único autor: Celso Furtado, tal como la expone en su artículo “Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista”.** Elegimos este trabajo, porque es el que desarrolla de modo más explícito y riguroso la referida tesis.

Completamos la primera parte con una breve interpretación del proceso de crisis y recuperación de la economía brasileña a mediados de la década pasada.

En la segunda parte, intentamos caracterizar algunos rasgos que configuran el estilo de desarrollo económico reciente en el Brasil, partiendo de un enfoque que permitiera distinguir las formas particulares que asumen en la economía brasileña los rasgos básicos que presiden la operación de una economía capitalista, asociados a los procesos de expansión, difusión e incorporación del progreso técnico y reconcentración económica.

Por razones de tiempo, dejamos de lado el examen más detenido de algunos aspectos importantes, como el sistema financiero, que son fundamentales para la comprensión de los procesos de expansión y reconcentración.

Asimismo, debido al nivel sólo exploratorio de nuestro análisis, dedicamos bastante espacio a la discusión de algunos conceptos e ideas que tradicionalmente son entendidos de manera imprecisa o simplemente son equivocados.

Concluimos esta segunda parte y el ensayo con algunas indicaciones sobre el carácter de las contradicciones y crisis que presiden al desarrollo del capitalismo brasileño, con el objeto de puntualizar ideas para posteriores análisis.

** Trabajo incluido en A. Bianchi (Ed.): *América Latina: Ensayos de interpretación económica*, Santiago, Ed. Universitaria, 1969, pp. 120-149.

Es importante resaltar que las ideas que desarrollamos en este ensayo deben ser consideradas como hipótesis básicas para interpretaciones más profundas y extensas sobre los diversos temas. Este hecho se refleja en la despreocupación que hemos tenido de formular ejemplos o buscar destacar evidencias estadísticas.

1. ¿ESTANCAMIENTO O CRISIS?

A raíz del agotamiento del dinamismo del desarrollo industrial apoyado en la sustitución de importaciones en algunos países de la América Latina, pasó a prevalecer en ciertos medios intelectuales y políticos de la región la creencia de que gran parte de las economías latinoamericanas se hallaban frente a una situación de estancamiento estructural o, en el mejor de los casos, de insuficiencia dinámica, de medio y largo plazo. Esta convicción ha dado lugar y ha sido reforzada por numerosos análisis que se extendieron desde estudios empíricos hasta modelos teóricos, explicativos y predictivos.

Nuestra idea es que la crisis que acompaña al agotamiento del proceso sustitutivo representa en lo esencial, al menos en el caso de algunos países, una situación de tránsito hacia un nuevo esquema de desarrollo capitalista, que puede presentar características bastante dinámicas, al mismo tiempo que refuerza algunos trazos del "modelo" sustitutivo de crecimiento en sus etapas más avanzadas: la exclusión social, la concentración espacial, así como el rezago de ciertos subsectores económicos en cuanto a niveles de productividad.

Quizá se debe a estas últimas circunstancias el que muchos estudiosos concluyan que la economía capitalista latinoamericana vive en un estado de postración económica. Luego de observar que gran parte de la población de la América Latina está y tiende a permanecer marginada de los beneficios del crecimiento económico, manteniéndose subempleada y a bajísimos niveles de productividad, sostienen que tal situación demostraría la incapacidad dinámica del capitalismo en la región. La constatación, obviamente, es correcta, pero su utilización en los términos señalados pasa por alto la diferencia entre los intereses de los grupos dominantes en la América Latina y el interés nacional. Marginalidad, desocupación estructural, infra consumo, etcétera, no constituyen en sí mismos y necesariamente problemas fundamentales para la dinámica

económica capitalista, al revés de lo que ocurre, por ejemplo, con los problemas relacionados con la absorción de ahorros, oportunidades de inversión, etcétera. En los países capitalistas denominados hoy día desarrollados, en épocas pasadas, la modernización de la agricultura, la maximización del contingente de la fuerza de trabajo y de los consumidores, constituyeron en determinados momentos requisitos importantes para la expansión del sistema¹. Se puede afirmar que no ocurre lo mismo con la economía de la América Latina, pero esto no fundamenta sostener el principio de que el capitalismo carece de dinamismo en toda la región. El proceso capitalista del Brasil, particularmente, si bien se desarrolla de un modo crecientemente desigual, incorporando y excluyendo sectores de la población y estratos económicos, de manera que profundiza una serie de diferencias relacionadas con consumo y productividad, también ha logrado establecer un esquema que le permite autogenerar fuentes internas de estímulo y expansión, las que le confieren dinamismo. En este sentido, podría decirse que mientras el capitalismo brasileño se desarrolla satisfactoriamente, la nación, la mayoría de la población, permanece en condiciones de gran privación económica y en gran medida debido al dinamismo del sistema, si se quiere, del tipo de dinamismo que lo anima².

En otros análisis se busca fundamentar las previsiones de estancamiento secular en base a la manipulación de algún instrumental extraído de la economía marxista o, incluso a veces, de la economía neoclásica. Más aún, se llega a suponer que en la medida que alguna economía latinoamericana crece, el mercado se va estrechando, porque más gente va quedando fuera. Es decir, todo parecería suceder como si la dimensión del mercado dependiera más del número de personas que lo integran que de la magnitud del excedente económico intercambiable. En análisis más refinados, con una evidente percepción estática del proceso económico, se busca identificar problemas de tendencia decreciente de la tasa de lucro que, en el fondo, se relacionan con el aumento en el tiempo de la composición orgánica del capital. Sin dejar necesariamente esta idea de lado, hay quienes enfatizan los problemas de escasez de

1. Véase al respecto la introducción de Antonio Castro a su libro *Sete Ensaios sobre a economia brasileira*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1970.

2. El artículo de Fernando Mendes: "La situación económico social del pueblo brasileño la otra violencia", Santiago, 1971, contiene amplia documentación estadística al respecto.

oportunidades de inversión, agravados por la acentuada heterogeneidad de la economía. Indudablemente tratan de problemas más pertinentes al objeto de estudio, puesto que están preocupados de las manifestaciones de una contradicción básica del sistema capitalista: la que existe entre producción y realización de la plusvalía. Con todo, si bien el capitalismo latinoamericano sufre más agudamente esta contradicción que los centros dominantes, ello no autoriza prever que debido a dicha contradicción la tendencia a la situación de estancamiento en nuestras economías será más marcada que en los centros. Asimismo, aunque la contradicción entre la producción y realización de la plusvalía está en la raíz misma de las crisis más importantes del capitalismo, resulta difícil sostener que tal contradicción sea también responsable de algún estancamiento secular en economías que poseen un significativo sector de bienes de producción.

Una consecuencia importante de la creencia en la tesis del estancamiento secular es que perjudica la comprensión de la dinámica actual del capitalismo en las economías más avanzadas de la región. La convicción de que el capitalismo no marcha, o pronto no marchará, induce al desinterés por los análisis acerca de cómo opera y se expande,³ que serían imprescindibles como punto de partida para todos los que se propongan promover o apresurar su reemplazo.

1. EL "MODELO" DE CELSO FURTADO

1) En el ensayo mencionado Celso Furtado analiza, en la parte final, dos casos de estancamiento económico en la América Latina que corresponden a países que se industrializaron preservando un importante sector precapitalista y países que lo hicieron sin tener un sector tradicional remanente o bien absorbiéndolo. En el primer caso —al contrario de lo que se observa en el segundo— se mantendrá, a lo largo del proceso de

3. En ningún caso pensamos que los análisis apoloéticos del capitalismo criollo —tan abundantes, por ejemplo, en el Brasil— revelen más que los análisis críticos de aquellos autores que insisten en la idea de un capitalismo postrado. En los últimos se distinguen percepciones y explicaciones parciales importantes y los progresos son evidentes. En los primeros, como es obvio, se ocultan cada vez más las explicaciones reales, sea mediante la apología abierta, sea mediante análisis que con el pretexto de ser "científicos", restringen tanto su objeto de enfoque que, en el límite, dicen todo sobre lo que no tiene importancia.

industrialización, según Furtado, una oferta ilimitada de mano de obra y niveles salariales regulados por los patrones de vida prevalecientes en el sector precapitalista. Puesto que este caso tiende a representar las condiciones más generales de la América Latina —y particularmente del Brasil— nos centraremos en su análisis.

Furtado vincula el estancamiento económico a la pérdida de dinamismo del proceso de industrialización apoyado en la sustitución de importaciones. En este sentido, centra su análisis en la evolución y comportamiento de la estructura de la demanda, dependiente, a su vez, de la distribución del ingreso. Considera que, en definitiva, la industrialización no fue capaz de alterar sustancialmente los patrones de distribución del ingreso, altamente concentrados, heredados de la economía primario-exportadora, no creando un mercado socialmente integrado y orientándolo crecientemente hacia la satisfacción de la demanda diversificada de los grupos de ingresos más altos. Progresivamente, la “faja” de sustituciones posibles y rentables se fue restringiendo a bienes de consumo duradero de mayor valor y bienes de capital que, en general, suponen un coeficiente de capital por trabajador más alto que en las actividades “tradicionales”. La magnitud de la demanda, en cada nuevo rubro a ser sustituido, se denotaba como relativamente pequeña, lo cual vino a crear significativos problemas de escala. ¿Qué debería ocurrir entonces?

En primer lugar, miremos la economía como un todo. En términos de asignación alternativa de recursos, en los distintos subsectores de la industria hay una reducción de la relación producto-capital (debido a la concentración de las inversiones en actividades de mayor coeficiente de capital-trabajador), lo cual redundaría en un menor ritmo de crecimiento para el conjunto de la economía. Asimismo, el menor requerimiento de mano de obra por unidad de inversión significa una reducción relativa del ritmo de absorción de mano de obra, lo cual, en condiciones de salarios estables, reduce la masa de salarios como proporción del producto industrial. Puesto que los aumentos de productividad se reflejan sólo en escasa medida en la baja de los precios, y aunque lo hicieran en mayor proporción estarían centrados en bienes de consumo no masivo, la elevación del coeficiente de capital-trabajo conduce a una mayor concentración del ingreso, lo cual viene a reforzar el esquema de orientación de los recursos productivos hacia los sectores de menor relación producto-capital y, por otro lado, implica un crecimiento relativamente débil de la demanda por bienes producidos en sectores cuya relación producto-capital es más alta

(agropecuaria, por ejemplo). Con esto aumentan las razones para que la economía crezca más lentamente.

No obstante, podría ocurrir que la situación fuera más optimista a nivel de las propias actividades "dinámicas". Pero no es así. Las industrias de bienes de capital, por el hecho de que enfrentan mayores obstáculos resultantes de la dimensión limitada del mercado y de la falta de medios adecuados de financiamiento, sólo pueden desarrollarse si los precios relativos del sector alcanzan niveles extremadamente altos. Esta situación tiende a disminuir la relación producto-capital, lo cual, en condiciones de salarios estables, implica una reducción de la tasa de ganancias. Esta circunstancia es agravada por los márgenes de capacidad ociosa prevalecientes en la industria de bienes duraderos. La reducción de las ganancias en la industria moderna excluye la posibilidad de que la tasa de ahorro pueda aumentar para compensar la baja en la relación producto-capital. Así, tanto del punto de vista de la economía global como del sector dinámico de la industria, el crecimiento económico tiende a debilitarse bajo el influjo de una relación producto-capital rápidamente decreciente en condiciones de salarios estables.

2) Puede examinarse el "modelo" propuesto por Celso Furtado desde tres puntos de vista, por cierto interdependientes. El primero, relacionado con las categorías mismas que él eligió para su análisis; el segundo, relacionado con los supuestos y la consistencia interna de su modelo; y, el tercero, con la mayor o menor correspondencia y "explicatividad" frente a lo que efectivamente ha ocurrido en algunos países.

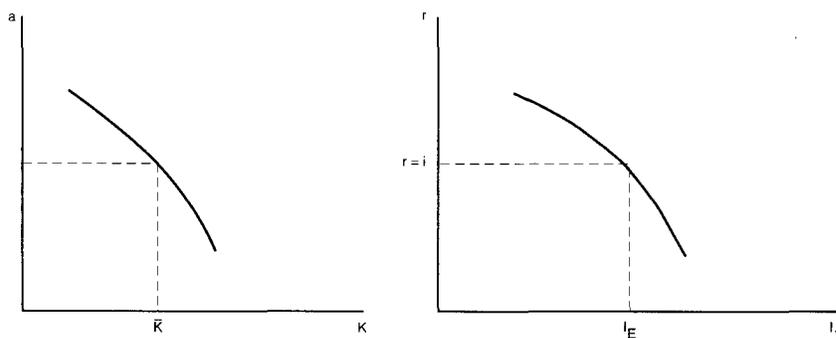
A continuación, trataremos de desarrollar las observaciones que atañen principalmente a los dos primeros planos; las secciones siguientes contienen implícita o explícitamente referencias al tercero. Por último, cabe señalar que estos tres puntos de vista están presentes a lo largo de todos nuestros comentarios.

Parece evidente que el autor considera la evolución de la relación producto-capital como aspecto esencial para el proceso de estancamiento económico, no obstante el hecho de que esta categoría es más bien un *resultado* del proceso económico y el contrario de lo que sucede con categorías relacionadas con el comportamiento (tales como la tasa de lucro esperada), no nos permite explicar la dinámica de una economía capitalista. Al tomar sus decisiones de inversión, el empresario está preocupado con la tasa de lucro que podrá obtener, es decir, lo fundamental

será el lucro esperado sobre la inversión que realizará. La relación producto-capital no forma parte de los cálculos empresariales y constituye más bien un parámetro tecnológico en términos físicos y un *resultado* en términos de valor para cada sector o actividad en operación⁴.

La distinción realizada tiene importancia no sólo teórica, sino que es relevante para la interpretación del estancamiento tal como se ha observado en algunas regiones. Como se verá más adelante, en el caso del Brasil, la crisis que acompañó al agotamiento del proceso sustitutivo está relacionada más con la reducción de la tasa de inversiones y los factores responsables de esto, que con una eventual declinación de la relación producto-capital.

4. En términos de la economía convencional es muy común confundir la rentabilidad esperada o 'eficiencia marginal', de la inversión con la relación producto-capital marginal. La primera se relaciona con el comportamiento del empresario y depende de sus expectativas frente a situaciones dadas o cambiantes en el mercado. La segunda es determinada, en condiciones tecnológicas dadas, por el proceso de acumulación de largo plazo.



a = relación producto capital marginal
 i = tasa de interés 'normal'
 K = capital
 I = inversión
 I_E = inversión de equilibrio
 r = eficiencia marginal de la inversión

El determinante de la dinámica de una economía capitalista es el comportamiento empresarial, que toma en cuenta, por supuesto, los cambios en los parámetros tecnológicos dados.

Al analizar la supuesta declinación de la mencionada relación en el sector industrial —admitida una elevación de la dotación de capital por trabajador, derivada de la concentración de las inversiones en el subsector de metal-mecánica—⁵ el autor razona que, si “la tasa de ganancia tiende a igualarse en las distintas industrias —de lo contrario no se explicaría cómo atraen inversiones las industrias con una notoria inferioridad en lo que respecta a la rentabilidad del capital— teniendo en cuenta que la tasa de salarios es la misma, debemos inferir que la relación producto-capital tiende a ser tanto más baja cuanto más elevado es el coeficiente de capital por trabajador”.

Al hacer esta afirmación, Furtado parte de un supuesto que nos parece irreal en cuanto a la igualación de las tasas de lucro, pues, en condiciones de mercado acentuadamente ‘imperfecto’, con algunas ramas dominadas por grandes unidades de producción, que poseen además fuerte grado de monopolio tecnológico, no hay por qué admitir que se igualen las tasas de lucros de las distintas industrias. Al contrario, son siempre mayores en los estratos modernos del sector industrial⁶ aun cuando tengan menor relación producto-capital.⁷ Asimismo, es errónea la causalidad que establece Furtado en el sentido de que la igualdad de las tasas

5. Al referirse a los subsectores de mayor densidad de capital y, por consiguiente —según dice—, de menor relación producto-capital, Furtado no se refiere a las ramas de bienes intermedios, que son precisamente las que en las fases adelantadas del proceso de industrialización sustitutivo, suelen exigir dotaciones de capital por trabajador más altas, tecnologías más complejas y, en muchos casos, mayores dimensiones de escala. Por este motivo, incluso, constituyen rubros importantes de los bienes de sustitución ‘difícil’.

6. Estas mayores tasas de lucro se deben al hecho de que en las industrias más modernas la tasa de explotación del trabajo tiende a ser más alta en función de la mayor productividad y del no traspaso de esa mayor productividad a los salarios o a los precios, en el sentido de aumentar los primeros o reducir los segundos.

7. La tasa de lucro puede ser expresado por la fórmula:

$$r = \alpha \frac{m}{m - 1}$$

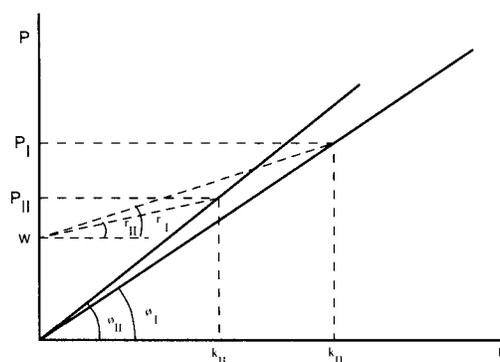
En donde r es la tasa de lucro, α la relación producto-capital en valor y m la tasa de plusvalía (o tasa de explotación)

$$m = \frac{p - w}{w}$$

En donde p es el producto por trabajador y w es el salario.

de ganancia implica que la relación producto-capital varía de modo inverso al coeficiente de capital por trabajador, puesto que se apoya en una relación puramente formal. Si nos mantenemos dentro de su esquema de análisis, y dadas las relaciones producto-capital, las relaciones entre las tasas de ganancia (*ex post*) constituyen un resultado de las tasas de plusvalía o, dicho de otro modo, de la relación excedente-salarios.

A pesar de que es muy simple, suele haber mucha confusión sobre las relaciones entre la tasa de plusvalía (plusvalía sobre el salario), relación producto-capital y tasa de lucro. En realidad, la relación producto-capital puede ser considerablemente menor en una rama (I) que en otra (II) y no obstante la tasa de lucro ser mucho mayor, debido a la incidencia de la tasa de plusvalía.



w = tasa de salario (se supone constante entre las diferentes ramas).
 k = capital por trabajador
 tg θ = relación producto-capital = a
 r = tasa de lucro

$$m = \text{tasa de plusvalía} = \frac{p-w}{w}$$

p = producto por trabajador

$r_I > r_{II}$ a pesar de que $a_I < a_{II}$ ¿Por qué?, porque $m_I < m_{II}$ a punto de compensar a_I menor que a_{II} es decir:

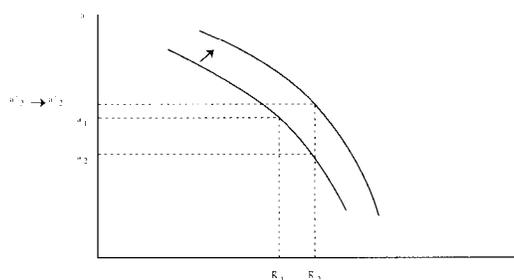
$$\frac{\frac{m_I}{m_I + 1}}{\frac{m_{II}}{m_{II} + 1}} = \frac{a_{II}}{a_I}$$

Por otra parte, la idea de que la relación producto-capital decline necesariamente cuando se eleva el coeficiente capital-trabajo (que está asociada a un esquema analítico de corte neoclásico, de equilibrio general) no toma en cuenta los efectos del progreso técnico vinculado a la acumulación de capital. En efecto, el aumento del coeficiente capital-trabajo en un sector o actividad es simultáneo con la penetración o difusión del progreso técnico, aunque esta última sea restringida. Siempre que se acumula, los 'nuevos' equipos que se incorporan a la economía son más 'eficientes' para la dinámica del sistema que los equipos preexistentes⁸. En este sentido, si el progreso técnico es ahorrador de capital, habrá un menor requerimiento de insumos de capital por unidad de producto, lo cual tiende a contrarrestar los posibles efectos negativos de la acumulación sobre la relación producto-capital. No obstante, el caso más común —que Furtado considera— es que el progreso técnico ahorre fuerza de trabajo. Pero aun en esa circunstancia, la relación producto-capital sólo declinará si el aumento relativo de la productividad del trabajo resulta menor que el incremento relativo de la dotación de capital por trabajador⁹. Además, si, en este caso, la relación producto-capital declina, es posible que la tasa de plusvalía aumente lo suficiente como para provocar un aumento del excedente invertible¹⁰. En resumen, o la relación

8. Aunque no lo sea —a nivel teórico— en un modelo de equilibrio general de competencia perfecta.

9. Esto porque la relación producto-capital es igual a la productividad del trabajo dividida por la relación capital-trabajo.

10. El siguiente gráfico nos permite comprender mejor el razonamiento:



La acumulación de capital ($K_2 - K_1$) llevaría, si no hubiera progreso técnico, α_1 hasta α_2 . Como hay progreso técnico se va de α_1 a α'_2 . Por supuesto, el resultado final depende de la forma de I pudiendo $\alpha'_2 < \alpha_1$; pero en cualquier caso aumenta el producto por unidad de insumo capital más trabajo (es decir, aumenta el excedente reinvertible).

producto-capital no declina pese al aumento del coeficiente capital-trabajo o, si lo hace, sus efectos negativos sobre el excedente invertible pueden ser contrarrestados por un aumento adecuado del excedente sustraído a la fuerza de trabajo. La posibilidad de compensar los efectos de la baja de la relación producto-capital sobre la tasa de crecimiento dependerá de que ese excedente se transforme o no en inversiones.

Aunque no se deba al aumento del coeficiente capital-trabajo, es indudable que, por lo menos en algunas actividades, la relación producto-capital efectiva en las etapas más adelantadas del proceso sustitutivo tiende a permanecer muy por debajo de la relación máxima posible. En algunos casos esto se debe —y Furtado lo menciona— a que, en el proceso de sustitución de importaciones, la fabricación interna de los equipos empieza a realizarse sólo después que los precios relativos alcanzan determinados niveles significativamente altos, como resultado de los problemas relacionados con las dimensiones limitadas del mercado y a escasez de medios adecuados de financiamiento de las ventas. En consecuencia, se reduce la relación producto-capital físico para las industrias de equipos (como productores) y en valor para las industrias que utilizan a estos equipos.

En otros casos podrían actuar en el mismo sentido situaciones de sobre-dimensionamiento en industrias de bienes duraderos, debido, sea a coyunturas especiales que favorecieron la adquisición de equipos, sea a problemas de indivisibilidad de los mismos.

No obstante, no hay razón para admitir que, al nivel macroeconómico, la relación producto-capital se reduce necesariamente en una fase en que se están actualizando los rendimientos de las inversiones de infraestructura que permitieron la instalación de las industrias metal-mecánicas y de base. Asimismo, puede suponerse que, con el transcurso del tiempo, se desarrollen condiciones de demanda y complementariedad adecuadas, que resulten en una mejor utilización de las capacidades instaladas. Ambas situaciones tenderían a provocar la elevación de la relación producto-capital¹¹.

11. El olvido del autor en cuanto a las posibles implicaciones de la masa de recursos para inversión, no obedece únicamente al hecho de que no considera los efectos del progreso técnico. En verdad, aunque Furtado menciona que el incremento del capital por trabajador —en condiciones de salarios estables— conduce a una redistribución regresiva del ingreso (dado el aumento de la tasa de plusvalía) no concluye, como sería lógico, que aumenta, en consecuencia, el excedente reinvertible. De realizarse este último, actuaría en sentido opuesto al de la declinación de la relación producto-capital en cuanto a los efectos sobre la tasa de crecimiento.

Obviamente, si se llega a una crisis —por razones no vinculadas con la evolución de la relación producto-capital— el problema es distinto, ya que la contracción de la demanda corriente provoca el aumento de los márgenes de capacidad ociosa y la consecuente reducción de la relación producto-capital. Pero ello será entonces una consecuencia y no un determinante de la crisis.

Paradójicamente, el examen más detenido del modelo de Celso Furtado sugiere que si las categorías con que trabaja fueran las más pertinentes, difícilmente se podría concluir que el estancamiento sería inevitable en el tipo de economía que él considera. A lo sumo habría una ligera desaceleración durante un corto periodo, hasta que los efectos de factores que contrarrestan la tendencia a la reducción de la relación producto-capital se hicieran sentir con más fuerza, pero en ningún caso el estancamiento sería de tipo secular. En realidad, al razonar con “categoría resultado” al considerar las tasas de lucro de las diferentes industrias como tendiendo a igualarse del mismo modo que los salarios, al separar la intensificación del uso del capital de la penetración del progreso técnico y no considerar, además, los efectos de ésta sobre la productividad de las inversiones, ni los efectos de las diversas modalidades de economía externas, Furtado parece haber adoptado la ‘camisa de fuerza’ de un modelo neoclásico de equilibrio general, tan elegante cuanto ineficaz para explicar la dinámica de una economía capitalista.

2. LA CRISIS Y LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN EL BRASIL

Es indudable que la crisis económica por que pasó la economía brasileña a mediados de la década de los sesenta, se relacionó estrechamente a nivel estructural, con el agotamiento del dinamismo de la industrialización apoyada en la sustitución de importaciones. Habiendo concluido la realización de un “paquete” de inversiones complementarias —fundamentalmente en bienes de consumo duradero y de producción— que había utilizado las reservas de mercado preexistentes, dando lugar a una expansión del ingreso y a una diversificación del consumo, la economía carecía de un conjunto de proyectos para nuevas inversiones que pudiera ser introducido en una secuencia temporal adecuada, es decir, después de maduras las inversiones del “Plano de Metas” correspondiente al gobierno de J. Kubitschek (1956-1960). En este sentido, el nuevo “paquete”

de inversiones debía cumplir un papel similar al de la onda de innovaciones de Schumpeter, que, de no ocurrir regularmente en el tiempo, tiende a provocar acentuadas fluctuaciones en el desarrollo capitalista.

La inexistencia de una masa adecuada de nuevas inversiones, capaz de asegurar la mantención de una tasa alta de expansión económica, no se relacionaba estrictamente con limitaciones de la capacidad productiva (ya suficiente en algunas ramas del sector productor de medios de producción como metal-mecánica, equipos eléctricos, máquinas-herramienta, materiales de construcción), sino más bien con problemas relacionados con la estructura de demanda y el financiamiento.

En cuanto a la demanda, el problema consistía en la distribución extremadamente concentrada del ingreso en una pequeña cúpula, lo cual limitaba la diversificación y expansión adecuada del consumo de los grupos medios, justamente el tipo de consumo que permitiría el mejor aprovechamiento y ampliación de la capacidad industrial instalada, con importantes efectos de arrastre sobre la economía. Por otra parte, los recursos necesarios para financiar nuevos proyectos de inversión privada estaban limitados por la evolución de la relación excedente-salarios y los de inversión pública por la relación gastos-carga fiscal, además de los problemas existentes para la definición de los proyectos mismos.

De este modo, parecería que las posibilidades de crecimiento del sistema estaban restringidas por la falta de recursos para financiar las nuevas inversiones y de demanda para hacerlas rentables, pese a que se contara con un significativo potencial productivo no aprovechado plenamente. En estas circunstancias, la solución para el sistema consistía en cambiar la composición de la demanda —redistribuyendo “hacia arriba”, en favor de las capas medias y altas, el ingreso personal y sus incrementos futuros— y aumentando la relación excedente-salarios, mediante la compresión, incluso absoluta, de las remuneraciones a la masa de trabajadores menos calificados.

El problema del financiamiento, sin embargo, no se agotaba en los aspectos relacionados con la masa de recursos a movilizar, sino que también dependía de la forma de hacerlo. El mecanismo prevaleciente a lo largo del proceso de sustitución de importaciones estaba insertado en un esquema inflacionario, que cumplió un papel muy importante como ‘acelerador’ de la crisis. La inflación había permitido un relativo amortiguamiento de las tensiones salarios-lucros, mediante la preservación de una tasa de ganancia ilusoria para un sinnúmero de nuevas inversiones,

especialmente en los sectores de bienes de producción vinculados al fuerte proceso de acumulación física del período 1957-1961. La rentabilidad esperada del capital adicionado era mantenida artificialmente mediante la valorización de los activos reales frente a la desvalorización de la moneda, así como por una socialización de los costos de ciertos insumos básicos y bienes de capital (política cambiaria) y de los costos financieros (gracias al financiamiento originado por el sector público y otras fuentes externas a las empresas). En consecuencia, se dio lugar a una sobreinversión física que tendía a rebajar la relación producto-capital marginal.

Con el descontrol de sus mecanismos de propagación, la inflación se desbocó, perdiendo su funcionalidad; ni las altas tasas de crecimiento podrían ya mitigarla. La mayor solidaridad de los precios relativos impedía una transferencia intersectorial de los costos, desmistificaba los lucros ilusorios, estrangulaba financieramente a las empresas. El fuerte ritmo de aumento de los precios llevó a la intensificación de las presiones laborales y los salarios seguían rápidamente tras los precios, lo cual limitaba las posibilidades de la redistribución forzada.

La declinación de la rentabilidad esperada de las inversiones, el quiebre de los lucros ilusorios y la reducción de la masa de recursos para inversión, condujeron a una fuerte reducción de las tasas de inversión global, tanto pública como privada.

La relación producto-capital en la industria parece haber crecido durante el período 1955-1960. Entre 1960-63 —cuando se configura la declinación de las tasas de crecimiento— no hay evidencias acerca de su comportamiento. En cualquier caso, parece ser que la contracción de la tasa de inversiones fue el elemento decisivo en la crisis económica. Lo que no merece dudas es que, una vez que ella se agudizó, sea por la contracción del nivel corriente de actividad, sea por el debilitamiento de la tasa de inversión, se generalizaron márgenes importantes de capacidad ociosa, con efectos negativos sobre la relación producto-capital.

Primera fase de la crisis

A la tendencia a la desaceleración se superpuso una crisis coyuntural, cuya naturaleza se relacionaba con la búsqueda de soluciones para la propia desaceleración. En una primera fase se conjugaron diversas circunstancias para configurar esa situación. Entre ellas sobresalen los

intentos del gobierno de redistribuir el ingreso en favor de los asalariados, vía una política de salarios y precios y, simultáneamente, frenar la inflación, vía una contención del gasto público o del crédito privado y la reducción de la liquidez del sistema por medio de una programación monetaria rígida (1963). Estas medidas resultaron francamente depresivas, ya que en el corto plazo no era posible —ni el gobierno lo intentaba seriamente— acompañarlas de una efectiva reorientación de las inversiones y del aparato productivo, sustentándole con la comprensión del nivel de ingreso de los estratos sociales más altos.

La reducción de la inversión pública y el ataque frontal al capital extranjero (ley de restricción y control de las remesas de lucros) detuvieron los planes de inversión en los sectores más dinámicos y en nuevos sectores que estaban en la mira de las corporaciones multinacionales (minería, acero, petroquímica y equipos pesados) eliminándose así componentes autónomos que habrían podido contrabalancear los efectos de la crisis de demanda corriente en la economía.

Segunda fase de la crisis (1964-1966) y recuperación

a) El paso de la primera a una segunda fase fue presidido por el cambio de régimen a comienzos de 1964. El panorama a corto plazo del capitalismo brasileño no mejoró, sino que, por el contrario, se acentuó la depresión, pero ahora deliberadamente, al frenarse casi enteramente los mecanismos habituales de financiamiento que prevalecían desde los años cincuenta, relacionados con la política cambiaria, de crédito, de salarios y de déficit público. Se aumentó fuertemente la carga fiscal, se hicieron más cortes en el gasto público y se restringió nuevamente el crédito. En conjunto con estas medidas se instituyó una drástica política de compresión salarial, cuyos efectos sobre la economía fueron ambivalentes: por una parte, alivió a las empresas por el lado de los costos, pero, por la otra, redujo la demanda corriente¹².

12. El famoso "estrangulamiento externo", pretexto para algunas teorías del estancamiento, desapareció como por milagro (1964 y 1965), como consecuencia de la rápida declinación de la demanda por importaciones de bienes de producción, derivada de la reducción de las inversiones. Se generaron fuertes superávits en el balance de pagos que permitieron por la primera vez desde la segunda Guerra Mundial una considerable salida de capitales, a despecho incluso del cambio radical de las reglas del juego en franco favor del capital extranjero.

Pese a todo, estas medidas pueden ser consideradas como 'funcionales' desde el punto de vista del enfrentamiento de la crisis y del tránsito hacia una nueva etapa de desarrollo capitalista. Fueron liquidadas muchas empresas marginales, de menor solidez financiera o capacidad de endeudamiento, abriéndose camino para una reconcentración de la actividad industrial y comercial. En consecuencia, se eliminó parte de la capacidad productiva "sobrante" en el sistema, con obvios efectos positivos sobre la eficiencia productiva, por lo menos en términos dinámicos¹³. La política de compresión salarial cambió sustancialmente la distribución funcional del ingreso en favor de los lucros de las empresas que tenían mejores condiciones para sobrevivir, lo cual vino a permitir, junto con algunas medidas de emergencia para atender problemas financieros, la recuperación y expansión de etapas posteriores.

Asimismo, dos reformas institucionales —la tributaria y la del mercado de capitales— prepararon el terreno para un nuevo esquema de financiamiento del sector público y privado.

Ya en 1966 el gobierno aumentaba su tasa de inversión, lograba atraer capital extranjero de corto plazo (instrucción 289) para alimentar la recuperación de las industrias dominantes, impulsaba el desarrollo de una serie de empresas financieras privadas y preparaba los nuevos proyectos de solidaridad entre el capital extranjero de largo plazo y el Estado (en minerales, equipos, petroquímica, construcción naval, transportes, energía eléctrica).

b) Es fundamental tener presente que en el Brasil, al contrario de muchos países de la América Latina, el grado de desarrollo industrial en la fase de agotamiento del dinamismo del proceso de sustitución de importaciones permitía la sustitución física de parte de los artículos que se importaban. En otros países latinoamericanos el proceso sustitutivo se agotó antes de que las respectivas economías hubiesen logrado constituir una base material que les permitiera producir los bienes de producción necesarios para realizar inversiones relativamente voluminosas, intensivas en capital y tecnológicamente más complejas.

El capitalismo brasileño tenía condiciones para pasar hacia un esquema de expansión cuyos estímulos emanaran del propio sistema, sin que

13. Este proceso estuvo acompañado por una desnacionalización acelerada, puesto que no sólo las empresas extranjeras eran más capaces, sino que obtuvieron enormes facilidades para internar recursos financieros (Instrucción 289).

esto significara el debilitamiento de los lazos de dependencia externa que, por el contrario, se hacían más estrechos. Dadas las condiciones materiales, este nuevo esquema imponía, a nivel económico, reajustes del lado de la estructura de la demanda, mayor acumulación de recursos para inversión, definición de proyectos rentables y complementarios a la capacidad productiva preexistente, así como algunas "correcciones" de la estructura productiva mediante la eliminación de actividades instaladas bajo la protección de la inflación que no fueran importantes para el nuevo esquema de expansión. Esta matriz de soluciones sólo podía ser viable a partir de una reordenación de la política económica pública en cuanto a financiamiento, distribución del ingreso, orientación de los gastos y asignación de recursos y de una rearticulación sobre bases distintas del sistema monetario-financiero.

Todos estos requisitos configuran las transformaciones que acompañaron a la recuperación económica. Como ya se indicó, fueron objeto de la acción del régimen militar en sus primeros años. Ya se señaló, igualmente, que uno de los problemas importantes, el de los recursos necesarios para financiar las nuevas inversiones y la expansión de la demanda de bienes duraderos (con obvias repercusiones sobre la relación producto-capital de las industrias correspondientes) fue resuelto en lo fundamental mediante la comprensión salarial absoluta.

NOTAS SOBRE LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*

Aníbal Pinto

* Publicado en la *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre de 1976. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.

1. CONCEPTOS GENERALES¹

Dado el interés cada vez mayor por los “estilos de desarrollo” y los debates que ellos suscitan, se corre el riesgo de reeditar viejas discusiones y problemas bajo nuevos lemas, que pueden agregar poco de sustantivo y, en cambio, quizá acentúen malentendidos o sustenten ejercicios estériles.

Admitir lo anterior y considerarlo como una advertencia útil no debe llevar al extremo de menospreciar el tema y los esfuerzos que se vienen haciendo desde hace tiempo por dilucidarlo. Como bien se sabe, cambios importantes de significado y enfoque suelen iniciarse con modificaciones que parecen o se consideran puramente formales o semánticas. Tal es el caso, por ejemplo, del tránsito de la noción de “crecimiento” a la de “desarrollo”, cuya diferencia conceptual tomó tiempo en cristalizar. Posteriormente, la noción de desarrollo ha ido experimentando continuas reinterpretaciones, que todavía no cuajan en un término nuevo que las exprese adecuadamente. Hasta ahora sólo se ha popularizado una ampliación —“desarrollo social” o “integral”— y una caricatura —“desarrollismo”— que es poco más que la noción restringida o insuficiente de

1. En este artículo se han tenido en consideración los trabajos de Marshall Wolfe y de Jorge Graciarena, que aparecen en esta misma publicación. Nos parece evidente la necesidad de integrar las diversas aproximaciones y de avanzar por ese camino, pero también estamos seguros de la utilidad de cierta “división del trabajo” en el esfuerzo, al menos a estas alturas de la discusión. Nos atenderemos por lo tanto a criterios predominantemente económicos. No caben, pues, referencias con cierto dejo peyorativo al “economicismo” (aunque sea “amplio”), lo mismo que estarían fuera de lugar las que aludieran al “sociologismo” o “politicismo” de otros enfoques.

La información en que se sustenta este artículo ha sido preparada con laboriosidad e imaginación por el economista Santiago Jadue, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

“crecimiento”, y a la que se agregan algunas consideraciones críticas sobre la dependencia y las perspectivas de largo plazo².

Sea como sea, lo cierto es que el vocablo “estilos” se emplea de muy distintas maneras y que esto se presta a confusión.

Antes de ensayar o recordar definiciones, parece conveniente ubicar el tema en un marco histórico concreto.

Preguntémosnos ante todo por los orígenes, relativamente recientes por lo demás, del interés por la materia. Como se sabe, la discusión proviene de fuentes muy diversas.

Por un lado, nace de la creciente insatisfacción con la “calidad de la vida” y el deterioro del medio ambiente en las sociedades industrializadas o postindustriales. La profusa y variada literatura sobre el tema permite eludir una digresión al respecto.

Por otra parte, con menor intensidad, pero con clara tendencia a acentuarse, los mismos y otros argumentos se reproducen en las economías semindustrializadas (como las latinoamericanas, por ejemplo), que comienzan a tomar conciencia de los problemas que plantea el proseguir la marcha hacia donde han llegado sus congéneres avanzados, y a sufrir los efectos de este proceso³.

La crítica surge también en muchos países (principalmente de Asia y Africa) que no han llegado a los umbrales de la sociedad industrial, o que están lejos de alcanzarlos. En este caso, el descontento se alimenta de una combinación de elementos más o menos explícitos y racionalizados, como la visión poco halagüeña del modelo occidental industrializado, la idea de que ese patrón amenaza o es antagónico a valores culturales de vieja raíz y dignos de preservarse, y la conciencia de que el esquema rechazado no tiene viabilidad ni posibilidades de resolver sus problemas cardinales.

Dicho en otra forma, la preocupación por el “estilo de desarrollo” proviene de los que están saciados y hastiados con la “sociedad opulenta”; de los que se hallan a medio camino y critican la supuesta deseabilidad

2. Es oportuno señalar que si bien el “desarrollismo” llegó a ser el blanco fácil y preferido de mucha literatura, pocos se dieron el trabajo de desentrañar y exponer su significado. Una de las excepciones conspicuas es la de Luciano Martins en su *Industrialização e Desenvolvimento*, Editora Saga, Río de Janeiro, 1967.

3. Avanzados, sin comillas, puesto que lo son indudablemente en términos de la perspectiva de desarrollo que los orienta y del hecho objetivo del grado de “liberación de la necesidad” (efectivo o potencial) conseguido por las economías industrializadas.

de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado.

La primera observación que suscita este cuadro guarda relación con el profundo cambio de perspectiva que entraña con respecto a los hábitos del pasado. En general, al irse creando una economía y una sociedad internacionales, prevaleció el criterio de que eran las comunidades adelantadas y dominantes las que establecían las pautas para la evolución y el progreso de todas las naciones. Esto es, tendían a transformar el mundo a su "imagen y semejanza", según las palabras del Manifiesto Comunista⁴.

En el presente, por el contrario, el desaliento y pesimismo de unos se conjuga con la hostilidad y el resentimiento de otros, pese al hecho irrefutable de que la economía internacional y la de los países capitalistas industrializados, en particular, vivieron un cuarto de siglo de excepcional crecimiento material.

En otras palabras, las críticas al "estilo dominante" emergen y se extienden en una coyuntura que difiere señaladamente de las que caracterizaron el eclipse o declinación de otros grandes órdenes constituidos: el imperio romano, la organización feudal, etc. Este hecho le da a la crisis presente un significado *sui generis*, que no ha sido debidamente desentrañado. Dicho sea de paso, tampoco ha habido originalidad en los repetidos paralelos entre la coyuntura actual y la depresión de los años treinta.

A propósito de estas preocupaciones cabe señalar un hecho menos considerado, pero de importancia primordial para la discusión. Esto es, que ellas y las censuras y reservas consiguientes se circunscriben a un ámbito social bastante restringido, aunque sin duda en aumento. Dicho de otro modo, son ajenas al debate las grandes mayorías, en los países centrales, en los semindustrializados y en la periferia. Más aún, si se pudiera llegar a conocer su sentir sobre estos puntos, me parece casi

4. En la introducción al documento "Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina; análisis general y recomendaciones para una política tecnológica", ST/CEPAL/Conf. 53/L. 2, noviembre de 1974, se exponía el asunto de esta manera: "Es sabido que las dos corrientes principales que afloraron y prevalecieron en el siglo XIX y todavía rivalizan en éste —la que podría llamarse liberal y la marxista—, coincidían en la visión de que el capitalismo industrial iba a extenderse *urbi et orbi*, reproduciendo las líneas gruesas de las economías centrales. Naturalmente, ambas perspectivas diferían en alto grado respecto a los costos sociales de la transformación y sus destinos posteriores, pero las dos, vale la pena reiterarlo, confiaban en que la revolución de las formas y modo de producción —el progreso técnico, en fin— despejaría los caminos del desarrollo de las trabas materiales, institucionales y culturales que amarraban a las comunidades precapitalistas o en fases incipientes de la evolución del sistema".

evidente que la abrumadora mayoría se inclinaría por “padecer” los males de la sociedad opulenta consumista antes que mantenerse en su situación presente o, en el caso de las masas en los países centrales, arriesgar lo que han alcanzado (reciente y dificultosamente) en aras de otro e incierto estilo o modalidad de desarrollo.

Aunque pueda prestarse a malentendidos, es necesario subrayar el aspecto anterior, tanto para aquilatar la naturaleza y profundidad de las preocupaciones aludidas, como para comprender la vital importancia de esclarecer otras vías capaces de obtener el apoyo o comprensión de aquellas mayorías.

Si abordamos la cuestión desde otro ángulo, fácil será convenir con lo señalado por diversos autores —entre ellos mis colegas Wolfe y Graciarena— sobre la confusión de términos y conceptos en el debate. Estilos, modelos, sistemas, estructuras, patrón, perfil, etc., se emplean corrientemente como si fueran sinónimos, o no se precisan con rigor las diferencias entre los vocablos y sus sentidos particulares. En lo que a mí respecta, por ejemplo, confieso que en una versión preliminar de este estudio, equiparé indebidamente “sistema” y “estilo”⁵.

No creo que sea viable o apropiado ensayar una serie de definiciones tentativas sobre cada uno de esos y otros términos barajados. Tomaremos otra vía, con la intención de identificar tres conceptos básicos, que se entrecruzan en la discusión.

El primero es el de *sistema*, que para nuestro propósito, y en un alto nivel de generalidad, asociaremos con las dos formas principales de organización que lidian y conviven en la realidad contemporánea: la capitalista y la socialista⁶.

Las características fundamentales de ambos modelos son bien conocidas. Difieren sobre todo en el arreglo institucional y en la estructura sociopolítica, pero desde el ángulo que aquí interesa su contraste básico reside en la importancia relativa del gasto público y del privado, tanto de consumo como de inversión. En un caso, el capitalista, la composición y la dinámica de la demanda están vinculadas *principalmente* a las directrices del mercado en materia de consumo e inversión *privados* y a la

5. A. Pinto, “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, ECLA/IDE/DRAFT 103, borrador para observaciones y comentarios, diciembre de 1973.

6. Para nuestros fines no tiene mayor importancia que muchos sostengan que ni los llamados “capitalistas” ni los llamados “socialistas” son tales en relación con paradigmas “puros”.

rentabilidad de la asignación de recursos. En el otro, el socialista, el elemento *principal* son las resoluciones del Estado (o el Plan) respecto a la inversión y el consumo *público-colectivo*⁷.

Si se atiende a este concepto, y a la luz de lo planteado al comienzo, bien se sabe que para algunos la insatisfacción y crítica del "estilo" o situación presente es nada más que un efecto o concomitante necesario de las modalidades y contradicciones del sistema capitalista. Como es obvio, esto significa por oposición que el otro sistema sería inmune a todos los problemas generados por el primero.

Puesto que evidentemente no son idénticas las reservas y dificultades suscitadas por uno y otro sistema⁸, no es menos cierto que se ha reducido considerablemente el número de quienes sustentan ese criterio extremo y simplificado. A la inversa, aumentan quienes piensan que hay ciertas cuestiones que rebasan esa dicotomía, como las que se relacionan con el medio ambiente, la aglomeración urbana, la insatisfacción juvenil, etc.

Siguiendo otra ruta, nos encontramos con una segunda categoría primordial, que deriva de la clasificación en países industrializados y en países subdesarrollados o "en vías de desarrollo". Se trata en lo esencial de una diferencia de estructuras y, como consecuencia, de funcionamiento y de colocación y relaciones (dominantes o subordinadas) en el esquema mundial.

Desde este ángulo, parece meridiano que la preocupación por los "estilos" se vincula primordialmente con las implicaciones de la comunidad industrializada, tanto en su auge como cuando está a medio camino, tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas.

En las economías o agrupaciones sociales subdesarrolladas, los problemas se acercan más a la cuestión elemental de la supervivencia, otra vez tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas. Sin embargo, en ambas realidades hay también un aspecto común ya señalado: la convicción de algunos de que la continuación o reproducción del

7. En 1970, la Unión Soviética gastó en educación, salud y actividades culturales de diversos tipos el 23% del ingreso nacional. Véase V. Komarov, "The service sphere and its structure", en *Problems of economics*, Nueva York, julio de 1973, Vol. XVI, N° 3.

8. Por ejemplo, algunas cuestiones como el desempleo, la estabilidad, la asignación de recursos en función de necesidades elementales, etc., son más propias del sistema capitalista que del socialista. Otras, relacionadas con los niveles de apertura y participación política, el dinamismo e innovación tecnológica, etc., aquejan con más fuerza a los regímenes socialistas.

modelo "industrial desarrollado" es no deseable o no viable, o ambas cosas a la vez.

Ambas perspectivas son pertinentes para el examen y deben combinarse. Tendríamos así, de partida, una diferencia de *sistema* y otra de *estructura*, que nos llevaría a identificar cuatro tipos de situaciones básicas, a saber:

- a) capitalistas industrializadas,
- b) capitalistas subdesarrolladas,
- c) socialistas industrializadas,
- d) socialistas subdesarrolladas.

Como bien se sabe, dentro de esos cuadros de "sistemas-estructuras", la experiencia histórica ha mostrado que caben variantes muy disímiles.

Respecto al primer grupo, sobra hacer referencia a los contrastes en el desarrollo y perfil actual de economías capitalistas industrializadas, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Dinamarca, Francia o Suiza.

A la vez, no se requiere un recuento de la diferencia entre esas experiencias y las de comunidades capitalistas subdesarrolladas, digamos Grecia, India, Egipto, México o Nigeria, ni de las que caracterizan a las segundas y las distinguen entre sí.

Lo mismo puede extenderse al mundo socialista. A pesar del parentesco de "sistema", sobresalen rasgos muy disímiles, tanto entre las naciones más industrializadas —Unión Soviética, Checoslovaquia, Alemania oriental— como entre éstas y China o sus propios congéneres europeos (Bulgaria o Rumania).

No es esta la oportunidad de ahondar en las causas de esas diferencias. Recuérdese solamente que en ellas influyen cuestiones tan primordiales como la dotación cuantitativa y cualitativa de recursos materiales y humanos (compárese la Unión Soviética y China; Estados Unidos y Japón; India y Brasil; Argentina y México; Rumania y Albania, etc.); la formación histórica y cultural (viejas y nuevas civilizaciones); el relacionamiento externo (entidades dominantes, "filiales" como los ex dominios británicos y las ex colonias); los grados y tipos de organización y participación política y social, etc.

Teniendo presente lo expuesto y para nuestros propósitos, lo que interesa sustentar es que dados esos contextos de sistema y estructura y a causa de una variedad de elementos significativos, dentro de cada una de esas agrupaciones generales se perfilan *estilos* muy diversos y

específicos, que se manifiestan en todos los niveles de la vida social. Más adelante nos detendremos a considerar el sentido económico del concepto, teniendo ante la vista el panorama de América Latina⁹.

Desde este ángulo, en consecuencia, coincido casi enteramente con una de las definiciones propuestas por J. Graciarena¹⁰, según la cual *estilo* sería "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". En cambio, no comulgo con su apreciación de que "esta proposición se refiere más bien a una estructura (o a una formación social) que a un estilo". Para mí, su referencia al "ámbito" debe entenderse, precisamente, como una consideración del hecho estructural del complejo "desarrollados-subdesarrollados" al que aludimos anteriormente.

Entendida esa acepción general, se vislumbran varias posibilidades en cuanto a la amplitud y contenido de las proposiciones sobre estilos.

En una, la más restringida, esas posibilidades se plantean como opciones *dentro* de un sistema y estructura existentes, pero que entrañarían transformaciones del estilo predominante más o menos significativas y en distintas direcciones, según sean los valores rectores.

Esta fue, a mi juicio, la orientación que prevaleció en el ensayo pionero que se realizó en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de Venezuela, bajo la inspiración de Oscar Varsavsky y siguiendo con un trabajo iniciado en tiempos del recordado Jorge Ahumada¹¹. Los tres estilos allí discutidos (el "consumista", el "autoritario" y el "creativo") se suponían compatibles con el marco general dado de la sociedad venezolana. En las palabras del trabajo citado, "no hay en las hipótesis usadas ninguna discontinuidad, ni un cambio brusco de política que pueda provocar situaciones revolucionarias o golpistas".

Una segunda posibilidad es que la crítica del estilo vigente y la búsqueda de otros optativos requiera la modificación del proceso global. Por un lado, esto podría significar que se estima esencial el cambio de *sistema*, o sea, el reemplazo de uno capitalista por otro socialista, o viceversa¹².

9. Véase en la primera nota de este artículo las razones de tal "reducción metodológica".

10. Op. cit. Esta preferencia no significa rechazo de las otras sugerencias sobre la materia.

11. Véase CENDES, "Estilos de desarrollo", en *El trimestre económico*, 144, Fondo de Cultura Económica, México, octubre-diciembre de 1969.

12. Nos viene a la memoria un divulgado artículo de P. Sweezy, "Transición pacífica del socialismo al capitalismo", a propósito de la experiencia de Yugoslavia.

Parece claro que esta segunda posibilidad (y sus distintas combinaciones) traspone las fronteras conceptuales del término "estilos". En cambio la primera, es decir, la acepción estricta, limita considerablemente la sustancia y, si se quiere, el atractivo del vocablo.

Esta reflexión no anula la importancia del enfoque y sí contribuye a esclarecer su sentido y su ubicación frente a otros que atienden de preferencia, como ya se vio, al marco institucional o político.

Siguiendo la digresión, conviene detenerse en las posibles relaciones entre esas categorías o aproximaciones.

Desde luego, puede imaginarse una realidad básica que admita hipotéticamente diversas opciones en cuanto a estilos, esto es, volviendo a la definición de Graciarena, que permita diversas "modalidades concretas y dinámicas" dentro de "un sistema, en un ámbito definido y en un momento histórico determinado".

Para ilustrar la situación puede pensarse en algunos países capitalistas desarrollados como, por ejemplo, los escandinavos. Es concebible que en esos países y en otros similares haya un margen relativamente amplio para introducir modificaciones sensibles en el estilo prevaleciente. De hecho, en varios de ellos han estado adaptándose medidas de largo alcance para combatir problemas graves de la civilización industrial, como la contaminación y la congestión urbana. En otros, como el propio Estados Unidos, existen también condiciones potenciales para modificaciones en apariencia marginales, pero que podrían tener consecuencias muy profundas en su modalidad de desarrollo. Basta pensar como ejemplo en la proyección de un cambio radical en el sistema de precios relativos a raíz del alza de precio del petróleo, cuya baratura hasta 1974 imprimió un carácter particular al uso y asignación de los recursos productivos.

Algo parecido podría decirse con respecto al panorama de algunas economías subdesarrolladas, que por su potencialidad productiva o por la mayor flexibilidad de sus marcos institucionales y sociales, admiten la posibilidad de transformaciones más o menos importantes de su estilo de crecimiento.

Las mismas especulaciones podrían hacerse si se tienen a la vista las situaciones particulares de distintos países adscritos al sistema socialista.

En otras circunstancias, en cambio, el radio de maniobra es muchísimo más estrecho o simplemente inexistente, de manera que son muy escasas las posibilidades de modificar el estilo dominante a menos que haya una transformación de la base institucional y estructural.

Desde este ángulo, la experiencia de China es una de las más impresionantes. Son muy pocos los que ponen en duda que la mutación de su sistema político después de la guerra fue un factor fundamental para la superación de muchos de sus problemas agudos y seculares. Más aún, su rechazo del esquema de desarrollo "clásico" de la economía industrial ha sido otro elemento primordial para definir su estilo tan *sui generis*, frente a los sistemas capitalistas o a otros socialistas que siguen, en lo fundamental, aunque con características propias, el modelo de la comunidad industrial.

Naturalmente, lo dicho no significa que la experiencia china pueda ser reproducida en otras condiciones, como a veces se postula con manifiesta ingenuidad. Desde el punto de vista operativo y de las oportunidades reales o potenciales de cambio, es indispensable tener en cuenta la diferencia de situaciones.

Desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que *dentro de un determinado sistema* se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios.

Son evidentes las influencias recíprocas entre el "para quién" producir y el "qué" producir, como los nexos entre ellas y el problema de "cómo" producir. De todos modos, no parece aventurado postular que el factor de mayor jerarquía en la contestación global de las interrogaciones planteadas es el que tiene que ver con "para quiénes" producir. Como se comprende, no se trata de opciones absolutas, sino que de preferencias relativas en cuanto a la repartición social de los principales componentes del producto, aspecto éste que puede tener importancia substancial, como se verá más adelante. Las inclinaciones del sistema productivo a beneficiar en distintas proporciones a los grupos sociales deben evaluarse desde un ángulo que considere la dinámica del proceso; se trata entonces de un fenómeno acumulativo, que va reforzando las tendencias que apuntan a una mayor o menor desigualdad.

La caracterización económica de un estilo podría hacerse considerando dos clases de elementos, estrechamente vinculados. Por una parte los de orden estructural, que revelan la forma en que se ha organizado el aparato productivo, desde el ángulo de sus recursos económicos y de la composición de la oferta. Es una perspectiva estática, pero fundamental: corresponde al esqueleto del sistema en un momento dado.

La otra clase de factores engloba aquellos que son vitales para el funcionamiento o dinámica del sistema; que "lo mueven", en fin. Tienen que ver con el nivel y composición de la demanda y con su antecedente básico, el nivel y la distribución del ingreso.

A riesgo de exagerar las reiteraciones, no debe olvidarse la interrelación de esos aspectos. Los que "mueven" o dinamizan la estructura productiva están obviamente condicionados por la configuración de esa estructura, *cuya relativa rigidez en el corto plazo gravita significativamente sobre la operación de las fuerzas motrices*. Estas, a su vez, influyen permanentemente en la estructura productiva, ya sea en favor de su modificación, o acentuando sus perfiles.

2. LA BASE ESTRUCTURAL

Los antecedentes respectivos serán presentados teniendo en consideración el conjunto de América Latina y dos casos nacionales contrastantes, que representan variantes del "estilo general", *determinadas primordialmente por los grados de desarrollo*.

En el cuadro 1 puede apreciarse la conformación de las estructuras de producción y empleo de la región en 1970¹³. Los rasgos distintivos son bien conocidos y no hay necesidad de extenderse sobre ellos, salvo en dos aspectos. El primero tiene que ver con la todavía muy alta participación del empleo agrícola, signo genérico del incipiente desarrollo de las fuerzas productivas, que se reflejará finalmente en el producto o ingreso per capita¹⁴.

El estilo prevaleciente (y sus alternativas) se afirma en esta realidad básica. El segundo aspecto de importancia para nuestros propósitos son las disparidades entre las representaciones del producto y el empleo por sectores, que constituyen otro de los elementos que definen el subdesarrollo, a la vez que influyen en la conformación del estilo de crecimiento.

Los registros señalados permiten una primera aproximación a las cuestiones de "qué" y "cómo" producir. La composición del producto y

13. Para más informaciones sobre el asunto, véase "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana en el decenio de 1960" en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1970*, publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.72.II.G. I.

14. Hacia 1970, alrededor de 500 dólares, cifra sensiblemente más elevada que el de otras regiones subdesarrolladas.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y DEL EMPLEO, 1970

	América Latina		Argentina		Nicaragua	
	Población ocupada	Producto interno bruto	Población ocupada	Producto interno bruto	Población ocupada	Producto interno bruto
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	43.7	16.4	15.3	14.8	46.4	29.0
Minas y canteras	1.2	4.1	0.7	1.8	0.6	1.1
Industrias manufactureras	12.7	24.6	22.1	35.7	12.0	15.9
Construcción	6.0	3.5	6.6	5.2	3.7	4.1
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0.5	2.0	7.6	9.6	0.6	2.4
Transporte y comunicaciones	3.8	6.2			3.4	5.4
Comercio y finanzas	9.0	22.0	15.5	18.7	10.9	19.0
Otros servicios	23.1	21.2	32.2	14.2	22.4	23.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

los niveles (y desniveles) de la productividad sectorial indican la realidad sobre esas materias.

En el mismo cuadro 1, se incluyen las cifras correspondientes a dos variantes de la situación regional. El contraste de los perfiles de Argentina y Nicaragua es por demás elocuente, tanto en lo que se refiere a las proporciones sectoriales como en lo que atañe a las relaciones entre ocupación y producto. El espectro que se observa en Argentina es, a la vez, más "desarrollado" y más "equilibrado", esto último si consideramos las cuotas relativas al importante sector agropecuario. Sin embargo, acusa marcados desniveles en lo que respecta a la significación de los "otros servicios" y de la industria manufacturera en ambos respectos. Mientras se revela una ocupación excesiva en esos servicios, sucede lo contrario en lo que corresponde a la industria. En cambio, el sistema de Nicaragua es más "homogéneamente subdesarrollado".

La estructura productiva puede analizarse desde otro ángulo, teniendo en consideración los estratos tecnológicos, de manera de apreciar los agudos desniveles que se registran en los estándares de productividad

de las actividades económicas. Se trata, como se sabe, del discutido problema de la heterogeneidad estructural, que tiene un patente influjo en las cuestiones de qué, cómo y para quiénes producir¹⁵.

En el cuadro 2 se presentan las estimaciones conjeturales sobre estratos tecnológicos para América Latina en su conjunto, para Argentina y para Centroamérica.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA: CONJETURA SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA
OCUPACIÓN Y DEL PRODUCTO POR ESTRATOS TECNOLÓGICOS A
FINES DE LOS AÑOS SESENTA

	América Latina				Centroamérica				Argentina			
	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total
Producto total												
Empleo	12.4	47.7	34.3	100	8.1	33.6	55.0	100	21.3	65.8	5.3	100
Producto	53.3	41.6	5.1	100	42.6	48.0	9.4	100	58.6	40.5	0.9	100
Agricultura												
Empleo	6.8	27.7	65.5	100	5.0	15.0	80.0	100	25.0	57.0	18.0	100
Producto	47.5	33.2	19.3	100	43.9	30.6	25.5	100	65.1	32.3	2.6	100
Manufacturas												
Empleo	17.5	64.9	17.6	100	14.0	57.4	28.6	100	25.6	70.6	3.8	100
Producto	62.5	36.0	1.5	100	63.6	30.4	3.3	100	62.1	37.5	0.4	100
Minería												
Empleo	38.0	34.2	27.8	100	20.0	60.0	20.0	100	50.9	40.0	10.0	100
Producto	91.5	7.5	1.0	100	57.2	40.0	2.8	100	77.8	21.6	0.6	100

Fuente: CEPAL, *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años*, E/CN.12/L.1, 5 de octubre de 1964.

15. Sobre heterogeneidad estructural, véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.I; también A. Pinto, "Naturaleza e aplicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", en *El trimestre económico* No 145, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1970.

Si se atiende primero al cuadro global de la región, se comprueba de partida que una parte bastante reducida de la población labora en el sector moderno (poco más del 12%), pero que éste genera más de la mitad de la producción de bienes¹⁶. Como se verá más adelante, ciertos bienes (y servicios) que satisfacen directa o indirectamente determinados tipos de demanda, son producidos de preferencia o exclusivamente por este estrato.

Los sectores de la minería y la manufactura son los que tienen mayor representación en la esfera modernizada, especialmente el primero, a causa de los grandes establecimientos exportadores que lo caracterizan. En la agricultura, en cambio, resalta la escasa absorción de fuerza de trabajo de su sector moderno, que establece la relación más desigual entre las variables escogidas.

En el otro extremo del espectro se encuentra el sector llamado primitivo, que todavía retiene más de una tercera parte de la ocupación regional, aunque su contribución al producto material sólo llega al 5%¹⁷.

Como puede verificarse al observar nuevamente el cuadro 2, gran parte de la ocupación agrícola (65.5%) y una no despreciable del producto agrícola (casi 20%), están vinculadas al sector primitivo. Parece claro que aquí se da una cuota apreciable del autoconsumo rural. No ocurre lo mismo con la fabricación de bienes de origen manufacturero, que sólo aportaría 1.5% del producto, aunque brinda casi 18% del empleo industrial.

El estrato intermedio es el más "equilibrado" desde el punto de vista de las relaciones empleo-producto¹⁸. Casi la mitad del empleo y poco más del 40% del producto dependen de él. Su papel es especialmente importante en las actividades manufactureras, pues ocupa 65% de la fuerza de trabajo industrial y genera más de un tercio del producto. Su participación es muy reducida en la producción minera; sin embargo, allí

16. No se han considerado los servicios por las limitaciones, en este caso, del concepto de productividad. Sin embargo, las actividades de ese sector presentan iguales o más profundos desniveles. La productividad del sector moderno se equipararía a la productividad media de los países desarrollados y podría calcularse en unos 12 000 a 15 000 dólares por hombre ocupado.

17. El sector primitivo engloba principalmente las actividades agrícolas de subsistencia y parte de la producción artesanal. Si se consideran los servicios, no cabe duda de que incluye a una fracción elevada de los no calificados. Su productividad anual por persona sería del orden de los 300 a 400 dólares.

18. Como es obvio, las actividades de este estrato tienen niveles de productividad que giran en torno al promedio nacional. En términos absolutos girarían en torno a los 2 500 dólares por persona ocupada.

trabaja más de un tercio de los ocupados por esa actividad, lo que establece la relación más desfavorable entre los sectores considerados.

Situaciones y perspectivas diferentes ofrece el examen y cotejo de las cifras de Argentina y Centroamérica.

Desde luego, en una apreciación global, fácil es comprobar la mayor significación del estrato moderno en Argentina, sobre todo si se consideran las cifras de empleo. El cuadro respectivo para Centroamérica es mucho más "desequilibrado" ya que una cuota sensiblemente menor de la ocupación (8% frente a poco más de 21% en la Argentina), genera una parte considerable del producto global (42.6% frente a 58.6% en la Argentina).

Desde el ángulo opuesto, puede verificarse que en la Argentina el estrato primitivo tiene una importancia muy limitada. En cambio, en lo que atañe a Centroamérica, nada menos que un 55% del empleo total y un 80% del agrícola están ligados a actividades primitivas.

No es posible extenderse aquí más sobre las características estructurales de la economía latinoamericana. Sin embargo, no podría cerrarse esta parte sin recordar aquellos aspectos ligados a la colocación o "relacionamiento" externo de América Latina que tienen mayor significación para el examen de los estilos de desarrollo.

Habría que referirse ante todo al grado de apertura de las economías latinoamericanas, que ilustra sobre el grado en que ellas se integran al esquema de división internacional del trabajo. Como se sabe, la región presenta coeficientes relativamente bajos de exportación e importación¹⁹, en lo cual gravita decisivamente la situación de los países más grandes. Tales coeficientes van desde alrededor de 10% para Brasil, México y Argentina, hasta más de 30% para algunas economías centroamericanas. La gran mayoría elevó esos coeficientes en el pasado decenio, y se abrió aún más en el primer trienio de los años setenta.

Otros fenómenos han acentuado esa tendencia y contribuido a crear una distinta situación estructural. Por una parte, en el decenio de 1960 se acrecentó la importancia del financiamiento externo en el enjuagamiento de déficit también mayores del balance comercial y en cuenta corriente²⁰. Por la otra, el "relacionamiento" externo también se robusteció

19. Véanse antecedentes sobre la materia en "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana", *op. cit.*

20. El financiamiento externo total (excluida Venezuela, cuya realidad es *sui generis*) pasó de 6 600 millones en 1950-1959 a 13 850 millones en 1960-1969. (Véase "Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana", *op. cit.*).

con la gravitación cada vez mayor de las empresas transnacionales en las economías regionales²¹.

A lo anterior cabe agregar las modificaciones acaecidas en la composición de las exportaciones e importaciones.

Respecto a las primeras, se registró en el decenio de 1960 una discreta pero sensible merma del grado de concentración en las exportaciones primarias²², mientras se acrecentaba la participación de las ventas de productos manufacturados²³. Conviene tener en cuenta que en 1970 alrededor del 36% de esas exportaciones regionales provenía de las empresas transnacionales.

En cuanto a las importaciones, el cambio más destacado, sin ser espectacular, fue la menor participación de los bienes de consumo (bajó de 21% en 1955 a 16% en 1968) y el incremento correlativo de la correspondiente a bienes de capital.

Naturalmente, estas transformaciones globales de la región esconden muchas variaciones nacionales. Ellas han sido mucho más significativas en las economías de mayor tamaño (México, Brasil y Argentina), aunque las mismas tendencias —y por ende los mismos reajustes estructurales—, se repiten en casi todos los países latinoamericanos.

En último término, éstos apuntan en algunas direcciones básicas, de gran importancia para el asunto que se analiza, y principalmente, hacia el fortalecimiento de lo que se ha dado en llamar “internacionalización” o inserción dependiente de las economías regionales. Este camino se plantea con algunos rasgos distintos del viejo modelo de crecimiento hacia fuera, pues hace hincapié en la mayor diversificación de las exportaciones y, sobre todo, en la “internalización” y trasplante a través de empresas transnacionales, de pautas de producción y demanda (o consumo) y formas de progreso técnico, comercialización y financiamiento prevalecientes en los centros capitalistas desarrollados.

21. No se dispone de cifras globales sobre el porcentaje de la producción regional o por países que cubren las empresas transnacionales, pero fácil es comprobar su predominio o exclusividad en muchos rubros principales de la producción de bienes de consumo duraderos (principalmente vehículos automotores) y bienes de capital.

22. Entre 1955 y 1968, la participación del principal producto de exportación bajó de 62 a 50% y la de los tres productos principales, de 80 a 65%. (Véase “Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana”, *op. cit.*).

23. Ellos representaban alrededor de 2.5% del total en 1955. Para 1970 la cifra se acercaba al 10% y en la segunda mitad de los años sesenta crecieron a una tasa superior al 20% anual.

Huelga poner de relieve la enorme significación de este proceso para el estilo de desarrollo, o si se mira desde otro ángulo, para las cuestiones primordiales de qué, cómo y para quiénes producir.

3. EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTILO

Tanto o más que la base estructural del estilo interesa la dinámica del mismo, vale decir, las fuerzas que mueven el sistema y que lo transforman, acentuando o modificando sus perfiles básicos.

Aunque los antecedentes sobre la materia son precarios, aquí se han reunido algunas cifras relativas a América Latina, y en algunos casos a variantes nacionales, que permiten discernir ciertos elementos sobresalientes.

En el cuadro 3 figuran las tasas de crecimiento de las principales agrupaciones industriales. Con ciertas excepciones y reservas, nos dan una idea de la dinámica global, ya que reflejan indirectamente el comportamiento de los sectores primario y terciario²⁴.

Si se observan los guarismos correspondientes a la región en el período 1960-1971, se comprobará a primera vista que la tasa media de crecimiento de todas las industrias (6.8%) experimenta claras oscilaciones si se atiende a cada agrupación. En términos generales, ella es más baja para las llamadas actividades tradicionales, donde predominan industrias de bienes de consumo no duraderos; bordea o sobrepasa el promedio en lo que respecta a las actividades intermedias y lo excede más o menos holgadamente en lo que se refiere a las industrias metálicas básicas, en especial a las vinculadas con los bienes duraderos pesados: artefactos, vehículos automotores y otros.

Las cifras que describen la evolución de Argentina, Brasil y México confirman las mismas tendencias, más atenuadas en el primero de estos países, y de particular vigor en el Brasil. Para este último país se prefirió el lapso 1967-1971, tanto porque el plazo más largo encierra períodos

24. Del primario adquieren insumos; el sector terciario, a su vez, seguirá en alguna medida la dilatación de las agrupaciones industriales. La inclusión de la producción primaria para consumo directo (deducidas las exportaciones y los insumos) no alteraría sino que reforzaría el sentido del cuadro indicado, ya que su tasa de crecimiento ha sido inferior. Por otro lado, es evidente que el cuadro tiene menos significación para los países de menor desarrollo industrial, en los cuales gravita más la composición de las importaciones.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR
MANUFACTURERO POR AGRUPACIONES INDUSTRIALES
(Tasa media anual acumulativa para el período 1960-1971)

	Promedio América Latina	Argentina	Brasil ^a	México
Alimentos, bebidas y tabaco	4.8	3.7	7.6	5.8
Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	4.6	3.1	7.9	5.7
Industrias de bebidas	4.9	5.7	6.3	6.9
Industria del tabaco	4.3	4.9	7.1	4.5
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4.1	2.0	7.1	7.2
Industrias de la madera y productos de la madera, incluidos muebles	2.9	3.8	-	4.8
Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales	7.4	5.9	7.5	8.2
Fabricación de sustancias químicas y productos quími- cos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	9.0	7.9	13.1	9.2
Sustancias químicas industriales	} 9.9 }	13.3	13.6	12.8
Otros productos químicos		6.6	-	7.8
Refinerías de petróleo	} 6.4 }	6.3	10.6	-
Productos derivados del petróleo y carbón		15.4	-	-
Fabricación de productos de caucho	7.3	6.9	13.9	6.5
Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	7.0	7.1	12.1	8.7
Industrias metálicas básicas	8.8	8.7	13.2	8.8
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	9.5	6.9	18.4	11.9
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	8.3	8.4	17.9	9.0
Maquinaria, excepto la eléctrica	-	5.3	-	14.1
Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	10.4	5.8	12.7	11.5
Construcción de material de transporte	10.2	7.4	23.5	13.1
Vehículos automóviles	13.5	10.4	-	15.4
Otras industrias manufactureras	8.2	3.0	-	7.7
Total industrias manufactureras	6.8	5.6	12.2	7.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a 1967-1971.

muy disímiles, como porque los últimos años, de activo y sostenido crecimiento, permiten vislumbrar con mucha claridad las fuentes de dinamismo del estilo prevaleciente. En el caso brasileño, como puede verificarse en el mismo cuadro 3, la tasa media global de 12.2% se compone de un ritmo bastante elevado de expansión de las actividades “tradicionales” (alrededor del 7%) —aspecto que no puede pasarse por alto— y de otros extraordinariamente acelerados en las industrias metálicas básicas, en especial de bienes duraderos pesados²⁵.

El cuadro emergente no es de sorprender y se ha anticipado o supuesto en muchos análisis. También es por demás conocida la explicación habitual de esas tendencias, que se atribuyen (casi tautológicamente) a las distintas elasticidades-ingreso de la demanda de bienes y servicios.

Pero lo que importa averiguar es de dónde arranca esa elasticidad-ingreso, esto es, en qué grupos se origina la demanda y qué magnitud tiene para las diferentes clases de productos.

En otras palabras, las tasas de crecimiento dispares de las agrupaciones industriales señalan aproximadamente las inclinaciones del sistema o estilo en cuanto a qué producir. Cabe ahora inquirir respecto a los destinatarios de ese esfuerzo que, al mismo tiempo, son sus mandantes económicos, esto es, verificar “para quiénes” produce el sistema (preferente o exclusivamente) los diversos bienes.

En el cuadro 4 se intenta dar una respuesta aproximada a esas interrogaciones teniendo en cuenta la participación de distintos estratos de ingresos en el consumo total de rubros principales, ordenados según su naturaleza: alimentos, indumentaria, vivienda, servicios, bienes duraderos.

Sin entrar a una descripción detallada de los antecedentes, es posible poner de relieve algunas relaciones primordiales.

Si se toman como puntos de referencia las participaciones del estrato que compone la mitad más pobre de la población y del 10% de ingreso más alto, resalta de inmediato que la del primer grupo es invariablemente más baja que la del segundo, salvo en lo que toca al consumo de cereales, y que va disminuyendo cuando se trata de bienes más caros y servicios más calificados y costosos. Por el contrario, la participación del 10% de

25. La distinción entre actividades dedicadas a la formación de capital y a la producción de bienes de consumo duradero (con todas las dificultades que plantea fijar ese límite) sería fundamental para arrojar más luz sobre el asunto. Lo mismo puede decirse respecto a la descomposición de los rubros de consumo corriente en bienes de consumo popular y otros tipos de bienes de destino más restringido, como ciertos productos alimenticios o textiles.

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA:^a
PARTICIPACIÓN DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACIÓN EN EL
CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 1970

Estratos de población Rubros de consumo	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda ^b	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal ^c	2	15	31	41
Servicio doméstico	-	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión ^d	-	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	-	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
Total	3	15	28	43

Fuente: Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

^a Promedio estimado sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

^b El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

^c El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

^d El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes, mutuales y otros similares.

la población con ingresos más altos llega a niveles muy elevados en bienes como automóviles (85%), recreaciones (75%), servicios domésticos (82%), artefactos (50%), ropa (44%), carne (40%), vivienda (44%), etc.

Si al consumo de ese estrato se agrega el correspondiente al 20% de la población que lo sigue en ingresos, se verá que los consumos de esos grupos cubren entre el 75 y casi 100% del total en varios casos, sobre todo en el de los bienes de consumo duraderos de mayor precio unitario.

Los antecedentes relativos a la Argentina y Honduras (véanse los cuadros 5 y 6), muestran, como era de esperar, versiones más atenuadas o agudizadas del cuadro regional. La participación del estrato superior es siempre más reducida en la Argentina, así como es más elevada la que cabe a la mitad inferior. Desde el ángulo del consumo total, el 30% de mayores ingresos absorbe el 56% del consumo en la Argentina y el 73% en Honduras.

Por otro lado, si se consideran algunos rubros claves en las pautas modernizadas de consumo, podrá apreciarse que el gasto del 50% de la población de menores ingresos en artefactos eléctricos y mecánicos cubre apenas un 3% del total en Honduras, en tanto que la cifra respectiva para la Argentina es de 25%. En el caso de los automóviles, sin embargo, la mitad de la población con ingresos más bajos apenas pesa en la Argentina, pues la adquisición de estos bienes se concentra en el estrato superior (60%). Naturalmente, la cifra respectiva para Honduras es muchísimo mayor: 94%.

Aunque no son estrictamente comparables, los cuadros sobre ritmos de expansión de las actividades industriales y sobre la distribución social de diversos consumos son lo bastante claros y elocuentes para fundamentar una hipótesis conocida: que los núcleos más dinámicos del aparato productivo están enlazados y dependen *de preferencia y a veces con exclusividad* de la demanda de los grupos colocados en la cúspide de la estructura distributiva. Dicho en otras palabras, *dado el ingreso medio regional y de los países*, para que funcione y avance el presente estilo de desarrollo es indispensable que el ingreso y el gasto se concentren en esos estratos, de manera de sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos. En la medida que ello ocurra, el aparato productivo irá —o seguirá— ajustándose para atender con preferencia esos tipos de demanda.

CUADRO 5
ARGENTINA:
PARTICIPACIÓN DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACIÓN EN EL
CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 1970

Estratos de población	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Rubros de consumo				
Alimentos, bebidas y tabaco	9	32	26	21
Carne	9	33	26	20
Cereales	11	37	25	18
Otros alimentos	9	32	26	22
Bebidas y tabaco	7	27	29	23
Indumentaria	5	20	28	31
Ropa	4	18	29	34
Calzado	6	26	28	24
Vivienda ^a	8	28	27	26
Transporte	3	15	32	40
Público	5	23	29	29
Privado (funcionamiento)	1	7	34	51
Cuidado personal ^b	8	30	27	27
Servicio doméstico	2	6	26	61
Otros servicios personales	2	13	28	40
Recreación y diversión ^c	3	14	28	44
Bienes de uso duradero	2	12	27	47
Automóviles (compra)	-	5	27	60
Casas y departamentos (compra)	1	7	29	53
Muebles	1	6	20	70
Artefactos eléctricos y mecánicos	5	25	26	24
Total	6	25	27	29

Fuente: Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

^a El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

^b El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

^c El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes, mutuales y otros similares.

CUADRO 6
HONDURAS:
PARTICIPACIÓN DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACIÓN EN EL
CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 1970

Estratos de población	20% más pobre	50% más pobre	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Rubros de consumo				
Alimentos, bebidas y tabaco	6	18	29	35
Carne	3	9	30	52
Cereales	9	25	25	25
Otros alimentos	6	18	30	35
Bebidas y tabaco	7	21	33	27
Indumentaria	5	13	28	46
Ropa	5	13	27	47
Calzado	5	13	30	44
Vivienda ^a	4	12	30	46
Transporte	2	6	28	60
Cuidado personal ^b	4	12	30	45
Servicio doméstico	-	-	17	82
Otros servicios personales	2	5	23	67
Recreación y diversión ^c	1	3	14	81
Bienes de uso duradero	3	8	23	61
Automóviles (compra)	-	-	5	94
Casas y departamentos (compra)	4	12	26	49
Muebles	3	8	25	58
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	3	28	66
Total	5	14	28	45

Fuente: Estimaciones de CEPAL sobre la base de encuestas nacionales.

^a El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

^b El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

^c El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes, mutuales y otros similares.

4. INTERROGANTES Y OPCIONES

La realidad descrita plantea algunos interrogantes que pueden presentarse en forma de alternativas²⁶:

a) el fenómeno prosigue y en su curso se van incorporando gradualmente otros estratos sociales a los nuevos consumos hasta generalizarlos;

b) el fenómeno prosigue, pero sin promover una integración creciente y significativa de grupos numerosos, que continúan marginados de dichos consumos y además siguen en una situación mísera en cuanto a satisfacción de necesidades vitales.

La primera opción reproduce el proceso de las economías capitalistas centrales. Las diferencias al respecto se han destacado en muchos trabajos y no es del caso recapitularlas aquí²⁷. De todos modos, el "caso especial" de la Argentina indica que la marginalización en gran escala no es un elemento obligatorio en la experiencia latinoamericana. (El problema se considerará más adelante en el plano regional). Sin embargo, es evidente que hay de por medio una fundamental cuestión de plazos. La incorporación gradual, que pudo tomar un siglo o muchos decenios en el pasado de las economías centrales, no parece viable en las circunstancias actuales, a menos que se apliquen restricciones político-sociales, cuya probabilidad no puede olvidarse, dadas ciertas experiencias dentro de la región.

Algunas consideraciones antedichas valen para apreciar la segunda opción. En ésta, el estilo prevaleciente deja de mano a fracciones importantes de la población, que se localizan en los ámbitos rurales y regionales marginalizados y en la periferia de las ciudades. De este modo, en términos absolutos y quizá relativos, se incrementan los no participantes, que se mantienen en niveles de pobreza crítica.

26. No por desconocerla o subestimarla dejamos de lado otra posibilidad evidente, sobre todo para los países de menor desarrollo relativo: que el estilo no funcione. Para estos países tiene mucho mayor significación la variable exterior.

27. Entre otros, véase del autor "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El trimestre económico*, 125, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo de 1965.

Sin pronunciarse sobre la viabilidad concreta de ese camino a corto o largo plazo, es evidente que él no es aceptable en términos de los valores profesados por la comunidad internacional²⁸.

Para adentrarse más en el tema puede ser útil valerse de algunas cifras sobre la distribución del ingreso en la región y los cambios que ha experimentado entre 1960 y 1970. (Véase el cuadro 7). Aunque la documentación es reconocidamente insatisfactoria, las tendencias y relaciones que se vislumbran parecen próximas a los hechos.

Si se examinan los antecedentes sobre participaciones de los estratos en el ingreso total, varios aspectos llaman la atención. Por un lado, cae ligeramente la cuota del 20% más pobre y casi no varía la del 50% inferior. En el otro extremo —y contrariamente a lo que habitualmente se supone— se reducen moderadamente las representaciones del 10 y el 5% de mayores ingresos. En cambio, se eleva la del estrato correspondiente al 20% anterior al 10% de ingresos más altos (de 24.6 a 28%). En verdad, este último grupo y el compuesto por el 30% que se halla por encima del 20% más pobre son los únicos que mejoran su posición relativa.

Desde estos ángulos, en consecuencia, podría argüirse que se observa una leve desconcentración del ingreso en lo que a la cúspide social se refiere y en beneficio de los grupos medios altos. En el otro platillo de la balanza gravitaría la pérdida de representación del estrato más pobre.

La perspectiva anterior debe complementarse con la visión de las magnitudes absolutas, la que precisa y también modifica algunas de las hipótesis planteadas en los párrafos precedentes.

Como puede apreciarse, el ingreso personal per cápita habría aumentado en la región en 27% entre 1960 y 1970, lo que representaría 95 dólares (de 1960) en cifras absolutas²⁹. Esta mutación media o global tiene muy distinta significación para los diversos estratos. Por de pronto, los menores incrementos porcentuales de los dos grupos de mayores entradas involucran mejoras absolutas de 325 dólares para el 5% de ingresos más altos y de 292 dólares para el 10% superior. Para el estrato siguiente (el 20% que queda por debajo del 10% más alto), el importante

28. Véase cepal, "Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. Informe preliminar del Secretario General". (Texto revisado de la versión española del documento E/CN. 5/477 del 25 de octubre de 1972, presentado al 23° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas).

29. Entre los años mencionados la depreciación interna del dólar fue de casi 32%.

CUADRO 7
AMÉRICA LATINA:
INGRESOS PER CÁPITA EN DÓLARES DE 1960 Y CAMBIOS EN LA
PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS EN
EL INGRESO TOTAL DE LA REGIÓN

Estratos socioeconómicos	Participación de cada estrato en el total		Ingreso per cápita ^a (dólares de 1960)		Incremento del ingreso per cápita		Incremento total por estratos	Incremento de cada estrato como % del incre- mento total
	1960	1970	1960	1970	Porcentual	Dólares de 1960	(millones de dólares de 1960)	
20% más pobre	3.1	2.5	53	55	3.8	2	107.6	0.4
30% siguiente	10.3	11.4	118	167	41.5	49	3 919	15.4
50% más pobre	13.4	13.9	92	122	32.6	30	4 025	15.8
20% siguiente	14.1	13.9	243	306	25.9	63	3 359	13.2
20% anterior al								
10% más rico	24.6	28.0	424	616	45.3	192	10 237	40.3
10% más rico	47.9	44.2	1 643	1 945	17.7	292	7 785	30.7
5% más rico	33.4	29.9	2 305	2 630	14.1	325	4 332	17.1
Total	100.0	100.0	345	440	27.5	95	25 406	100.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

Nota: La distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay y Venezuela.

^a Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

aumento relativo (45%) significa un aumento absoluto de 192 dólares, que duplica el incremento medio del conjunto (95 dólares).

Si se observan los otros escalones de la pirámide distributiva, lo primero que llama la atención es el estancamiento, a niveles muy bajos de ingreso, del 20% más pobre. Por su parte, el 50% más pobre sólo acrecienta su ingreso absoluto en 30 dólares, llegando en 1970 a apenas 122 dólares anuales, aunque otra vez conviene atender a los incrementos del grupo (30%) que sigue al 20% más bajo.

Si se enfocan estos aspectos sobresalientes desde el ángulo de estas notas, pueden deducirse algunas incidencias sobre las fuerzas que mueven el sistema o el estilo de desarrollo.

Para el efecto y en primer lugar se ha calculado lo que representa el aumento de ingreso personal acaecido en el período, que alcanza a la suma de 25 406 millones de dólares e involucra un incremento del 27% respecto a 1960. Desde un ángulo restringido —ya que no se consideran otras partidas (como las utilidades retenidas y el ahorro gubernamental)—, esa suma representa el principal factor de expansión del mercado o de la demanda global interna.

Ahora bien, ¿cómo se ha distribuido ese mayor poder de compra entre los estratos sociales considerados?

Como puede apreciarse en las últimas columnas del cuadro 7, casi la tercera parte del incremento (31%) corresponde al 10% de ingresos más altos, cuota que se eleva al 71% si se incluye al siguiente 20%.

Por otro lado, en lo que atañe a la mitad más pobre, ésta sólo habría recibido un 16% del total, incremento del que quedó excluido casi por completo el 20% colocado en la base de la pirámide.

Si se agrega a los estratos de esa mitad el acrecimiento obtenido por el 20% que sigue, 70% de las personas habría dispuesto del 29% del mayor ingreso, cuota inferior a la recibida por el 10% más rico (31%).

Desde otro ángulo y considerando las cifras absolutas, podría decirse que la ampliación del mercado atribuible al 30% superior alcanzó a unos 18 000 millones de dólares, y la del 70% inferior a sólo 7 400 millones.

Las cifras indican con claridad en qué estratos se han concentrado los acrecimientos de ingresos en el período considerado, y es evidente que esa inclinación corresponde en sus líneas gruesas a la observada en la asignación de recursos, traducida, como vimos, en diferentes tasas de expansión de las actividades productivas. Vale repetir, el “qué producir” ha debido ajustarse al “para quiénes” producir.

El asunto puede percibirse con más nitidez si volvemos sobre las cifras absolutas de ingreso y las relacionamos con los rubros principales de consumo. Sobre la materia, y a la vista de los guarismos del cuadro 7, pueden plantearse algunas hipótesis razonables.

En primer lugar, parece claro que, *en el plano regional*, alrededor de la mitad de la población tiene ingresos medios por persona de unos 120 dólares al año, de modo que se encuentra constreñida a la satisfacción precaria de las necesidades más elementales. Dentro de ese espectro,

probablemente el 30% más pobre está por debajo de cualquier "línea de pobreza" que se trace³⁰. El otro 20% cuyo ingreso se acerca a los 200 dólares al año, podría hallarse ligeramente sobre ella.

La capa superior de ese segmento más el 20% de la población que se halla inmediatamente sobre él y cuyo ingreso medio es de unos 300 dólares, seguramente ya ha entrado al mercado de los productos industriales básicos de menor costo y de una gama de servicios urbanos baratos. En cambio, sólo con sacrificios considerables, o la reducción de consumos esenciales, este grupo puede acceder a bienes duraderos y servicios más calificados. Ni la participación ni los incrementos absolutos de estos estratos muestran cambios significativos en esta etapa.

Muy distinta, como ya se hizo ver, es la evolución experimentada por el 20% que queda debajo del 10% de ingresos más altos. Tanto su participación como el incremento absoluto de su ingreso per cápita (alrededor de 45% en el decenio, lo que lo lleva sobre los 600 dólares anuales) adquieren indudable significación. En el hecho, ese estrato absorbe el 40% del aumento del ingreso global, que representa más de 10 000 millones de dólares. (Véase otra vez el cuadro 7).

Parece razonable pensar que sus componentes han cruzado el umbral del mercado de bienes duraderos. Si se mira de nuevo el cuadro 4, podrá apreciarse que ese grupo absorbe 37% del consumo de artefactos eléctricos y mecánicos, 30% de las compras de vivienda y de los gastos ligados a ese bien, 32% del consumo de ropa y calzado, etc. En cambio, todavía es reducido su acceso a bienes muebles más caros, como el automóvil (sólo 13%), aunque probablemente tenga participación cada vez mayor en el comercio de automóviles usados³¹.

Sin volver sobre lo que representan los estratos más altos en el sistema, bien se puede recapitular algunas hipótesis sobre lo expuesto.

Por un lado, poca duda cabe de la tendencia concentradora del estilo prevaleciente, que se vislumbra con particular nitidez si se hace hincapié

30. El ingreso medio de ese 30% de la población apenas excedería los 70 dólares. La División de Desarrollo Económico de la CEPAL está trabajando en la identificación, desde diversos ángulos, de "los pobres de América Latina", por países, actividades, distribución rural-urbana, etc. Vale la pena hacer notar que en algunos estudios la "línea de la pobreza" se coloca en los 50 dólares por persona al año. Véase *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*, The Development Research Center, Banco Mundial y The Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Washington, D.C., agosto de 1973.

31. En la Argentina, su participación en la compra de automóviles es de 27%; en Honduras es de sólo 5%. Véanse de nuevo los cuadros 5 y 6.

en los incrementos absolutos de los ingresos por persona y del mercado potencial. Desde este ángulo parece claro que existe un círculo de causalidad acumulativa, en que esa tendencia de la distribución del ingreso gravita sobre las orientaciones del sistema productivo, y en la medida en que ellas consolidan o profundizan una estructura dada de la oferta, ésta reclama un esquema afín de distribución. Dado el ingreso medio y el destino social de las producciones más dinámicas, ese esquema será obligadamente concentrador. Y así continúa el círculo.

Por otro lado, sin embargo, dicho estilo parece ser menos excluyente que lo que a veces se sostiene. Los antecedentes sugieren que ha sido capaz de ampliar su base de sustentación en las capas medias altas (el 20% anterior al 10% de mayores ingresos) y que incluso ha logrado producir algunos cambios positivos en los segmentos mejor colocados de la mitad más pobre de la población, aunque en cifras absolutas sus ingresos continúan siendo muy bajos. (Véase otra vez el cuadro 7).

El tercer aspecto digno de considerar es la indudable marginación y deplorables condiciones en que vive una parte apreciable de la población —alrededor de un tercio por lo menos— que se sitúa inequívocamente bajo la línea de la pobreza crítica. De allí surge la interrogante básica con relación al estilo prevaleciente, esto es, si su funcionamiento abre o no posibilidades de elevar apreciablemente el nivel de vida de los más desposeídos en un plazo razonable desde el punto de vista ético, social y político.

5. DIMENSIÓN DE LA POBREZA CRÍTICA

Antes de referirnos a las posibilidades que brinda el estilo dominante para abordar el problema de la pobreza crítica, puede ser útil tener una noción aproximada de lo que esto significa. Para obtenerla se ha considerado la situación regional en materia de algunos consumos básicos: alimentos (carne, cereales y otros) e indumentaria (ropa y calzado), y se la ha comparado con los niveles medios que se registran en la Argentina.

Como se observa en el cuadro 8, los estándares de consumo de por lo menos el 70% de la población latinoamericana se hallan muy distantes de las cifras argentinas, salvo en lo que toca a los cereales, lo que refleja más bien el desequilibrio de la alimentación en partes importantes de la región. En cambio, los consumos del tercer estrato (20% anterior al 10%

CUADRO 8
 CONSUMO PER CÁPITA DE ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO EN
 ARGENTINA Y EN LOS DISTINTOS ESTRATOS DE LA POBLACIÓN
 DE AMÉRICA LATINA, 1970
 (Dólares per capita de 1960)

	América Latina				
	Argentina	20% más pobre	50% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos	317	42	133	251	515
Carne	81	4	19	71	172
Cereales	29	16	39	47	74
Otros alimentos	207	22	74	133	269
Indumentaria	93	6	25	85	221
Ropa	69	4	17	63	172
Calzado	24	2	8	22	49

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

de mayor ingreso) se acercan a esas marcas que, a su vez, son excedidas con amplitud por el estrato de ingresos más altos.

En el cuadro 9 se ha proseguido con el ejercicio de aquilatar la magnitud de los aumentos que serían necesarios para llegar a los niveles de la Argentina, y en qué proporción habría que repartirlos entre los grupos para que cada uno alcanzara ese objetivo.

Resalta de inmediato la magnitud de los incrementos necesarios: salvo en el caso de los cereales, habría que duplicar o poco menos los consumos de los distintos rubros. Por otro lado, se comprueba lo obvio: que las mayores disponibilidades deben concentrarse de preferencia en el 20% más pobre. El 50% siguiente debería recibir una cuota algo mayor que la proporción de la población que representa, sobre todo en las partidas correspondientes a indumentaria.

Por último, en el cuadro 10 se exponen las tasas de crecimiento que habría que conseguir en distintos plazos (cinco, diez y quince años) para que la población regional alcanzara los niveles de consumo deseados.

CUADRO 9
AMÉRICA LATINA: INCREMENTOS DE LOS ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO NECESARIOS PARA LOGRAR EN ESTOS RUBROS UN CONSUMO PER CÁPITA A LO MENOS IGUAL AL CONSUMO MEDIO DE ELLOS EN LA ARGENTINA EN 1970

	Incrementos porcentuales necesarios en la disponibilidad actual de cada rubro	Participación en el incremento total que debería corresponder a los distintos estratos de población			
		20% más pobre	50% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
Alimentos	90.9	34.3	57.4	8.3	-
Carne	118.1	32.9	61.0	6.1	-
Cereales	-15.6	43.0	-85.0	-58.0	-
Otros	125.4	31.2	56.4	12.5	-
Indumentaria	99.0	32.9	64.1	3.0	-
Ropa	101.7	32.3	64.5	3.2	-
Calzado	91.1	34.7	62.5	2.8	-

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

CUADRO 10
AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO NECESARIAS PARA QUE LA REGIÓN LOGRE EN PLAZOS DE CINCO, DIEZ Y QUINCE AÑOS UN CONSUMO MÍNIMO PER CÁPITA EN ESTOS RUBROS IGUAL AL PROMEDIO DE ARGENTINA EN 1970

	5 años	10 años	15 años
Alimentos	16.7	9.6	7.3
Carne	19.8	11.0	8.2
Cereales	-0.4	1.2	1.8
Otros	20.5	11.4	8.5
Vestuario	17.6	10.0	7.6
Ropa	18.0	10.2	7.7
Calzado	16.7	9.6	7.3

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

Nota: Las tasas se calcularon suponiendo un incremento de la población de América Latina de 2.9% anual.

Indudablemente el esfuerzo requerido es de gran magnitud. Para lograr el objetivo señalado, en un plazo de cinco años se necesitarían ritmos de expansión fuera del alcance de cualquier sistema, y aun si el plazo fuese de 10 años, se impondría una tensión considerable al sistema productivo³².

Estas necesidades de crecimiento, que están lejos de alentar simplismos optimistas, deben asociarse con las demandas reales en otros campos de primordial importancia para el bienestar social, como son la salud, la educación y otros servicios colectivos. Ellos también reclaman ingentes recursos, si se ha de modificar sensiblemente el estado de pobreza crítica.

De todos modos, para colocar las cosas en un plano realista, debe comprenderse que los niveles medios de consumo de la Argentina son muy altos si se les compara con los prevalecientes en la región, y también con metas hipotéticas de consumo de subsistencia.

Según un estudio reciente³³, para alcanzar estos últimos y eliminar así la pobreza crítica, los ingresos mínimos del 50% más pobre de la población latinoamericana, deberían llegar por lo menos a 238 dólares (de 1970) per cápita al año, suma con la cual podrían satisfacerse las necesidades mínimas de alimentación y vestuario. Hacia 1970 esa cifra era de 73 dólares por año para el 30% más pobre de la población, y de 122 dólares para el 50% con ingresos más bajos.

Considerando estos antecedentes se ha preparado el cuadro 11, donde se presentan los ingresos por persona de los diferentes estratos en 1970 y su proyección para 1980, teniendo como objetivo que el ingreso mínimo per cápita llegue por lo menos a los 238 dólares anuales. Para esclarecer mejor las perspectivas se han considerado dos hipótesis. La primera entraña una modificación de la estructura distributiva de 1970, en tanto que la segunda supone la mantención de la misma.

Como se verá, en el primer caso, para llegar al consumo deseado con una tasa de incremento del ingreso medio per cápita de 3% anual —similar a la registrada en el decenio de 1960— se requeriría que los ingresos

32. Sobre este punto, véase de nuevo el cuadro 3 y especialmente las tasas de crecimiento de las industrias tradicionales del Brasil. Aun teniendo en cuenta que ellas también comprenden bienes que consumen de preferencia los grupos de ingreso alto, con tales ritmos de expansión tomaría más de 15 años alcanzar los niveles señalados.

33. Véase "La alimentación en América Latina dentro del contexto económico regional y mundial" (versión preliminar), documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO para la XIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, agosto de 1974.

CUADRO 11
AMÉRICA LATINA:
INGRESOS PER CÁPITA POR ESTRATOS EN 1970 Y PROYECCIÓN PARA
1980 CON EL SUPUESTO DE QUE EL INGRESO MÍNIMO PER CÁPITA
LLEGARÁ POR LO MENOS A LOS 238 DÓLARES ANUALES QUE
REPRESENTAN EL GASTO MEDIO PER CÁPITA EN ALIMENTACIÓN Y
VESTUARIO DEL 30% DE LA POBLACIÓN CUYOS INGRESOS SON
SUPERIORES A LA MEDIANA
(Dólares de 1960 y tasas de crecimiento anual)

	I	II		III		IV	
	Ingreso per cápita en 1970	Hipótesis I El incremento del ingreso medio per cápita en la región es de 3% anual		Hipótesis II Manteniendo la estructura distributiva de 1970		Participación relativa de cada estrato en los ingresos totales	
		Ingresos per cápita	Tasa anual 1970-1980	Ingresos per cápita	Tasa anual 1970-1980	Hipótesis I	Hipótesis II
Primer 30%	73	238	12.5	238	12.5	12.0	8.3
Primer 50%	122	238	6.9	238	6.9	20.1	13.9
20% siguiente	306	381	2.2	595	6.9	12.9	13.9
20% anterior al							
10% más alto	616	767	2.2	1 200	6.9	26.0	28.0
10% más alto	1 945	2 424	2.2	3 794	6.9	41.0	44.2
5 % más alto	2 630	3 277	2.2	5 130	6.9	27.7	29.9
Total	440	591	3.0	860	6.9	100.0	100.0

Fuente: Columna 1: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

del 30% más pobre de la población regional crecieran a un ritmo de 12.5% al año, en tanto que el 50% que ocupa el tramo inferior de la escala de ingresos debería lograr una tasa de incremento del 6.9%. Para que esto fuera posible tendrían que modificarse las participaciones relativas de cada estrato en los ingresos totales³⁴. Como puede apreciarse en la sección IV del cuadro 11, se necesitarían cambios más bien moderados en la participación de los segmentos que se hallan en la mitad superior de la pirámide distributiva, los cuales, además, serían compatibles con aumentos absolutos de sus entradas entre 1970 y 1980. Así, por ejemplo, aunque el 10% más rico de la población vería mermar su participación de poco más del 44% a 41%, vería aumentar su ingreso de 1 945 dólares en 1970 a 2 424 en 1980.

La situación es diferente si suponemos que debe conservarse la estructura distributiva de 1970, como lo plantea la hipótesis II. En este caso, para que el 50% más pobre de la población alcanzara el nivel mínimo establecido, el ingreso por persona debería aumentar anualmente casi 7% —más del doble de la tasa histórica— lo que indudablemente se encuentra fuera de toda posibilidad razonable.

En otras palabras, si se fija un objetivo más modesto que el del ejercicio anterior, la meta buscada no resulta demasiado ambiciosa si de una u otra manera se consigue una transformación apreciable, sin ser radical, de la estructura distributiva. Aunque no es el momento de desarrollar este tema, conviene recordar que los antecedentes expuestos ponen de relieve que por el lado de los ingresos medios per cápita la supresión o reducción sustancial del fenómeno de la pobreza crítica no es un objetivo utópico. Y lo sería aún menos si se examinara el asunto desde un ángulo real, o sea, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de la potencialidad productiva y las distintas posibilidades de aprovechamiento y asignación de esa potencialidad.

En todo caso, la solución del problema que nos preocupa no puede abordarse sin una apreciable movilización y reasignación de recursos humanos y materiales.

34. Téngase en cuenta que estos cambios no significan necesariamente transferencias monetarias de unos grupos a otros. También podrían realizarse por la vía de prestaciones reales financiadas, claro está, por conductos fiscales y monetarios.

6. OPCIONES

El aserto anterior encuentra cierta confirmación en los ejercicios que se han realizado con un modelo numérico en un proyecto conjunto de la División de Desarrollo Económico y el Centro de Proyecciones Económicas, de la CEPAL³⁵.

Tomando como base el estilo prevaleciente de crecimiento, una tasa bastante dinámica de expansión (7% anual) y antecedentes relativos a una economía semejante a la del Brasil (y en alguna medida, por lo tanto, al conjunto de la región), se ha tratado de vislumbrar lo que ocurriría hasta fines de siglo en algunos aspectos básicos, entre ellos los del empleo y la distribución del ingreso, que están íntimamente relacionados.

En lo que se refiere a empleo, la proporción de fuerza de trabajo desempleada o arraigada en los estratos rezagados (el primitivo y la parte inferior del intermedio), bajaría de un 53 a un 45% aproximadamente entre 1970 y fines de siglo, en tanto que su magnitud en cifras absolutas se doblaría. La composición de ese grupo se modificaría sensiblemente haciéndose más urbana que rural.

Las diferencias consiguientes de productividad se acentuarían y al término del plazo, el empleo en la agricultura y los servicios tradicionales sólo llegaría a un cuarto del promedio nacional, y a una fracción mucho más baja del correspondiente al estrato moderno.

Esta concentración del progreso técnico (y su contrapartida, la marginalización absoluta o considerable de parte significativa del sistema) se reproduce simétricamente en lo que toca a la distribución de sus frutos.

Como señala un trabajo citado³⁶: "Lo que el modelo revela acerca de la distribución del ingreso deriva directamente de la estructura del empleo y su evolución... Hay algún mejoramiento, pero persiste el desequilibrio fundamental. A fines de siglo hay un pequeño desplazamiento ascendente en la composición selectiva de la fuerza de trabajo: el grupo

35. Véanse especialmente, CEPAL, *Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas*, E/CN.12/907, 1971 y "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIX, N° 1 y 2, 1974, publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.75.II.G.2.

36. "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", *op. cit.*, pp. 44 y 45.

de ingresos bajos desciende a menos de la mitad del total, el grupo intermedio aparece marginalmente mayor y el grupo de ingresos altos considerablemente mayor, pues abarca aproximadamente un sexto de todos los perceptores de ingreso”.

Otra vez se observa la cuestión ya planteada: que el estilo admite o involucra cierto grado de “desconcentración” o participación “por arriba”, pero que enfrenta sobre todo la postergación absoluta o considerable de una fracción apreciable de la “mitad más pobre”.

Para delinear con más precisión los aspectos anteriores se ha efectuado un ejercicio sumario que figura en el cuadro 12. Aquí se exponen dos hipótesis respecto a políticas que se propusieran disminuir el grado de heterogeneidad productiva característico de la estructura latinoamericana, o, mirado desde el ángulo opuesto, promover una tendencia definida hacia la homogeneización de esa estructura. Para ello se considera una perspectiva de largo plazo, entre 1970 y el año 2000.

La primera hipótesis es la más radical. Ella envuelve la desaparición del estrato primitivo o de subsistencia y la reducción del estrato intermedio. De este modo, la participación del estrato moderno en el empleo pasaría del 15% al 70%, en tanto que la porción del producto generado por este estrato subiría del 57% hasta casi el 76%. En el hecho, pues, se trataría de una economía que hacia el año 2000 mostraría un nivel altísimo de homogeneidad y de modernización. Para que fuera posible tal cosa sería necesario que la economía global y el estrato moderno crecieran con mucha rapidez (a tasas de 7 y 8%, respectivamente) y que la productividad *media* del estrato moderno continuara siendo la de 1970, aunque la productividad media del sistema elevara su eficiencia a razón de 4.4% al año.

Evidentemente, esta visión está muy distante de las posibilidades reales. Sin embargo, aun en esta versión extrema o utópica, conviene tener en cuenta que ella no envuelve, como a veces se ha pensado, postulación alguna de pausa o congelamiento tecnológico, pues la productividad de la economía en su conjunto aumenta, como ya vimos, al muy elevado ritmo de 4.4%. Y por lo que respecta al estrato moderno, el hecho de que su productividad *media* se mantenga no excluye que *dentro de él* pueda haber ramas o empresas que acrecienten su eficiencia a ritmos mucho más rápidos, incluso más rápidos que el de la economía global.

La segunda hipótesis postula cambios más moderados. De conformidad con ella, hacia el año 2000 el estrato de subsistencia todavía

CUADRO 12
AMÉRICA LATINA: PROYECCIÓN DE LOS ESTRATOS DE
PRODUCTIVIDAD AL AÑO 2000, SOBRE LA BASE DE UNA TENDENCIA
HACIA LA HOMOGENEIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

	Estructura porcentual				Producto por persona ocupada		Tasas de incremento medio anual (1970-2000)		
	Empleo		Producto		(dólares de 1960)		Empleo	Producto	Producto/hombre
	1970	2000	1970	2000	1970	2000			
Hipótesis A									
Estrato primitivo	35	-	4.7	-	210	-	-	-	-
Estrato intermedio	50	30	38.1	24.3	1 200	4 400	1.0	5.4	4.4
Estrato moderno	15	70	57.2	75.7	6 000	6 000	8.0	8.0	0.0
Economía global	100	100	100.0	100.0	1 500	5 500	2.6	7.0	4.4
Hipótesis B									
Estrato primitivo	35	9	4.7	1.5	210	900	-2.0	3.0	5.0
Estrato intermedio	50	37	38.1	24.4	1 200	3 900	1.5	5.5	4.0
Estrato moderno	15	54	57.2	74.1	6 000	7 700	7.0	8.0	1.0
Economía global	100	100	100.0	100.0	1 500	5 500	2.6	7.0	4.4

Nota: En la hipótesis A desaparece el sector primitivo absorbido por el sector moderno, que incrementa su fuerza de trabajo en un 8% anual y mantiene estancado su producto por persona ocupada.

albergaría al 9% de la población activa, pero gracias a la disminución de su contingente, su producto por persona pasaría de unos 200 a unos 900 dólares por año. Por otro lado, el estrato intermedio tendría un mayor papel en lo que se refiere a acoger parte de los desplazados de la economía de subsistencia. Así, como es obvio, se acrecentaría la importancia del estrato moderno como fuente de empleo, y, a la vez, tendría un mayor margen para elevar tanto su productividad media (1% por año) como la de ramas o empresas de gran prioridad.

Estos ejercicios, vale la pena insistir, no constituyen profecías ni programas. Entre ellos y la realidad concreta del futuro próximo y distante median las acciones de la sociedad (interna y externa) y, desde un ángulo más concreto, de la política económica y social. En otras palabras, son tan válidas como lo sean o sigan siéndolo los supuestos en que se basan, que son, por definición, mutantes.

7. INTERROGANTES

De todos modos, y retomando el tema inicial, esta discusión nos lleva inevitablemente a la interrogación esencial sobre la posibilidad de llevar a efecto los cambios que se consideran deseables, necesarios e históricamente viables a la luz de las circunstancias materiales y en un plazo determinado. Dicho en otros términos más cercanos a debates que todos conocemos: ¿se trata de un cambio en el *estilo* de desarrollo o también se requiere la mutación del *sistema*?³⁷

Es evidente que no podemos dar una respuesta a esta interrogación. Más aún, no creemos que exista una que sea válida para cualquier tiempo y lugar y que no precise los términos concretos en que se plantea. Desde este ángulo parece obvio que así como ciertas mudanzas de un estilo prevaleciente pueden implicar o exigir una transformación radical de los parámetros institucionales y políticos —esto es, del sistema— hay otras que caben dentro de un cuadro existente, aunque siempre requerirán ponerlo en jaque y modificarlo en cierto grado. La experiencia histórica a la que aludimos en la primera sección es rica y variada en esta materia.

Por otra parte, la misma experiencia también nos muestra que el reemplazo de un sistema por otro no significa la desaparición de todos los problemas del antiguo estilo, aunque sí puede importar la aparición de otros nuevos, para desconuelo del “ideologismo utópico”. Pero esto por sí solo no desmiente la necesidad o conveniencia de ese cambio.

Desde un ángulo más concreto, y pensando en América Latina y sus problemas, me atrevería a sostener, por ejemplo, que son varios los países que podrían eliminar o aliviar considerablemente la pobreza crítica en un plazo razonable, sin que ello requiriera obligadamente una transformación total del sistema vigente, aunque éste, como es claro, tendría que experimentar mudanzas sensibles en su estructura y funcionamiento.

37. Desde otro ángulo, pero con relación a estos problemas, puede verse, del autor, *Inflación: raíces estructurales*, especialmente el artículo “Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina” (pp. 104 y ss.), Fondo de Cultura Económica, México, 1973. También, de A. Pinto y A. Di Filippo, “Nota sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina”, en Alejandro Foxley (compilador), *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1974.

Diferente es la situación de otros países, pero aun respecto a éstos convendría tener en cuenta que en no pocos casos no se trata del mero imperativo de trastocar el sistema, sino que también hay envueltos aspectos de gran alcance o complejidad, relativos por ejemplo a dotaciones de recurso, tamaño económico, culturas autóctonas difíciles de “modernizar” o de dinamizar dentro de sus estructuras tradicionales, etc.

Al final, sólo la acción, el ensayo y el error, podrán dar las respuestas esperadas en cada situación y respecto a cada cambio deseado del estilo existente.

EVALUACIÓN DE QUITO*

CEPAL

* Publicada en *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional de desarrollo*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 2, Santiago de Chile, 1975. (No incluye el anexo). Fue coordinada por Manuel Balboa y Marshall Wolfe.

A. EL CONCEPTO DE DESARROLLO INTEGRAL

1. Una preocupación central en cuanto a la evaluación y revisión de la Estrategia Internacional de Desarrollo debe ser la correspondiente al concepto de desarrollo integral y a las diferencias existentes entre un fenómeno de crecimiento económico y el de desarrollo propiamente dicho.
2. El desarrollo integral no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos. Es sumamente difícil realizar una evaluación del proceso de desarrollo definido en esta forma, ya que no basta con referirse a uno o más indicadores, sino que es preciso apreciar en qué medida el avance conjunto en todos los sectores está promoviendo un nuevo tipo de sociedad orientada hacia el rápido desarrollo humano.
3. El crecimiento experimentado en las variables económicas a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social. Así lo demuestra la persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población. Evidentemente, esos cambios cualitativos son más difíciles de lograr cuando las variables económicas no crecen a tasas satisfactorias. Coincidiendo con este enfoque, el cumplimiento de las metas

cuantitativas de la Estrategia debería constituir el complemento necesario para lograr el desarrollo humano, fin último del proceso.

4. Las estructuras tradicionales en la medida en que oponen obstáculos al cambio, dificultan el progreso social y el desarrollo económico. En esas condiciones, es necesario desplegar esfuerzos aún más intensos para operar los cambios cualitativos y estructurales a que hace referencia la EID, y que son indispensables para crear los fundamentos que permitirán la consecución de sus metas socioeconómicas. El no haber puesto el acento en la primordial importancia de este aspecto del desarrollo y el no haber llevado a la práctica estos cambios estructurales y cualitativos, explican en buena medida los insuficientes logros de muchos países de América Latina.

5. Esos cambios estructurales, que son una condición indispensable de todo proceso integrado de desarrollo, particularmente en los términos amplios, humanos y sociales en que la EID plantea este objetivo, incluyen: el control y la utilización soberana de los recursos naturales; la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra, según se requiere a fin de promover tanto la justicia social como la eficacia de las actividades agropecuarias; el establecimiento de formas de propiedad social o mixta que cada país estime conveniente en aquellas actividades que, a juicio de cada país, así lo demanden para promover el desarrollo económico autosostenido independiente, así como cualquier otro tipo de reforma sustantiva necesaria para lograr este objetivo.

6. Al mismo tiempo, el crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo es fundamental para asegurar el éxito de estos cambios cualitativos y estructurales y, consecuentemente, de los objetivos de la Estrategia, pues un crecimiento acelerado de la economía como un todo facilita obtener los recursos necesarios para las inversiones que exige el desarrollo humano.

7. Cuando en cumplimiento de la Estrategia, un país encara simultáneamente todos los aspectos del desarrollo y promueve las reformas estructurales necesarias para lograr el desarrollo integral, la experiencia demuestra que en las primeras etapas se presentan desajustes que dificultan la continuación del proceso. Las injusticias y tensiones sociales

históricamente acumuladas se expresan en demandas ante las cuales los recursos internos resultan insuficientes. A fin de poder atender esos desajustes, la cooperación internacional con dicho país no debería estar sujeta a restricciones, como ha ocurrido en muchos casos. Algunos países que emprenden transformaciones de estructuras, lo que está de acuerdo con la EID, enfrentan a veces la hostilidad y la agresión económica del exterior. Ello es particularmente grave puesto que, a la luz de compromisos contenidos en la Estrategia, los países que transforman sus estructuras deberían haber encontrado respaldo internacional.

B. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

8. Hay una gran heterogeneidad en la economía y en las sociedades latinoamericanas, pues se presenta una variedad de estructuras y situaciones distintas, así como diferencias profundas en las estrategias y políticas de desarrollo que se están aplicando. De tal modo, el producto por habitante varía entre los 100 y los 1 000 dólares y las disparidades se repiten, a veces multiplicadas, si se confrontan sectores, regiones o la ciudad con el campo. Además de estas diferentes situaciones económicas, existen también distintas maneras de abordar el proceso de desarrollo, aun cuando cada modelo tiene diversas opciones o vías de concreción. En la actualidad se están llevando a la práctica políticas económicas de mediano y largo plazo, cuyos principios básicos, tanto políticos como económicos, difieren profundamente. Por ello, no existe un modelo único al cual pueda referirse una evaluación; pero frente a este hecho se destaca una posición de solidaridad latinoamericana que hace posible enfrentar problemas comunes.

9. En el último bienio el ritmo de crecimiento del producto fue en general insuficiente. Si bien el promedio de la región superó la meta de crecimiento de la EID, la mayoría de los países no la alcanzó. De manera análoga, el promedio del sector industrial logró la meta de crecimiento sectorial fijada en la EID, pero ello ocurrió sólo en pocos países; la situación fue aún peor en el sector agropecuario, cuyo crecimiento fue inferior no sólo a la meta de la EID, sino también al incremento de la población. Por lo tanto, la eficacia del proceso de desarrollo, entendido como un proceso integral sigue siendo perjudicada en algunos casos por la dificultad en alcanzar tasas de crecimiento satisfactorias.

10. El esfuerzo interno realizado en los países latinoamericanos no fue acompañado en la mayoría de los países, no ya por una cooperación internacional, sino ni siquiera por condiciones aceptables en lo que respecta a los precios y los sistemas de comercialización de las materias primas, a las prácticas adoptadas en el comercio de manufacturas, a las prácticas de las conferencias de fletes, a los contratos para transferencia de tecnología y al financiamiento externo. De tal modo, una parte fundamental de los recursos indispensables para el desarrollo nacional está sujeta a circunstancias ajenas a los países latinoamericanos, tales como el crecimiento de la economía —y en particular de la industria— de los países desarrollados, y condiciones de mercados que no controlan. Si bien algunos países aumentaron sus ingresos de exportación a pesar de la reducción del volumen de la misma, ello se debió a la aplicación de políticas de defensa de sus recursos naturales. Paralelamente se ha producido un creciente endeudamiento externo que en ciertos países ha elevado el servicio total del capital extranjero a la mitad de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios.

11. Los indicadores globales de crecimiento económico sintetizan a grandes rasgos la situación de la región, pero pueden no ser representativos de las situaciones particulares; más aún, el mismo indicador puede variar de significado si los casos a los que se aplica difieren notablemente. Por ello, es necesario completar el conjunto de indicadores económicos con otros de índole social, que atiendan a las características de los distintos países, subregiones y grupos sociales.

C. DESARROLLO HUMANO Y CAMBIO SOCIAL

12. Como lo afirma la Estrategia Internacional de Desarrollo, “la finalidad del desarrollo es dar a todos oportunidad de una vida mejor”. Se entiende, pues que el logro de este objetivo requiere un profundo cambio social y un nuevo enfoque unificado para realizar el proceso del desarrollo. Para ello deben evaluarse las repercusiones y el significado de los cambios económicos en la situación social. Pero debe entenderse que los cambios cuantitativos, cualitativos y estructurales y la reducción de las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— “son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo”. Por eso,

tal como lo plantea la Estrategia, el rápido crecimiento económico y los cambios estructurales deben ser considerados "como partes integrantes del mismo proceso dinámico, y requieren un enfoque unificado".

13. El balance del decenio anterior y de los dos primeros años del Segundo Decenio para el Desarrollo indica que en América Latina se han producido importantes cambios en la condición social. La población creció de 210 millones en 1960 a 279 millones en 1970 y llegará a 372 millones en 1980. El porcentaje de población que vive en localidades mayores de 20 000 habitantes se elevó de 33 a 41%. Asimismo, continuaron agravándose aspectos negativos de la concentración urbana y el deterioro del medio ambiente. Las proporciones de las poblaciones nacionales que sienten el impacto del cambio societal y del desigual crecimiento económico han aumentado a tal punto que llegan a abarcar casi la totalidad. Los problemas del desempleo han tendido a agravarse, pues parte sustancial de los supuestos crecimientos en la ocupación se ha producido en el sector terciario de servicios y comercio que en la región se caracteriza por típicos fenómenos de desempleo y baja productividad. En cambio, resulta evidente que se ha incrementado el desempleo abierto y a largo plazo, todo lo cual agudiza aún más la marginación de importantes sectores de la población tanto del consumo como del trabajo.

14. La concentración urbana ha ido acompañada de mejoras en la cantidad y a veces en la calidad de ciertos servicios sociales, de preferencia educación y salud. El sector educativo ha tenido una cierta expansión, pero aunque ha disminuido el número de analfabetos, el problema de analfabetismo continúa siendo uno de los más graves en la región. Por otro lado, a pesar de haberse reducido la proporción de niños que no asisten a la escuela, se mantiene alta la tasa de deserción escolar. Igualmente, cabe notar que se han iniciado apreciables esfuerzos para dar a la educación un nuevo sentido compatible con los requerimientos del proceso de desarrollo.

15. A pesar de que las encuestas sobre alimentación en los hogares resultan hasta ahora muy limitadas, los balances de alimentos bastan para demostrar que en el presente la disponibilidad de calorías y proteínas por habitante sigue estando por debajo de las normas internacionales en muchos países, que son escasos los avances en 1970 y 1971 frente al

decenio de 1960 y que de persistir las condiciones y tendencias actuales, no se eliminará enteramente el déficit en 1980. En esta situación de insuficiencia de oferta y en las condiciones de desigualdad del ingreso, cabe suponer que la alimentación de los grupos de ingresos más bajos y de las zonas más rezagadas es muy inferior a los mínimos aceptables. Particularmente en el caso de los niños menores de cinco años, las encuestas realizadas en 16 países latinoamericanos demuestran que los fenómenos de desnutrición y mala nutrición pueden tener las consecuencias más graves y negativas en la calidad futura de la población.

16. La mayoría de las autoridades nacionales de la región hizo cálculos sobre el déficit de la vivienda a comienzos del decenio de 1960, llegando a alarmantes conclusiones, particularmente cuando se prepararon proyecciones del déficit urbano de viviendas sobre la base de tasas de formación de nuevas familias y de deterioro del acervo de viviendas existentes. Desde entonces el déficit se ha acentuado al extremo de que los estudios realizados por diversos organismos internacionales lo han calculado entre 15 y 20 millones de unidades.

17. El comportamiento de los principales indicadores muestra que las condiciones de salud mejoraron apreciablemente en el decenio de 1960. Sin embargo, en muchos casos el mejoramiento pudiera ser aparente, debiéndose los incrementos estadísticos favorables a una más eficiente información. El hecho es que en la región todavía hay muchos países con menos de cinco médicos por cada 10 000 habitantes; que el déficit tradicional de camas en los hospitales se agrava porque su incremento es aún inferior al de la población; que, por diversos motivos, en gran parte de la región los servicios médicos continúan fuera del alcance de amplias capas de la población, y que las tasas de mortalidad infantil entre los niños de 1 a 4 años asumen niveles pavorosos de entre 15.7 y 32.4% en varios países.

18. El enfoque unificado del desarrollo no debe limitarse al diagnóstico y a las recomendaciones sobre la situación de cada sector de acción social. Es necesario mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano. Para identificar los factores que condicionan ambos problemas no se puede partir solamente del crecimiento económico sino que es necesario integrar

las determinantes sociales, económicas y políticas. Por otra parte, el desarrollo humano no es equivalente al crecimiento de la acción sectorial en educación, salud, etc., sino que incluye un sistema social que adjudique prioridad a la igualdad y dignidad de los hombres y que respete y promueva la expresión cultural de la población.

19. La meta de redistribución de ingresos, tal y como la plantea la EID, permanece sin cumplirse en la mayoría de los países de la región. Las investigaciones realizadas en varios países confirman que en la mayor parte de América Latina el ingreso presenta una distribución más concentrada que en la mayoría de los países desarrollados de economías de mercado, y mucho más concentrada que en los países de economía socialista. El objetivo del desarrollo en América Latina debe ser la constitución de una nueva sociedad y un nuevo tipo de hombre. La participación social en todas las formas del proceso de desarrollo debe ser aumentada para lograr una sociedad más justa.

D. LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS INTERNOS

20. La responsabilidad primordial del desarrollo de los países en desarrollo recae en ellos mismos.

21. En los últimos años se han registrado progresos apreciables en los sistemas de planificación. En algunos casos se ha conseguido acrecentar la influencia de los organismos de planificación en las decisiones básicas de naturaleza económica y social. También han progresado las técnicas de elaboración de planes y programas, haciendo más explícita la relación de ellos con los procesos políticos de los países y sus circunstancias particulares. De todos modos, queda un amplio campo para avanzar hacia la realidad de un sistema de planificación de indiscutible significación operativo.

22. En varios países de la región han tenido lugar importantes transformaciones en el sistema institucional de relaciones económicas y sociales. Ellas abarcan un amplio espectro y alcanzan al régimen de propiedad y estructura de las empresas, las vinculaciones con las inversiones extranjeras, los mecanismos de defensa de los productos primarios, el sistema

de tenencia de la tierra, el aparato administrativo y los instrumentos de política económica.

23. La naturaleza de estas transformaciones está estrechamente relacionada con las definiciones o características políticas de los distintos países, aspecto que es indispensable tomar en cuenta dada la diversidad de situaciones que se registran en la región. Desde este ángulo se han producido y están en desarrollo cambios de gran trascendencia en América Latina, principalmente en materia de recursos naturales, en la empresa y en la administración pública. Para realizar estos cambios los gobiernos han adoptado diversas medidas de política y utilizado variados mecanismos según las condiciones particulares de cada país. Sin embargo, la característica común ha sido la adopción de medidas destinadas a dar al Estado una mayor intervención en el manejo y control del proceso productivo.

24. En los últimos años, los cambios institucionales en materia de recursos naturales se han dirigido a lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos y una mayor participación del Estado en su explotación. En algunos países la nacionalización de empresas, la asociación del Estado con empresas extranjeras y la modificación de las concesiones y de los regímenes de explotación, comercialización y transporte de los recursos naturales básicos han sido los principales medios empleados para llevar a cabo esos cambios. En particular, cabe destacar la mayor participación estatal en la explotación de los recursos naturales, lo cual constituye un hecho de gran importancia en una región donde las dos terceras partes de los ingresos de exportación dependen de diez productos agropecuarios, seis mineros y el petróleo.

25. La reforma agraria ha adquirido un ritmo acelerado en algunos países de la región. La mayoría de éstos ha dictado leyes sobre reforma agraria y tiene organismos encargados de su ejecución. No obstante, las realizaciones en el plano regional no pueden considerarse satisfactorias, ya que los sistemas de tenencia, uso y explotación de la tierra siguen siendo en gran medida inadecuados para satisfacer las necesidades crecientes que derivan del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos.

26. Cabe destacar también la renovación de los sistemas financieros y la creciente importancia de una variedad de nuevos organismos que están

surgiendo para atender las demandas de financiamiento que derivan de las modalidades recientes del desarrollo. Asimismo, son manifiestos la continua expansión de la iniciativa pública y los cambios aparejados en la estructura tributaria y en la composición de las inversiones y del gasto fiscal. En una visión de conjunto es fácil apreciar una orientación hacia la diversificación de la actividad pública, que rebasa los campos tradicionales de gestión e integra nuevas responsabilidades y propósitos.

27. En resumen, es posible concluir que, en su mayoría, los gobiernos de la región han realizado o están llevando a cabo significativos esfuerzos por introducir cambios institucionales a fin de impulsar el desarrollo económico y social, pero que se han visto limitados en muchos casos por diversos factores externos, entre ellos la insuficiencia en materia de financiamiento, tecnología y asistencia técnica y el deterioro de la relación de intercambio.

E. POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL CUADRO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A) LAS METAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU CUMPLIMIENTO

28. Al finalizar el segundo año del decenio consagrado a la EID, y en relación con los objetivos y las metas en ella establecidos, el balance de realizaciones en el campo de la cooperación internacional debe calificarse en términos generales como decepcionante.

29. En efecto, no se alcanzó el objetivo de lograr antes del 31 de diciembre de 1972 la adopción de medidas internacionales sobre los productos mencionados en la resolución 16 (II) de la UNCTAD, según establecía el párrafo 21 de la EID. El único progreso alcanzado en relación con tales medidas se limita a la negociación del convenio internacional sobre el cacao, cuya ratificación está pendiente por parte de algunos de los principales países importadores. Por lo que se refiere a los demás productos enumerados en la resolución, no hubo acciones concretas.

30. La celebración de acuerdos o convenios internacionales para cubrir nuevos productos ha encontrado la oposición de algunos países importadores, salvo en el caso del convenio sobre el cacao, cuya

negociación se prolongó por más de 10 años. El apoyo expresado en los párrafos 21 y 22 de la EID a la negociación de convenios, y a su revisión para darles mayor eficacia, contrasta con la actitud asumida por algunos países desarrollados respecto de los mismos. Debe considerarse que se ha producido un retroceso en esta materia ya que el actual convenio internacional sobre el trigo ha sido despojado de cláusulas operativas sobre exportaciones y precios, y que la situación planteada en el convenio sobre el café hace incierta su renovación.

31. El convenio internacional sobre el cacao establece la creación y operación de una reserva estabilizadora, que sería la segunda existente sobre un producto de interés para los países latinoamericanos. Respecto al prefinanciamiento de estas reservas estabilizadoras, el párrafo 23 de la EID se limita a expresar la necesidad de considerar todas las fuentes de recursos posibles. Sin embargo, la fuente de financiamiento ha sido exclusivamente la contribución de los países en desarrollo exportadores del respectivo producto. La decisión del Fondo Monetario Internacional de otorgar préstamos a los países en desarrollo para el financiamiento de las reservas estabilizadoras, si bien facilita que disponga de medios para contribuir al financiamiento de tales reservas, puede agudizar los problemas de su endeudamiento externo a corto o mediano plazo.

32. Tampoco se alcanzó el objetivo de llegar a un acuerdo antes de la UNCTAD III sobre un conjunto de principios generales para la política de precios de los productos básicos, conforme se señala en el párrafo 24 de la EID. Las discusiones de la UNCTAD III no condujeron a un acuerdo, de manera que su continuación se encomendó a la Junta de Comercio y Desarrollo. La situación se ha agravado debido a las fluctuaciones monetarias internacionales. Esta decepcionante experiencia refuerza la conclusión de que la política de precios de los productos básicos —en los casos en que no sea posible concluir acuerdos— debe considerarse responsabilidad de los países en desarrollo exportadores. Sobre esta base han actuado el país latinoamericano miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y los países exportadores miembros de la Organización Internacional del Café.

33. La recomendación sobre *statu quo* no se ha cumplido porque en muchos casos se han establecido nuevas restricciones —o se han acentuado las

existentes— sobre las importaciones de productos de especial interés para los países en desarrollo. Es indispensable la aplicación efectiva de dicho principio, evitándose el recurso unilateral a la cláusula de salvaguardia por parte de los países desarrollados. Del mismo modo, parece necesario considerar las situaciones nuevas que se crean cuando varios países desarrollados integran uniones aduaneras, ya que al armonizar las tarifas arancelarias y otras restricciones comerciales —como ocurre actualmente en la Comunidad Económica Europea ampliada— empeora en muchos casos el tratamiento arancelario y de otra índole que antes recibían los países en desarrollo.

34. También han sido muy limitados los progresos en materia de liberalización de las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados. En la práctica no ha tenido mayor aplicación la disposición de la EID, en su párrafo 26, de dar carácter prioritario a la adopción de medidas unilaterales o conjuntas para la reducción o eliminación de los derechos de aduana y otras barreras sobre los productos importados desde los países en desarrollo, a fin de alcanzar resultados concretos antes del 31 de diciembre de 1972. Si se exceptúan las medidas de liberalización adoptadas por el Japón en 1971 y 1972 —eliminación de las restricciones cuantitativas sobre cierto número de productos y reducción de un 20% en los aranceles aduaneros sobre productos industriales— y la rebaja de los aranceles sobre el café y el cacao en la CEE, no puede hablarse en realidad de progreso significativo en este campo, sobre todo si se considera que las medidas liberatorias del Japón se refieren principalmente a productos industriales y a un reducido número de productos agrícolas elaborados de interés para América Latina. Estos acontecimientos acentúan la apremiante necesidad de que los países en desarrollo diversifiquen sus exportaciones.

35. Son también muy escasos los esfuerzos desplegados para asistir a los países en desarrollo en la realización de programas de investigación orientados a mejorar la posición competitiva de los productos naturales frente a los sintéticos y los sucedáneos.

36. El objetivo de promover y expandir la exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo se cumplió en parte al entrar en vigencia los sistemas de preferencias generales entre mediados

de 1971 y los primeros meses de 1972. Sin embargo, estos avances tuvieron un carácter limitado. Los Estados Unidos, principal país industrial y el más importante comprador de América Latina, no ha puesto todavía en vigor su sistema. Con respecto a Japón, las informaciones disponibles, aunque preliminares, reflejan efectos poco significativos. Dos hechos pueden contribuir a ello: el carácter muy restrictivo del sistema de cuotas, y la elevada concentración de las exportaciones latinoamericanas en productos primarios con respecto a los cuales no se hicieron concesiones. Aunque no pueden emitirse juicios sobre los resultados alcanzados en otros países, la proporción todavía reducida de las manufacturas en las exportaciones latinoamericanas y las limitaciones y salvaguardias que caracterizan los sistemas preferenciales, indican que sólo muy pocos países de América Latina podrán obtener beneficios de alguna significación. Por consiguiente, los países latinoamericanos deberán intensificar sus esfuerzos para lograr que en el próximo período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias se inicie una revisión y ampliación de los diversos sistemas de preferencias generales. Asimismo, deberán esforzarse por lograr que los países desarrollados que no han puesto todavía en vigencia su sistema, lo hagan a la brevedad posible.

37. Cabe reiterar la seriedad que tienen las próximas negociaciones comerciales multilaterales en relación con las posibilidades reales de expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Por una parte, la mayoría de los países europeos han establecido ya las condiciones para una completa liberalización del comercio de productos industriales en el seno de la CEE y entre ésta y los ex miembros de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI). La creación de nuevas preferencias entre los países industriales de Europa occidental agravará las dificultades de acceso de las manufacturas latinoamericanas a esos mercados. De otro lado, si las negociaciones comerciales tienen éxito, la liberalización del comercio de productos industriales se extenderá al resto de los países desarrollados. En consecuencia, se reducirá o desaparecerá el margen arancelario preferencial de que gozan actualmente los países en desarrollo en el marco de los sistemas de preferencias generales, lo que afectará a estos países, sobre todo si no se aplican compensaciones adecuadas, sea mediante el otorgamiento de trato preferencial no arancelario para los productos afectados directa o indirectamente por las reducciones arancelarias, sea extendiendo el tratamiento

preferencial a productos actualmente excluidos que interesen a los países en desarrollo, o a través de cualquiera otra medida de carácter compensatorio.

38. En lo que toca al comercio invisible, la EID establece como uno de los principales objetivos aumentar los ingresos netos de esas transacciones que reciben los países en desarrollo. Para el transporte marítimo lograr este objetivo supone elevar la participación de la región en el transporte mundial mediante la creación y ampliación de flotas nacionales. Sin embargo, la situación de los países de la región —salvo excepciones— tiende a deteriorarse en vez de mejorar. En efecto, América Latina está quedando a la zaga tanto en el crecimiento de la flota mercante mundial —su participación en el tonelaje mundial ha bajado de 4.1% en 1955 a 2.4% en 1972— como en su composición cualitativa. Por otra parte, las alzas continuas de los fletes impuestas por las conferencias han encarecido las importaciones latinoamericanas y han restado las posibilidades de diversificar las exportaciones de la región. En consecuencia, sigue creciendo el déficit por concepto de transporte en el balance de pagos del conjunto de los países latinoamericanos y urge que puedan contar con un grado adecuado de cooperación de los países desarrollados para que puedan alcanzar las metas de la EID, tanto en materia de transporte marítimo como de seguros y turismo. En esa cooperación debe prestarse especial atención a la necesidad de que los países latinoamericanos aprovechen la nueva tecnología del transporte marítimo o que puedan participar adecuadamente en ella mediante nuevos arreglos internacionales.

39. En particular, se señalan dos campos de acción en materia de transporte marítimo: i) la conferencia convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para elaborar un código de conducta para las conferencias marítimas, debiendo aprovecharse adecuadamente los períodos entre las sucesivas reuniones de la Comisión preparatoria para establecer una posición común latinoamericana, y ii) los trabajos que está llevando adelante la secretaría de la UNCTAD, en coordinación con la CEPAL y otros organismos, sobre las opciones que existen para los países en desarrollo en materia de transporte intermodal internacional. Como estos estudios se realizan con miras a convocar, en 1975, una conferencia para elaborar una convención, merecen prioridad los estudios destinados a asegurar que se tomen en cuenta adecuadamente los intereses y problemas latinoamericanos.

B) ACONTECIMIENTOS RECIENTES Y PERSPECTIVAS

40. Al escaso progreso alcanzado en el cumplimiento de las metas de la EID, se suma una serie de acontecimientos recientes o de perspectivas inmediatas que provocan honda preocupación acerca de la evolución del sector externo latinoamericano en el futuro inmediato. Estos acontecimientos tienen una incidencia en general desfavorable sobre las posibilidades de cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas en la EID y conforman un panorama negativo en cuanto a las relaciones de América Latina —y en general de los países en desarrollo— con el mundo desarrollado.

41. La ampliación de la CEE por la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, podría significar la extensión de arreglos comerciales preferenciales en favor de países en desarrollo vinculados anteriormente a la Comunidad Británica y la aplicación por parte de los tres nuevos miembros de ventajas preferenciales a los países en desarrollo anteriormente asociados a la CEE. Las preferencias inversas que quizás esta medida suponga podrían ser un obstáculo para la cooperación entre los países en desarrollo por cuanto podrían limitar los alcances del intercambio de preferencias recíprocas entre ellos. Deberá buscarse cuanto antes en el plano internacional una solución al problema de las zonas de comercio discriminatorias.

42. La política mediterránea de la CEE, basada hasta ahora en arreglos de tipo preferencial, evoluciona hacia la constitución de otra zona de libre comercio, que se agrega a la formada con los países ex miembros de la AELI. Este hecho contribuye también a acentuar las preocupaciones, ya que significa una ampliación, acentuación y consolidación de la política comercial discriminatoria en perjuicio de otros países en desarrollo. Los hechos mencionados representan además una clara tendencia de verticalización de las relaciones económicas de la CEE, desfavorable para el mundo en desarrollo en la medida en que contribuye a generar abierta influencia de determinados países desarrollados con respecto a ciertos grupos de países en desarrollo. También es claro que esto tiende a crear intereses contradictorios entre dichos países.

43. La política agrícola común de la CEE, con su proteccionismo y tendencia al autoabastecimiento, causa preocupación por el elemento de competencia desleal que significa para las exportaciones de países latinoamericanos. El efecto desfavorable que los altos precios garantizados tienen con respecto a la demanda de estos productos y el impacto de las fuertes limitaciones o de la eliminación de las importaciones competitivas del exterior, se agravan con la existencia de excedentes exportables que se colocan fuera de la CEE mediante altos subsidios. Reviste entonces especial interés para los países latinoamericanos el hecho de que se incluya y resuelva en las negociaciones comerciales multilaterales de 1973 lo relacionado con el comercio de productos agrícolas.

44. Las circunstancias anotadas implican un deterioro de las condiciones de acceso de los productos latinoamericanos al mercado de la Europa occidental.

45. En las relaciones comerciales con los Estados Unidos se registran también tendencias y perspectivas desalentadoras. Esas relaciones se caracterizaron en el último decenio por un crónico desequilibrio entre las exportaciones y las importaciones, lo que redundó en la acumulación de un creciente y cuantioso déficit comercial en detrimento de la región. Con algunas excepciones, las exportaciones a los Estados Unidos han sido el sector menos dinámico del comercio exterior de América Latina entre 1961-1965 y 1966-1970. La expansión de las ventas latinoamericanas a los Estados Unidos durante el último decenio fue frenada por la permanencia y, en ciertos casos, el refuerzo de las barreras proteccionistas, no obstante los compromisos adquiridos en foros internacionales y regionales tendientes a mejorar las condiciones de acceso a ese mercado de los productos de los países en desarrollo en general o de los países latinoamericanos en particular. En realidad, no solamente no hubo avances en materia de liberalización del comercio con los países latinoamericanos sino que, en ciertos casos, se acentuaron las restricciones, particularmente las no arancelarias. Las tendencias proteccionistas bastante fuertes que persisten y aun se acentúan, quedan de manifiesto en el proyecto de legislación presentado al Congreso de los Estados Unidos en relación con las próximas negociaciones comerciales.

46. Por otra parte, la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) del CIES no ha logrado ningún progreso significativo en la liberalización

del acceso de productos latinoamericanos al mercado de los Estados Unidos. Las expectativas que los países miembros de la CECLA pusieron en el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar para reforzar la cooperación interamericana, no se han materializado, ni se manifiestan signos de una política específicamente dirigida a tomar en cuenta los intereses latinoamericanos.

47. Los problemas monetarios internacionales que se han producido desde 1971 y que se han agudizado últimamente, así como los acuerdos para las próximas negociaciones comerciales multilaterales que tendrán lugar a partir de 1973, son motivo adicional de preocupación. Las decisiones que se adopten en estas dos importantes materias definirán las líneas fundamentales de un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales. Es esencial que los países en desarrollo tengan una participación adecuada en la elaboración de estas decisiones, y que sus intereses sean tomados en cuenta prioritariamente en ellas. Esto asigna una fuerte responsabilidad a los propios países en desarrollo para la elaboración de posiciones claras. La cuestión básica que se plantea es, por lo tanto, la de saber si las negociaciones comerciales multilaterales serán un ejercicio para resolver los problemas que tienen, entre sí, las economías centrales de economía de mercado o si en tales negociaciones se abordarán realmente los problemas de los países en desarrollo paralelamente a los de los desarrollados.

48. Otro aspecto también importante relativo a las próximas negociaciones comerciales es el de la actitud que adoptarán los países desarrollados miembros del GATT durante el tiempo que ellas duren, en relación con la adopción de decisiones relativas a los problemas de los países en desarrollo. Se prevé que dichas negociaciones pueden durar tres años. Es indispensable entonces considerar medios para que durante ese lapso los países en desarrollo puedan ir logrando sus objetivos, ya sea en el marco de los sistemas de preferencias generales o fuera de éstos. De otro modo se produciría un período de congelamiento de toda iniciativa en favor del comercio de los países en desarrollo que llegaría hasta 1975 o 1976, ya bien avanzado el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El transcurso de este lapso sin que se hubiesen alcanzado metas significativas sobre liberalización del comercio por parte de los países desarrollados, tales como las incluidas en la EID, sería un factor negativo decisivo para el cumplimiento de esta Estrategia.

49. Pese a las diferencias observadas en las tasas de crecimiento del comercio de exportación durante 1971 y 1972, persisten características desfavorables: i) discontinuidad e insuficiencia de las tasas de crecimiento en relación con las que exhibe el comercio mundial, y ii) elevada dependencia de las exportaciones de bienes primarios en la mayoría de los países de la región, que los hace excesivamente vulnerables a las fluctuaciones de los mercados externos. Por ello se destaca la urgencia de instrumentar adecuadamente las diversas medidas de política en materia de comercio incluidas en la EID, así como las medidas tendientes a reducir el alto grado de dependencia de los productos primarios a través de recursos tales como la diversificación de las exportaciones.

50. En lo que toca al comercio de manufacturas y semimanufacturas, los países latinoamericanos han realizado importantes esfuerzos para ampliar y diversificar sus exportaciones. Como resultado, la tasa de crecimiento de éstas fue de un 18% anual entre 1960 y 1970, con una aceleración en la segunda mitad del decenio. El valor absoluto de estas exportaciones, en el conjunto de los países, es todavía pequeño, pero en algunos países tiene ya un peso significativo. El comercio intralatinoamericano, ligado a los esfuerzos de cooperación económica regional, desempeñó un papel muy importante en este crecimiento, no solamente por lo que representaron sus cifras en el total de esta exportación, sino también porque constituyó una experiencia y un antecedente muy útil para que los países comenzaran a exportar esa clase de productos hacia el resto del mundo.

51. Con respecto a las relaciones comerciales con los países socialistas y conforme se recomendó en el párrafo 38 de la EID y se reiteró en la III UNCTAD, es importante que los países socialistas de Europa oriental introduzcan progresivamente elementos de flexibilidad y multilateralismo en sus transacciones comerciales y acuerdos de pagos con los países en desarrollo. En cuanto a los sistemas de preferencias generales de tales países, los productos en ellos incluidos que procedan de los países en desarrollo deberán ser exceptuados de las habituales reglamentaciones administrativas de importación de los países socialistas.

F. FINANCIAMIENTO EXTERNO

A) ASPECTOS GENERALES

52. Es importante que la transferencia de ahorro externo hacia los países en desarrollo coadyuve efectivamente a promover un incremento del esfuerzo interno de esos países y, particularmente, de su coeficiente de ahorro interno, ya que en muchos casos es dudoso que así ocurra. También se destaca la importancia de la orientación de las inversiones que los recursos externos ayudan a financiar, pues ellas deben ser adecuadas y prioritarias para la promoción de los procesos nacionales de desarrollo.

53. En segundo término, cabe reiterar que aquellas naciones en desarrollo que emprenden profundos cambios sociales y diferentes reformas estructurales, pueden requerir una asistencia financiera y técnica sin restricciones de parte de la comunidad internacional, dado que a menudo los recursos internos movilizables se hacen insuficientes para hacer frente a las diversas demandas adicionales y simultáneas que se generan. En la experiencia reciente de América Latina ha habido casos en que esa orientación no ha sido seguida y en que, por el contrario, se ha registrado una menor cooperación externa hacia algunas naciones que han estado llevando a cabo esos cambios.

B) VOLUMEN Y CONDICIONES DE LA ENTRADA DE RECURSOS FINANCIEROS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

54. En los primeros años del Segundo Decenio ha sido muy insatisfactoria la evolución experimentada con vistas al cumplimiento hacia 1975 de los objetivos de la transferencia neta de recursos externos desde los países desarrollados, equivalentes al 1% y al 0.7% de su producto nacional bruto. En el caso de la asistencia oficial, la tendencia registrada y las perspectivas para los próximos años son particularmente frustrantes, dado que en la actualidad el coeficiente medio para los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE es de alrededor de 0.35% y se ha estimado por expertos internacionales que ese

valor permanecerá relativamente estable hasta 1975. En el comportamiento de la asistencia oficial tiene particular impacto el escaso avance, e incluso el retroceso, experimentado en la asistencia concedida por la mayoría de los países industrializados de más peso relativo dentro del CAD.

55. América Latina ha sentido con particular intensidad los efectos de la desfavorable tendencia del nivel global de la asistencia oficial, lo que la ha llevado, con el propósito de financiar su desnivel de ahorro externo, a una obligada y creciente contratación de préstamos en condiciones más onerosas, generalmente de origen privado. Este hecho ha repercutido en un rápido empeoramiento de las condiciones medias de los compromisos de préstamos asumidos por la región, tendencia que se ha visto reforzada por el hecho de que también ha habido cierto desmejoramiento en las condiciones de la asistencia oficial que ella viene contratando. Las circunstancias anotadas, junto con la remuneración de las inversiones extranjeras existentes, ha hecho que la región vaya dedicando una proporción creciente de los ingresos de recursos externos, y asimismo de las exportaciones de bienes y servicios, al servicio del capital extranjero.

56. Para América Latina es de vital importancia mejorar su acceso a la asistencia oficial proporcionada por el mundo desarrollado; simultáneamente, la región, en conjunto con el resto del Tercer Mundo, debe luchar intensamente para que el objetivo del 0.7% sea cumplido con rapidez y eficacia por los países industrializados. En realidad, a principios del decenio de 1970 el 50% de las transferencias netas realizadas estaba compuesto por corrientes financieras puramente comerciales, lo que sin duda distorsiona y contradice los objetivos de la meta planteada. Las mismas razones ya comentadas hacen de especial trascendencia para América Latina lograr a la brevedad una redefinición objetiva del 1% en los términos que se ha venido proponiendo en diversos foros, como en la UNCTAD por el Grupo de los 77, en el sentido de que no debe incluir elementos distintos de la asistencia, tales como inversiones directas y créditos de proveedores o compradores, y que debe ser neto de las corrientes inversas de intereses.

57. La asistencia del PNUD a la región debería tomar en cuenta, entre los indicadores existentes para fijar las cifras indicativas de planificación, el

esfuerzo interno desplegado para lograr el desarrollo económico y social y la capacidad de aprovechamiento actual o potencial de la cooperación internacional.

58. La asistencia financiera debe canalizarse en proporciones crecientes a través de instituciones multilaterales, por las varias ventajas que esa orientación encierra y, en particular, porque la cooperación multilateral es menos variable que la bilateral y está menos sujeta que ella a condicionamientos políticos. Sin embargo, cabe hacer esfuerzos para mejorar ciertas características vigentes en esas instituciones en materia de su constitución, de sus procedimientos de operación y del grado de control ejercido en las decisiones por algunos países desarrollados. Por otra parte, la modalidad de conceder asistencia para programas ha sido escasamente utilizada por las instituciones multilaterales y, teniendo en cuenta sus aspectos positivos, sería muy conveniente hacer creciente uso de esa modalidad.

59. En los créditos bilaterales han sido pocos y lentos los progresos registrados en cuanto a desvincular su utilización y es urgente lograr un acuerdo internacional amplio sobre la materia.

60. En cuanto a otros aspectos relacionados con las condiciones de la asistencia financiera otorgada a América Latina, ha habido otros factores que han influido en su empeoramiento, sobre todo en el encarecimiento de su costo, lo que generalmente no se aprecia a simple vista. Al respecto se destaca la importancia negativa creciente que ha llegado a tener el cobro de comisiones de compromiso injustificadas y otros recargos, como comisiones varias, cláusulas de realineación de paridades, etc.

61. Teniendo en cuenta que todo el problema del volumen y condiciones de la asistencia financiera que contrata América Latina ha ido adquiriendo características que hacen difícil una evaluación oportuna y apropiada de lo que efectivamente está ocurriendo, se requiere el funcionamiento permanente de mecanismos de información y de análisis que promuevan nuevas modalidades y fuentes de financiamiento.

C) ASPECTOS ESPECIALES DE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

62. De la misma manera que para otras regiones en desarrollo, para América Latina tiene trascendencia la urgente creación de mecanismos de financiación complementaria, porque las exportaciones de sus países han estado y continuarán sujetas a fluctuaciones imprevistas. Incluso en un período en que las exportaciones de bienes y servicios de América Latina crecieron con cierta regularidad, como ocurrió en 1960-1971, se registraron varios casos de caída de ellas, entre un año y otro superiores al 5%. Aunque la mayoría de las veces hubo recuperaciones posteriores más o menos prontas, ello no fue obstáculo para que mientras tanto se produjeran repercusiones internas negativas, que en el futuro podrían evitarse con el apoyo del financiamiento complementario del Banco Mundial. Por este motivo, causa desaliento la circunstancia de que esta iniciativa continúe bloqueada, tanto por parte de la mayoría de los países desarrollados como por parte del propio Banco. Ese financiamiento complementario debería extenderse, según ha sido proyectado por el Banco, a la caída de los ingresos de exportaciones determinada por tendencias declinantes de los precios y de las condiciones de acceso de algunos productos por causas no imputables a la responsabilidad de los países exportadores.

63. En lo que se refiere al establecimiento de un vínculo entre la asignación de derechos especiales de giro y la prestación de asistencia financiera adicional a los países en desarrollo, pese a los esfuerzos negociadores realizados por los países en desarrollo en diversos foros internacionales, han sido lentos los avances logrados para su introducción. En este sentido, para América Latina es imprescindible que la reforma del sistema monetario actualmente en marcha incluya forzosamente, como una de sus piezas vitales, la creación de liquidez internacional en derechos especiales de giro en cantidades significativas mediante el funcionamiento del vínculo.

D) EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA

64. A fines de 1970, la deuda externa de América Latina ascendía aproximadamente a 20 000 millones de dólares; por lo tanto en años recientes

el problema del servicio de esa deuda ha tendido a agravarse en los países de la región. Las dificultades encontradas para servir tal deuda se agudizan principalmente por el empeoramiento registrado en las condiciones medias de los préstamos obtenidos.

65. Ante esas dificultades —que se manifiestan en elevados y crecientes coeficientes de servicios de la deuda con respecto a las exportaciones y, también en varios casos, en crisis de pagos y renegociaciones— las soluciones que se han venido adoptando son de carácter casuístico, de naturaleza comercial y poco oportunas. Es necesario modificar esa política y deben adaptarse soluciones amplias, que tengan lugar en foros apropiados y que no se limiten a enfrentar el problema en los casos en que ya se hayan presentado las situaciones realmente críticas. Sería conveniente prever el establecimiento de fórmulas que permitan un refinanciamiento automático, en determinadas circunstancias, del servicio de la deuda externa.

66. Teniendo en cuenta que para América Latina tiene un gran peso relativo el servicio de la deuda externa, se destaca la importancia que tendría la concesión por parte de los países acreedores, principalmente los Estados Unidos, de moratorias en el pago de tales servicios, en el caso de aquellos países en que esos compromisos afecten sus recursos para el desarrollo y el cumplimiento de las metas de la EID.

E) REGULACIÓN DE LAS INVERSIONES PRIVADAS EXTRANJERAS Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE TECNOLOGÍA

67. En los últimos años, tomando en cuenta aspectos negativos que presentan la inversión privada extranjera y la acción de las empresas multinacionales, algunos países han creído conveniente institucionalizar las relaciones con los inversionistas foráneos, estableciendo o estudiando establecer determinadas orientaciones y mecanismos legales aplicables a esas inversiones y a la transferencia de tecnología. Un caso de interés al respecto, además de algunas iniciativas nacionales, es el acuerdo regional logrado por los países del Grupo Andino.

F) TRANSFERENCIAS, ADAPTACIONES Y CREACIÓN DE TECNOLOGÍA

68. En cuanto a la transferencia de tecnología, tienen gran importancia para la región la resolución 39 (III) de la UNCTAD y la reciente resolución del Grupo Intergubernamental de transferencia de tecnología, particularmente en lo que se refiere a la creación de instituciones nacionales responsables del control y la negociación de contratos sobre transferencia de tecnología, patentes y marcas, incluido el conocimiento técnico (*know-how*) y demás aspectos conexos. Cabe subrayar la necesidad de intensificar el esfuerzo conjunto de adaptación de la tecnología extranjera y de creación de condiciones para la generación de soluciones tecnológicas propias.

G. LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

69. En el ámbito de las relaciones económicas mundiales tiene especial trascendencia la quiebra del sistema monetario internacional, hecho que se traduce en sucesivas crisis, cada vez más frecuentes, en perjuicio de los países en desarrollo que no son en absoluto responsables de ellas, así como en la tendencia al incremento del comercio preferencial entre los países desarrollados de economía de mercado, que discriminan en contra de las exportaciones latinoamericanas. Al respecto existe el peligro de que los países en desarrollo sean nuevamente excluidos en esta oportunidad, si las negociaciones para el reajuste del sistema económico global tienen lugar principalmente entre países o grupos de países que han obtenido una significativa concentración de poder económico, sin contar con el papel que representan los intereses de las grandes empresas multinacionales. Las negociaciones comerciales multilaterales se han caracterizado hasta ahora por acuerdos logrados básicamente entre países industriales. Cabe recordar aquí algunos conceptos del Acuerdo Smithsoniano y de los comunicados conjuntos emitidos por la Comunidad Económica Europea, Japón y los Estados Unidos, que forman la base de la posición de los países desarrollados en el cuadro preparatorio de las negociaciones. Los países desarrollados tienden a concentrarse en

algunos objetivos tradicionales, en tanto que los países en desarrollo y los latinoamericanos en particular requieren la definición de objetivos específicos que tomen en cuenta adecuadamente la solución de sus problemas comerciales.

70. Los países en desarrollo fijaron en la resolución 82 (III) de la UNCTAD algunos principios básicos referidos a su participación en las negociaciones. Hasta la fecha, en el GATT no se han determinado claramente los objetivos de las negociaciones, aunque el resumen del Presidente de las Partes Contratantes del GATT en su XXVIII período de sesiones reconoce que ellas deberán asegurar ventajas adicionales a los países en desarrollo.

71. Aun cuando con la participación activa de los países en desarrollo se logren resultados positivos en las negociaciones comerciales multilaterales, éstos no comenzarán a surtir efecto hasta que ellas finalicen, o sea hacia mediados del decenio de 1970, frustrando tal demora la consecución de las metas trazadas en la Estrategia, a menos que sea posible anticipar resultados en algunos campos concretos, como el de los convenios mundiales de productos y el perfeccionamiento y ampliación de los sistemas de preferencias generales.

72. Es importante destacar los trabajos que la secretaría de la CEPAL viene llevando a cabo en un programa conjunto con la UNCTAD y con el financiamiento del PNUD, para asistir a los países latinoamericanos en la etapa preparatoria de las negociaciones. En él participan expertos gubernamentales y cooperan otros organismos internacionales o latinoamericanos competentes (GATT, FAO, ALALC, SIECA y Grupo Andino).

H. PROBLEMAS MONETARIOS INTERNACIONALES

73. Merecen particular atención la crisis monetaria internacional y el impacto de la reciente devaluación del dólar y del realineamiento de paridades o flotación de las monedas de los principales países desarrollados con economía de mercado sobre los países en desarrollo, especialmente en lo que toca al valor de sus reservas, a los precios de sus productos de exportación y a la relación de precios de intercambio. Las medidas y soluciones que se han venido adoptando hasta ahora responden

exclusivamente a los intereses de los países desarrollados, que incluso han acudido al planteamiento de represalias comerciales para inducir cambios en las paridades monetarias. Al respecto, la última devaluación acordada por los Estados Unidos ha puesto de manifiesto una vez más la ineludible vinculación que existe entre los aspectos monetarios y comerciales internacionales. Si no se llega pronto a un arreglo satisfactorio de los problemas monetarios internacionales, se corre el riesgo de que se acentúen y consoliden tendencias proteccionistas en los países desarrollados de economía de mercado, que tendrán sin duda desfavorables efectos en los países en desarrollo.

74. Con respecto al reordenamiento monetario internacional, cualquier sistema que se diseñe deberá proporcionar una adecuada expansión de la liquidez internacional para resolver los desequilibrios de balance de pagos y satisfacer las necesidades de los países en proceso de desarrollo económico.

75. En relación con la primera revisión del sistema monetario en su conjunto que viene llevando a cabo el Comité de los 20, hay que destacar el papel que deberán desempeñar los derechos especiales de giro establecidos y regulados internacionalmente en la creación de liquidez futura, así como lo insatisfactorio de su actual forma de distribución. Cabe considerar también algunos problemas vinculados al proceso de transición al nuevo sistema monetario, especialmente en lo que respecta al manejo de los excedentes en dólares acumulados fuera de los Estados Unidos.

76. En cuanto a la posición de los países en desarrollo en las discusiones que se vienen llevando a cabo en materia monetaria y a la reunión del Comité de los 20 (Washington, D.C., marzo de 1973), todos los problemas relacionados con la reforma del sistema monetario internacional interesan a los países en desarrollo. Entre otros, merecen especial preocupación los siguientes:

i) El reconocimiento de los problemas estructurales específicos de los países en desarrollo y la necesidad de una adecuada flexibilidad del sistema frente a las diferentes situaciones y estructuras;

ii) La revisión de las formas de operación del Fondo Monetario Internacional, en especial mayores plazos tanto para el pago de los créditos como para los convenios de *stand-by*, modificación del sistema de

financiamiento compensatorio, y mayor flexibilidad y liberalidad en el otorgamiento de financiamiento para reservas reguladoras de productos básicos;

iii) La revisión de la estructura de las cuotas para asegurar una mayor participación relativa de los países en desarrollo, y

iv) El establecimiento del vínculo entre las nuevas asignaciones de derechos especiales de giro y el financiamiento adicional para el desarrollo.

I. INTEGRACIÓN REGIONAL Y COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO

77. El análisis del proceso de desarrollo en América Latina y sus problemas y necesidades acuciantes, así como las graves perspectivas para sus relaciones económicas externas, ponen de relieve la impostergable tarea de reforzar la acción solidaria de los países de la región para que, sobre la base de su acción conjunta, puedan crearse las condiciones necesarias para superar los escollos que dificultan el avance económico y social. El esfuerzo conjunto referido debe reflejarse, entre otros, en los siguientes aspectos.

A) INTEGRACIÓN REGIONAL

78. Si bien los procesos de integración en marcha en la región han continuado su desenvolvimiento conforme a sus propios modelos y orientaciones, surge en esta etapa como un imperativo el reencontrar la idea de construir una América Latina unida e integrada. La urgencia de soluciones que permitan encarar los problemas mencionados, obliga a imprimir un renovado impulso al proceso, buscando en la suma de esfuerzos y espacios la base para la estructuración de un desarrollo regional integral, acelerado y autónomo que, al mismo tiempo, permita a América Latina una participación adecuada en el concierto internacional.

79. Para lograr los objetivos señalados, es menester perfeccionar los procesos de integración en marcha, tarea en la cual la cooperación internacional tiene un papel importante que cumplir conforme a la propia EID. Por otro lado, se hace necesario estudiar el diseño de nuevos mecanismos

que permitan una cooperación recíproca entre dichos esquemas, particularmente en lo que se refiere al desarrollo industrial y agropecuario, al tratamiento de las inversiones privadas extranjeras y a la transferencia de tecnología. Del mismo modo, es preciso emprender la búsqueda de fórmulas que permitan estructurar un esquema de integración que abarque toda la región, orientado por principios como el desarrollo independiente, armónico y equilibrado, basado en la justicia social y la solidaridad.

80. Sin perjuicio de la asistencia que presta a los distintos mecanismos de integración en esta tarea de búsqueda de conceptos y fórmulas, la CEAPAL debe cumplir un importante papel asesor de los gobiernos latinoamericanos, equivalente al que desempeñó en el decenio de 1950.

81. Cabe destacar la aspiración de que los procesos de integración de América Latina presten muy especial atención a los aspectos sociales del desarrollo, particularmente a la educación y a la salud.

B) COOPERACIÓN ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO

82. Es indispensable una mayor cooperación entre los países en desarrollo y sobre todo entre los países de América Latina, para la defensa de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, la defensa de los precios de los productos básicos de exportación, la mejora en las condiciones de acceso y la estabilización de los mercados de dichos productos.

83. Teniendo en cuenta los resultados limitados y no muy alentadores de la EID, y en especial el hecho de que las negociaciones y confrontaciones de los países en desarrollo con el mundo desarrollado no han sido muy fructíferas, tienen trascendencia las acciones realizadas a través de programas bilaterales, interregionales y globales de cooperación recíproca. Cabe destacar asimismo la importancia que revisten los acuerdos logrados por la Reunión Ministerial del Grupo de los 77 celebrada en Lima en noviembre de 1971 y por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países no Alineados, realizada en Georgetown en agosto de 1972, que aprobaron programas de acción que contienen disposiciones concretas para la aplicación de un programa de cooperación recíproca entre países en desarrollo.

84. Reviste gran importancia el apoyo a los diversos organismos de cooperación entre países en desarrollo que han logrado considerables avances en la defensa de los intereses de los países productores y exportadores de materias primas, como: i) el Comité Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC); ii) la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); iii) la Alianza de Países Productores de Cacao; iv) el Grupo de Países Productores de Café y v) el Grupo informal de Países Productores de Mineral de Hierro, así como otras iniciativas encaminadas al logro de estos fines.

85. También tiene importancia el aprovechamiento del mecanismo que ofrece el Protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre países en desarrollo, que está abierto a todos ellos, sean o no miembros del GATT, y no es extensible a los países desarrollados.

J. PERFECCIONAMIENTO E INSTRUMENTACIÓN PRÁCTICA DE LA EID

86. La primera evaluación regional de la EID permite establecer, en términos generales, que si bien los países en desarrollo han adoptado políticas internas y realizado esfuerzos para alcanzar los objetivos y las metas allí establecidos, no obtuvieron por parte de los países desarrollados la cooperación necesaria para complementar aquellos esfuerzos, particularmente por lo que se refiere a las medidas de política en el campo del comercio internacional, la asistencia financiera para el desarrollo y la transferencia de tecnología.

87. Conforme al párrafo 79 de la EID, “es necesario tomar medidas adecuadas para mantener en examen sistemático los progresos realizados hacia el logro de las metas y los objetivos del Decenio, para determinar las deficiencias del proceso y los factores que las originan, y para recomendar la adopción de medidas positivas, incluso las nuevas metas y políticas que se necesiten”. Por consiguiente, es preciso:

i) Que los países latinoamericanos intensifiquen sus esfuerzos en cada etapa del proceso de evaluación y revisión de la EID, al nivel regional, sectorial y global, para perfeccionar las disposiciones de la Estrategia y lograr su acatamiento y pleno cumplimiento por parte de los países desarrollados;

ii) Que durante el proceso de evaluación se reexamine la formulación de las medidas de política a fin de definir las con mayor precisión, y definir además la manera de instrumentarlas, tomando en cuenta las condiciones y prerrequisitos que las harían viables y determinando las fechas límites para su aplicación;

iii) Que con el objeto de lograr un mayor grado de compromiso internacional con relación a las medidas de política, se debería realizar inmediatamente (de acuerdo con el párrafo 20 de la resolución 3041 (XXVII) aprobada por la Asamblea General por 121 votos a favor, ninguno en contra y con la abstención de Bélgica, Estados Unidos, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica), la selección de las áreas en que se debe iniciar la acción para la negociación y adopción de instrumentos jurídicos multilaterales; algunas de esas áreas se mencionan en el párrafo 15 de la misma resolución de la Asamblea General.

88. En lo que respecta a las actividades de la CEPAL en el futuro inmediato, es importante que ésta tome en cuenta los diversos aspectos considerados en esta evaluación sobre problemas del desarrollo económico y social en la región, con vistas al cumplimiento de las metas y objetivos de la EID y a fin de confeccionar sus nuevos programas de trabajo, haciendo hincapié en la necesidad de adecuar los enfoques técnicos socioeconómicos al espíritu y el contenido de los acuerdos de este decimoquinto período de sesiones.

89. Es conveniente que los estudios de la secretaría, además de analizar la actual situación económica y social y sus raíces y antecedentes, investiguen sus perspectivas a mediano y largo plazo. A tal efecto, se recomienda a la secretaría que dé importancia a los estudios de proyecciones que muestren cuál podría ser el comportamiento futuro de las principales variables económicas y sociales, de acuerdo con los supuestos que se adopten o las opciones que se propongan.

90. La CEPAL y las demás comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas deberían atender a la promoción de los esfuerzos internos y de la cooperación recíproca, y deberían colaborar entre sí en la esfera interregional a tales fines.

91. Es preciso intensificar los esfuerzos tendientes a lograr la adopción de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, proyecto

que viene siendo considerado por un grupo de trabajo de las Naciones Unidas. La Carta no solamente debe ser una recopilación de aquellos principios generales y especiales por los que el mundo en desarrollo ha luchado en los foros mundiales, sino que debe traducirse en un ordenamiento dinámico que norme la cooperación internacional en el campo del derecho y en una mentalidad renovada y rigurosa que dé impulso y realidad a las nuevas posibilidades que la coyuntura mundial ofrece, y que proteja los legítimos intereses de todos los países, particularmente los derechos de los países en desarrollo.

PODER Y ESTILOS DE DESARROLLO:
UNA PERSPECTIVA HETERODOXA*

Jorge Graciarena

* Publicado en la *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre de 1976. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.

I. INTRODUCCIÓN

Estas páginas exploratorias se refieren a algunos aspectos, tanto metodológicos como sustantivos, de la idea de los “estilos” de desarrollo. Como el uso de estos conceptos se ha vuelto familiar en los últimos años y los autores que los utilizan con diferentes fines explicativos o instrumentales forman ya un contingente considerable, nuestras notas, que no se proponen sino identificar determinados problemas y presentar ciertas perplejidades, se circunscribirán primero al examen de algunos aportes recientes, principalmente los que se han producido a propósito del llamado “enfoque unificado”¹, para luego explorar algunos aspectos sustantivos.

Sin abandonar la línea introductoria, cabe señalar que en el conjunto de aquellos aportes se está lejos de contar con una razonable integración metodológica. Antes, al contrario, al establecer comparaciones se nota una cierta diversidad, cuando no confusión, en el uso de estas categorías sintéticas o construcciones conceptuales. Tal vez esta discordancia sea inevitable si se tiene en cuenta que la similitud de los términos oculta diferencias considerables en los supuestos teóricos y metodológicos, en

1. Entre lo más reciente que se ha escrito en relación con el proyecto sobre el “enfoque unificado” se encuentra el trabajo de Naciones Unidas *Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning, Note by the Secretary-General* (E/CN.5/519 del 5 de diciembre de 1974). En una línea más crítica se halla la importante contribución de Marshall Wolfe contenida en esta *Revista* y titulada “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?”. Desde otra perspectiva, también crítica, es valioso el examen del “enfoque unificado” que efectúa J.B.W. Kuitenbrouwer en *Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning*, Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (SD/BP/3), 9 de julio de 1975.

los campos de la realidad que se toman en cuenta y destacan en el análisis, en los juicios de valor que reflejan y en el trasfondo ideológico e intelectual de que proceden. De ninguna manera pretenderemos unificar estas diferencias porque las tentativas eclécticas son generalmente estériles. Acaso esta diversidad, si se la observa bien, puede ser fuente de nuevas riquezas de contenido y de estímulos para aprehender más a fondo este evasivo fenómeno que es el desarrollo. En otro sentido también puede entrañar una considerable confusión entre presente y futuro, juicio de realidad y juicio de valor, ideología y utopía, y no menor entre niveles de análisis. Poner juntas tantas cosas diferentes puede provocar serios inconvenientes.

No es el momento de rastrear los orígenes de estos conceptos, lo que sería una empresa erudita ajena a nuestros propósitos, pero no está de más señalar que su necesidad resurgió principalmente desde la última postguerra, cuando se percibió el desarrollo como un proceso complejo y fascinante, lleno de facetas y dimensiones que era necesario sintetizar. Los modelos iniciales fueron económicos y muy simples, al menos los más difundidos (Domar Harrod, por ejemplo)². Al poco tiempo, los sociólogos, científicos políticos e historiadores se sumaron al movimiento iniciado por los economistas y comenzó así la proliferación de modelos y estilos, que continúa en vigorosa expansión. Hasta ahora, el esfuerzo realizado para precisar y delimitar la ubicación teórica de estas categorías y definir sus relaciones con otras similares ha sido escaso y poco fructífero. Mayores progresos se han hecho en la realización de estudios más concretos, donde se han distinguido tipos y modelos nacionales y subregionales apropiados para fundamentar empíricamente este problema.

En el seno de las Naciones Unidas, las preocupaciones por un "criterio unificado" para explicar el proceso de desarrollo se remontan a varios años atrás. Ya en 1970 el Consejo Económico y Social y la Asamblea General habían pedido que se realizara una nueva investigación en busca de un "enfoque unificado para el análisis y la planificación del

2. No se ignora la larga tradición de estos conceptos sintéticos que se refieren tanto al crecimiento de la economía como al desarrollo de la sociedad. Sus antecedentes se remontan por lo menos a Quesnay y Adam Smith, y pasan por los aportes intelectuales de figuras tan prestigiosas como Ricardo Marx, Max Weber, Sombart y Pareto, quienes explicaron de diversas maneras la dinámica de crecimiento del "modelo" (o del "sistema") capitalista. Todos ellos sintieron la necesidad de contar con categorías suficientemente comprensivas y, al mismo tiempo, capaces de captar lo esencial de la complejidad del proceso global de desarrollo.

desarrollo”, petición en la cual se hallaba implícita la “opinión de que en los muchos intentos anteriores no se profundizó de manera suficiente en las razones de por qué los procesos de crecimiento económico y cambio de la sociedad... están teniendo consecuencias tan ambiguas para el bienestar humano, y de por qué las disciplinas del análisis y la planificación del desarrollo, de los cuales tanto se esperaba hace unos pocos años, están manifestando una capacidad tan limitada para explicar o dirigir estos procesos de crecimiento y cambio”³.

De estas preocupaciones pragmáticas, tanto en los organismos internacionales como en los medios académicos e intelectuales, han emanado numerosos trabajos de muy diverso valor que forman ya una copiosa bibliografía. Sin embargo, muchos de los problemas iniciales persisten y los progresos alcanzados están lejos de satisfacer las expectativas cifradas en estos esfuerzos. Casi al contrario, se podría apuntar que las frustraciones acaso van aumentando en la medida en que los malentendidos iniciales se ahondan en vez de disiparse.

En efecto, no pocas de las cuestiones esenciales sobre lo que es un “estilo de desarrollo” subsisten sin que los pasos dados hayan podido esclarecerlas. Antes bien, se podría sugerir —acaso con excesivo pesimismo— que algunas dificultades han aumentado y que la confusión terminológica es hoy mayor que antes, en parte debido al aporte activo (seguramente involuntario) de los varios cuerpos técnicos internacionales vinculados al proyecto del enfoque unificado, los cuales han contribuido imaginativa y generosamente a la profusa serie de sustantivos y adjetivos actualmente en uso, como se destaca con alguna ironía en el trabajo de Marshall Wolfe indicado anteriormente. Hay algo de mágico en esta pretensión de resolver problemas de contenido, en los que subyacen complejas teorizaciones sobre el desarrollo, con juegos verbales y calificativos que probablemente contribuyen a oscurecerlos más que a lo contrario. Cuando se usó la palabra estilos no pocos creyeron que se cerraba una etapa en el proceso de ensayo y error del pensamiento sobre el desarrollo basado en posiciones valorativas e ideológicas y en una terminología obsoleta, y que se abría hacia el futuro una ancha y

3. *Informe sobre un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, documento de las Naciones Unidas (E/CN.5/477, 25 de octubre de 1972). Más informaciones pueden hallarse en la *Revista internacional de desarrollo social*, N° 3, 1971, también de las Naciones Unidas.

promisoria avenida. No ha sido así, y viejos problemas se vaciaron en un nuevo molde sin que eso significara otra cosa que un cambio nominal.

II. ALGUNAS POSICIONES HETERODOXAS

Cuando se mencionan los estilos (o modelos) de desarrollo en seguida se suscitan varias preguntas fundamentales: ¿Cuál es su sentido, o sea, a qué cosa de la realidad se refiere este concepto? ¿En qué posición del campo teórico sobre los procesos de desarrollo se inserta? ¿Cuáles son sus elementos fundamentales y secundarios, y qué clase de relaciones hay entre ellos? ¿En qué marco temporal se lo coloca? Es decir, ¿se trata de un concepto estático o dinámico, de un problema sincrónico o diacrónico? Y, para no alargar demasiado este cuestionario, ¿cuál es el método más adecuado para tratar con los problemas que involucre? Las preguntas no terminan aquí, pero las indicadas bastan para señalar las direcciones principales de nuestras dificultades cuando se examinan los varios documentos y trabajos emanados del proyecto sobre el enfoque unificado.

En rigor, el primer problema es de método y se refiere a la definición, es decir, al significado atribuido al término. He buscado sin éxito en los diversos trabajos analizados una definición o caracterización rigurosa de este concepto central. No puede negarse que han aparecido una cantidad de elementos y pistas muy interesantes, que podrían ser útiles para un esfuerzo de reconstrucción de las ideas fundamentales subyacentes en la copiosa producción sobre el tema. Ha emergido también toda una serie de ingeniosas clasificaciones relativas a una variedad de perspectivas posibles para el análisis del proceso de desarrollo. En fin, se sabe que el problema del desarrollo debe abordarse a partir de un enfoque unificado, que debería globalizar o integrar las perspectivas parciales del desarrollo económico, social, político y cultural. Si se ha logrado o no esta integración de perspectivas es materia que, al menos, puede ser calificada de controvertible. Lo cierto es que, más allá de la formulación de los buenos propósitos y necesidades, no hay todavía una indicación clara del sentido sustantivo que se atribuye a los estilos de desarrollo concebidos como procesos dinámicos globales, según lo pretende la perspectiva del enfoque unificado.

Acaso esto parezca una preocupación formal y academicista. De ninguna manera compartiría este tipo de observación, porque hacerlo

significaría aceptar la conveniencia de utilizar conceptos complejos como éste sin indicar el discurso teórico de que proceden ni señalar metódica y sistemáticamente cuáles son sus elementos y relaciones fundamentales. En otras palabras, tendría que admitir que es posible darles un basamento exclusivamente empírico y que la finalidad de este esfuerzo se reduce a servir fines pragmáticos de planificación del desarrollo. No es éste el espíritu con que fue formulado el proyecto del enfoque unificado ni menos aún el que se encuentra en varios de los trabajos que a él se refieren. Sin embargo, subsiste el peligro de que el tipo de enfoque que predomine sea el que M. Wolfe denomina estilo “racionalista-tecnocrático”⁴, que es precisamente el que se desentiende de las preocupaciones metodológicas y apunta en una dirección resueltamente “práctica”.

Parece difícil imaginarse un enfoque unificado sobre los estilos de desarrollo que no entrañe una toma de posición teórica (y valorativa) sobre el proceso mismo de desarrollo, o sea, sobre los factores que generan, condicionan y frenan sus dinamismos, así como sobre el aprovechamiento de sus frutos. Esta toma de posición, explícita o implícita, es inevitable. Y si es inevitable, parece razonable formularla explícitamente, tanto porque así se aclaran las ideas y se disipan confusiones obvias como porque, con un mejor entendimiento, se pueden elaborar instrumentos más racionales y eficaces para actuar sobre el desarrollo.

Un aspecto que llama la atención en la literatura sobre el enfoque unificado y los estilos de desarrollo es que rara vez se intenta explicar el proceso de desarrollo, o hacer la crítica de las teorías economicistas, sociologistas, culturalistas, etc., que dan explicaciones parciales y segmentarias del desarrollo y contra las cuales parece combatirse. En realidad, todo el movimiento del enfoque unificado es, por un lado, una reacción contra el predominio en el pensamiento y la acción sobre el desarrollo de teorías fundadas en presupuestos exclusivamente economicistas, que adquirieron un vigor dominante en los años inmediatos a la última guerra mundial. Por otro lado, se reacciona también contra la segmentación disciplinaria (lo que ya fue apuntado) y no menos, aunque sin decirlo, contra la diversidad de enfoques y concepciones ideológicas del desarrollo.

Las críticas contra las interpretaciones exclusivamente económicas del crecimiento estaban ya en boga a mediados de los años cincuenta, y se

4. Véase M. Wolfe, *Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?*, loc. cit., p. 45.

mostraron particularmente contundentes desde entonces, tanto que provocaron rectificaciones de rumbo en las estrategias y políticas de desarrollo. Así resulta evidente en las tentativas de integración de los llamados “aspectos sociales” al cuerpo de las principales doctrinas desarrollistas. La concepción inicial de los “aspectos sociales” era sumamente restringida y sólo incluía los de educación, salud, vivienda y nutrición. Pasaría aún bastante tiempo antes de que se admitiese —y en forma limitada— que algunas dimensiones sociales no consideradas antes, como las clases sociales, las relaciones de poder y la naturaleza política del Estado, tuviesen una importancia fundamental en las orientaciones de las estrategias de desarrollo, especialmente en América Latina. A partir de ese momento comenzaron a usarse conceptos como modelos o estilos políticos del desarrollo, junto con otros como “esquema”, “patrón”, “perfil”, que apuntan hacia un enfoque más comprensivo, sintético y dinámico, al paso que involucran nuevos elementos no claramente expresados ni tomados en cuenta anteriormente.

No tiene sentido rastrear ahora el origen y la trayectoria del amplio vocabulario utilizado ni cómo se produjeron estas transiciones que llevaron a una continua ampliación de la idea de desarrollo, porque nuestro problema es distinto. Sin embargo, no está de más señalar que la transición ha sido en algunos casos tan rápida que ha llevado al otro extremo, y en lugar de aplicar las restringidas fórmulas específicas de los economistas que hacían depender el crecimiento de la tasa de inversión y de la relación capital-producto, en la actualidad se recurre a fórmulas tan generales y abstractas que apenas tienen significado concreto ni alcances prácticos. Cuando se dice que el desarrollo se “concibe como un proceso global de cambios sociales interrelacionados”, se hace una afirmación que por su naturaleza y vaguedad está fuera de discusión y que podría ser aceptada por las corrientes teóricas e ideológicas más antagónicas y opuestas. Ahora bien, si hubiera que precisar el significado de algunos de los términos que se utilizan —por ejemplo, las nociones de “cambio”, “proceso global” e “interrelación”— posiblemente el acuerdo desaparecería rápidamente para ser reemplazado por las discrepancias teóricas sobre otras cuestiones (por ejemplo, cómo se produce el cambio, qué se quiere decir con proceso global y si finalmente la interrelación es simétrica o asimétrica en términos de circulación y transferencias de recursos y poder).

Algo que complica todavía más la comprensión correcta de la idea de estilos de desarrollo es que, a falta de una definición teórica, se encuentra

en cambio una variada adjetivación que cualifica los estilos atribuyéndoles los sentidos más variados⁵.

La adjetivación no sustituye a la teoría ni es un buen método para identificar los problemas y sus objetos concretos ni tampoco para distinguir bien los niveles de análisis a que corresponden. Se impone preguntar entonces cuál es la relación entre los estilos y otros conceptos del arsenal teórico de las ciencias sociales que tienen diversos grados de abstracción: sistema, estructura, régimen, proceso, estrategia, etc.

En otras palabras, ¿en qué nivel de análisis y estructura teórica se coloca el concepto? La preocupación tiene sentido concreto porque unas veces la idea de estilo parece corresponder a la de sistema, mientras que en otras su grado de generalidad es mucho más bajo, tanto que se puede concebir justificadamente que equivale a estrategia. Así, cuando se alude en general a los estilos *prevalecientes* de desarrollo, parece hacerse referencia al capitalismo, que es un sistema histórico en la nomenclatura corriente de las ciencias sociales. En cambio, cuando se habla de "estilo nacional", con un sentido específico, la referencia no podría ya ser al capitalismo, porque sería imprecisa, lo que ocurre también con respecto al estilo "actual" o a los estilos "viabiles" y "aceptables" de desarrollo, conceptos todos que tendrían mayor parentesco con las estrategias. En este momento tengo dudas sobre la utilidad heurística de un concepto que resulta ser una especie de cajón de sastre, ya que se le utiliza en tantos niveles de análisis y con tan variados sentidos, que hacen que su idea central sea difícil de asir y carezca de una referencia teórica explícita.

Acaso convenga retornar aquí a un problema mencionado antes ligeramente, que tiene que ver menos con los enfoques disciplinarios parciales y mucho más con la evolución conceptual y con el campo comprendido por los diversos términos que utilizan los analistas del desarrollo. Hasta

5. Por ejemplo, en uno de los trabajos en torno al proyecto del enfoque unificado se habla de los siguientes tipos de estilo: "value-oriented" y "eventual value-oriented styles"; "current world styles", "national" y "viable national styles"; "politically possible", "conventional", "preferred" y "prevailing style"; "original", "radically original", "innovative style" y "new style" (con respecto a Cuba) para terminar mencionando los "styles of polarized development". Quizás haya algunos más, y en otros trabajos se podrían encontrar nuevos aportes para este repertorio de calificativos. De todas maneras, mi impresión es que su número no contribuye a aclarar la noción de estilo, aunque se piense que no hay dificultades de comprensión cuando se habla de un "conventionally-defined style of development". ¿Qué quiere decir "estilo convencionalmente definido", a qué convenciones se refiere, quién y cómo las impone, etc.? Es evidente de cualquier modo que los estilos de desarrollo no se forman por generación espontánea ni se distinguen por los calificativos que se les puedan atribuir.

una época reciente los economistas y los organismos internacionales hablaban de estrategias o políticas de desarrollo para referirse a conjuntos más o menos racionales, coherentes e integrados de medidas realizadas, en aplicación o en proyecto, destinadas a promover el crecimiento (o el desarrollo) y que eran juzgadas como una totalidad relativamente independiente de las fuentes de que procedían y vagamente relacionadas con las condiciones no económicas en que tenía lugar el desarrollo. Es decir, se mantenía la antigua división entre Estado y economía, disociando del análisis del proceso de desarrollo sus componentes de poder, que se congelaban como constantes. El Estado aparecía así como una entidad relativamente inmutable que actuaba como fuente generadora de políticas económicas que podían variar sin transformar la naturaleza de aquél ni sus relaciones con la sociedad.

Este planteamiento tenía algunas ventajas porque, además de su simplicidad, permitía a los economistas mantenerse cómodamente en un territorio intelectual dominado por su disciplina. Esta posición no pudo sostenerse cuando, primero al distinguirse entre crecimiento y desarrollo y más tarde al incorporar al análisis los aspectos sociales, se hicieron sentir vigorosamente las demandas de perspectivas teóricas más amplias. Tanto es así que como respuesta a ellas se agregaron otros elementos significativos que no figuraban sino marginalmente en los esquemas analíticos anteriores. Me refiero al "sistema" internacional, a las tendencias históricas y a las estructuras nacionales que, con las circunstancias específicas y concretas de las regiones y los países, condicionaban sus posibilidades de desarrollo.

El movimiento siguiente consistió en pasar de la idea de estrategias y políticas a otros tipos conceptuales más expresivos que tuvieran en cuenta la nueva concepción del desarrollo entendido desde ahora como "social". La solución fue en gran medida una agregación y condujo a reformular por completo las ideas vigentes. A las políticas y estrategias económicas (siempre concebidas en un riguroso y limitado marco neoclásico o neokeynesiano) se añadieron otros elementos, pero lo que básicamente se incorporó fue la dimensión del poder del Estado en el sentido limitado de fuente generadora de políticas de crecimiento económico. Para ello se tomaron prestados conceptos de otras disciplinas sociales, principalmente de la sociología y la ciencia política, donde hacía ya mucho tiempo se hablaba de modelos o estilos políticos y sociales, que poseían algunas de las características integrantes buscadas pero que,

sin embargo, estaban cargados de valoraciones explícitas que se deseaba evitar o, al menos, soslayar. Para adaptar esos conceptos al lenguaje aséptico y burocrático de los organismos internacionales, los modelos o estilos políticos fueron rephraseados, eliminándoseles los calificativos ostensiblemente políticos que muchos de ellos poseían. No tendría sentido aquí el aforismo de que “muerto el perro, se acabó la rabia”. Las discrepancias se hicieron latentes, pero sus fuentes no desaparecieron. ¿Cuál es el papel del poder en el desarrollo? ¿Quiénes poseen poder, de qué tipo, cómo lo movilizan, hacia qué objetivos y para servir qué intereses? ¿Cómo se incorpora la noción de poder al tema de las estrategias y las políticas y qué significado teórico se le atribuye?

Se llega con esto a una encrucijada en que confluyen, por un lado, el problema del poder (¿quién tiene el poder y cómo lo usa?) y el de la generación del cambio o del desarrollo (¿qué o quiénes promueven el cambio y con qué objetivos?). Aunque el poder constituido tiende a ser generalmente conservador, también lo es, en varios sentidos, la idea de desarrollo cuando, por ejemplo, se refiere a sus formas “prevalcientes”, “dominantes”, “actuales”, “reales” o “convencionales”. En la idea de estilos, la confluencia entre ambos, poder y desarrollo, tiene que ver con la generación de éste, que se supone impulsado por una o varias fuentes determinables de poder. Si este razonamiento fuera correcto, la pregunta procedente sería: ¿cuál es esa fuente de poder, cómo opera y en qué dirección?

Aquí ya se está cerca de la filosofía de la historia. Evitaré ese camino para no divagar sobre el movimiento y el sentido de la historia. Aunque nuestra preocupación es más mundana, no dejaremos de señalar que la disyuntiva propuesta desde hace siglos es clara: por un lado se apunta a los individuos “iluminados” (por Dios, la Razón, la Idea o la Historia), a las grandes personalidades y a los grupos estratégicos; en el otro extremo se indica que la cuestión sólo tiene respuesta si se observan los dinamismos histórico-estructurales de las bases económicas y sociales y el desarrollo de las fuerzas productivas.

A la primera posición corresponde la postulación de “agentes de desarrollo” y el problema se convierte entonces en la búsqueda e identificación de qué clase de personas o grupos llevan a cabo esa tarea y de qué manera promueven el desarrollo. Durante años, la preocupación dominante en las ciencias sociales latinoamericanas fue justamente ésa, localizar el *deus ex machina* buscando en los empresarios schumpeterianos

o en las clases medias la existencia de una burguesía nacional con vocación hegemónica y capacidad para impulsar un proyecto de modernización al estilo de los países capitalistas centrales. Las teorías de la modernización caen dentro de esta línea analítica.

Un enfoque teórico de este tipo es "accionalista" al exaltar la posición de los actores (agentes de desarrollo) como los elementos dinámicos de un proceso, que se promueve hacia objetivos definidos por ellos, en medio de condiciones dadas y usando de recursos limitados. La estructura y la historia pasan a tener una importancia eventualmente auxiliar, si es que no prescindible, en un planteamiento teórico de este tipo, que es en gran medida ahistórico. En esta perspectiva hay un componente voluntarista, muchas veces señalado, que hace hincapié en la indeterminación de las situaciones y procesos sociales. Desde luego, la historia y la estructura ingresan en este contexto analítico como un lejano telón de fondo que ambienta pero no constriñe la autonomía de los actores como personajes centrales en el drama del desarrollo.

Ciertamente, el problema esencial consiste, primero, en definir *hasta qué punto* y, luego, *de qué manera* se incorporan las tendencias histórico-estructurales en el esquema analítico del desarrollo con respecto a los actores-agentes. Es precisamente en este punto donde se abre el abanico de discrepancias en las interpretaciones de la gravitación de los factores históricos en el cambio social (o en el desarrollo, si se prefiere).

De cualquiera manera, lo que sea un estilo de desarrollo depende en este enfoque tanto de la calidad como de las orientaciones y propósitos de los "agentes" —que se movilizan tras una serie de objetivos usando de ciertos medios— y de la aceptación (consenso) que obtengan para sus estrategias. Por lo tanto, la "viabilidad" del estilo depende de las fuerzas sociales que pueda movilizar para superar "obstáculos y resistencias" que, como conflictos, se oponen a su realización o continuidad.

No deja de haber algunos problemas metodológicos en la manera de insertar en este contexto la idea de viabilidad y en el sentido que se le atribuye. En efecto, tal como se la utiliza en el proyecto sobre enfoque unificado, la idea de *viabilidad* plantea algunas dificultades cuando se intenta conciliarla con un proceso tan fluido como el desarrollo. A veces tengo la impresión de que no se cualifican bien los elementos dinámicos involucrados en ella, pues parece más bien un concepto estático. La viabilidad está relacionada de cerca con los *medios* disponibles para cumplir con los objetivos de una estrategia de desarrollo, la cual enfrentará

resistencias y conflictos que modificarán su curso. La viabilidad, por consiguiente, tendría que experimentar cambios cada vez que se alteran las condiciones del proceso de desarrollo. La noción de lo que sean los *medios* es fundamental para entender su papel en la configuración y operación de los estilos. Como siempre, hay más de una alternativa para el análisis de este problema. Si los medios son considerados no variantes, las posibilidades de persistencia de un estilo (viabilidad) dependerán de la continuidad de las condiciones históricas vigentes, y su adaptabilidad al cambio estará ciertamente limitada por la rigidez de los medios.

Cosa distinta sería si la idea de viabilidad se colocara en un marco más dinámico, y se concibieran los medios como un conjunto de recursos instrumentales vinculados estrechamente a los objetivos, aunque sin depender exclusivamente de ellos. La naturaleza de los medios condicionaría a su vez las posibilidades del estilo, pero una vez instaurado éste, y cada vez que fuera necesario y posible, podría reformularlos creando nuevos medios que se ajustaran con más flexibilidad a las emergentes circunstancias históricas y sociales. Esta perspectiva tiene la ventaja de hacer más maleable la definición de los medios. Los estilos, según ella, dependerían menos de tal definición, porque en esta concepción un estilo puede recrear en parte sus propios medios.

Este razonamiento tiene sus límites. El más importante se halla en la idea de *contradicción*, que justamente consiste en la falta de convergencia completa entre medios y objetivos. En este caso y con el correr del tiempo, podría tender a agudizarse la discrepancia hasta producir la declinación del estilo y su superación y reemplazo por otro. Más adelante se volverá sobre este punto.

El problema de partir de un enfoque teórico correcto no se resuelve remitiendo la dinámica del desarrollo a los agentes y haciendo algunas clasificaciones de ellos, sin indicar qué posibilidades de imponerse tienen ni definir las estrategias que se les atribuye. En rigor, el asunto consiste nada menos que en averiguar cuáles son los agentes estratégicos, es decir, en *identificarlos*, para indagar cuáles son los valores, intereses y capacidades, con que definirán e impondrán las estrategias de desarrollo que proponen e impulsan. Las preguntas que siguen son casi innecesarias: ¿Cómo se identifican los agentes efectivos entre tantos agentes potenciales posibles como hay en una sociedad cualquiera? ¿Qué los caracteriza, cómo se sabe si son más capaces o "estratégicos" que otros, si disponen del consenso (y la coerción) necesario para imponer sus objetivos frente

a las inevitables resistencias que enfrentarán? ¿Qué garantiza que su estilo sea más aceptable que los demás disponibles en el “mercado de estilos” en un momento histórico dado?

Otra vez estamos en el problema teórico y metodológico que se indicó al comienzo y sobre el cual se encuentran pocas guías útiles y orientadoras. A menos de sugerir que es el azar histórico quien decide, es evidentemente necesaria una teoría que, además de afirmar que todos los agentes existentes (y las listas son largas) son igualmente candidatos potenciales a la hegemonía, sostenga que entre ellos algunos (o alguno) son “más iguales que los otros”, como se decía en la fantasía orwelliana.

Este tipo de planteamiento tiende a derivar casi inevitablemente hacia otra cuestión: ¿Qué relación hay entre los agentes y las élites de poder? Pienso que la idea de agentes sólo tendría sentido admitiendo que ambos son la misma cosa (o algo muy parecido). Si así fuera, el problema central se reduciría a establecer, primero, quiénes son y, luego, cuáles y cuántos recursos de poder se encuentran a su disposición y cómo son utilizados. El Estado parece ser la base de sustentación de los agentes y élites de poder, y desde él promueven sus políticas, aunque ello no esté explícito. No obstante su importancia central para una concepción del desarrollo “promovido por agentes”, es poco lo que se hace en el proyecto sobre el enfoque unificado por caracterizar los rasgos y funciones del Estado, o sea, su naturaleza como instrumento de poder económico en diversos estilos de desarrollo, al servicio de diversos agentes que hayan logrado imponer su hegemonía y promover estrategias para el desarrollo al servicio de sus objetivos e intereses. Algunos trabajos todavía provisionales del proyecto del enfoque unificado analizan el problema de las estructuras sociales y políticas en el contexto del desarrollo. Sin embargo, el análisis se concentra más en el *nation-building*, en una escala todavía muy general, sin que en rigor haya una concepción explícita del poder en el desarrollo. Sea como sea, esos trabajos brindan sugerentes perspectivas para futuras exploraciones sobre este importante aspecto.

De manera que lo que debería ser central en este tipo de enfoque accionalista es más bien una concepción del papel que juega el poder en el desarrollo, porque los agentes, para ser efectivos y estar en condiciones de viabilizar sus estilos, tienen que ser necesariamente una élite de poder, un grupo, coalición o clase dominante, un “establecimiento” o cualquiera otra cosa semejante, que controle el aparato del Estado. De ahí

que parezca indispensable un esfuerzo orientado a fundamentar un enfoque metodológico apropiado para reconocer los factores que condicionan la posición de poder de los agentes y la autonomía que se les atribuye en el ámbito concreto de una nación-Estado y en un momento históricamente definido. Este es un requisito necesario si se quiere avanzar hacia una explicación de los estilos, de su aceptabilidad y de su viabilidad en el proceso de desarrollo.

Sin embargo, ese problema no se podrá resolver sin dar antes respuesta a estas otras preguntas: ¿Cuáles son los factores estructurales e ideológicos que generan las fuerzas centrales del proceso de desarrollo, quiénes lo animan y orientan, hacia qué objetivos y metas viables, con qué medios y recursos, frente a qué conflictos y en beneficio de quiénes? En las páginas que siguen se intentará hacer algunas proposiciones exploratorias en esta dirección.

III. NUEVOS PLANTEAMIENTOS DE ALGUNOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES

Parece suficientemente claro que al pasar del examen de las estrategias y políticas de desarrollo al de los estilos, se produce un salto cualitativo, no siempre bien percibido. El problema central previo estaba más circunscrito y era más concreto cuando sólo se pensaba en estrategias y gobiernos. Se trataba más que nada de comprender los mecanismos de impulsión del crecimiento económico y sus metas principales de corto plazo, dentro de un limitado marco histórico-social determinado por parámetros estructurales constantes. Esta posición intelectual y práctica ha sido calificada recientemente de "desarrollismo".

Cuando se incorpora la idea de estilos y modelos, el objeto lógico varía apreciablemente y en términos en gran parte cualitativos. Ahora se pretende nada menos que aprehender todo el proceso de desarrollo en un marco intelectual amplio y comprensivo, capaz de concebir la constelación de sus circunstancias y elementos convenientemente integrados en un esquema teórico. Ese esquema tendría que explicar de qué manera una sociedad concreta se moviliza y usa sus recursos no sólo para el crecimiento económico sino también para el logro de otros objetivos que son valores permanentes de la condición humana (derechos humanos, desarrollo de la personalidad, espíritu creativo, justicia y equidad

sociales, bienestar individual y familiar, conservación del medio ambiente, etc.). Tal es la posición de las Naciones Unidas y ésta es la tarea que tienen por delante quienes deben definir qué son los estilos de desarrollo.

Algunos autores sostienen que en América Latina hay actualmente dos tipos de desarrollo polarizados, tan contrapuestos que sus rasgos pueden corresponder a diversos sistemas económico-sociales. Ambos enmarcan lo que parecen ser las "posibilidades objetivas" o las alternativas reales vigentes en este momento histórico en la región.

El primero ha sido denominado "modelo de desarrollo asociado", con lo que se destaca su vinculación dependiente con los países capitalistas centrales y sus grandes empresas transnacionales. El poder está estructurado como una coalición formada principalmente por una tecnoburocracia civil y militar que controla el aparato del Estado en asociación con las grandes empresas nacionales y extranjeras, que tienen una posición dominante en el sector moderno, y, por ende, en toda la economía. Aunque con carácter más accesorio, participan también en la coalición una variedad de grupos medios altos donde se destacan los empresarios medios, los altos ejecutivos y los profesionales. El estilo político es generalmente autoritario y desmovilizador, pues se promueve la "hibernación" de las masas populares mediante la desarticulación de sus organizaciones sociales y políticas autónomas. El disenso abierto es directamente reprimido. El objetivo económico central es el crecimiento económico acelerado, para lo cual se articulan y movilizan todos los recursos disponibles con el fin de maximizar la acumulación de capital y la rentabilidad de las empresas, atraer la inversión extranjera y contener las presiones salariales y distributivas de los grandes grupos que van quedando rezagados en un proceso altamente concentrador del ingreso. El objetivo político de largo plazo es la "grandeza nacional", a la cual se subordinan una serie de metas sociales que, en otra perspectiva, merecerían una atención más inmediata.

El tipo de desarrollo que está en el otro polo tiene como objetivo central el "desarrollo social" o la "participación popular", a lo que se da prelación sobre el crecimiento económico. Un Estado monolítico y autoritario, sin pluralismo político, es el núcleo y la principal fuerza impulsora (al menos en las fases iniciales) del estilo. La participación de las masas es amplia y cada vez más igualitario en la producción, consumo y distribución del ingreso. La fórmula para la organización económica y social

puede ser tanto un capitalismo de Estado como un socialismo en sentido estricto⁶.

Un tanto distinto ha sido el punto de partida de Aníbal Pinto, quien se ha referido al “modelo político” del desarrollo latinoamericano en los términos que sumariamente se indican en seguida. Después de recordar que habitualmente se individualizan dos agentes sociales del desarrollo —una determinada clase o el aparato del Estado, “cuya gravitación ha sido siempre decisiva”— el autor destaca la importancia que en el caso latinoamericano ha tenido la “presión de circunstancias externas”. Al perfilar el “nuevo modelo de desarrollo” que se origina después de la depresión de los años 30, pone de relieve el peso de varios factores tales como “las relaciones entre el Estado y las fuerzas sociales y políticas”, que son movilizadas por una de dos (o ambas) “fuerzas motrices principales”: a) una “ideología o doctrina” en los casos en que el desarrollo está impulsado “desde arriba”, por el Estado y su aparato político, y b) el nacionalismo como elemento estratégico de algunas experiencias capitalistas. Sin embargo, este factor ha sido relativamente secundario cuando la “presión externa” es fuerte y condicionante del comportamiento del Estado, y de los principales grupos nacionales, como ha ocurrido de una manera predominante en el desarrollo latinoamericano⁷.

Este modelo posee algunos aspectos que me han parecido de una gran importancia: en primer lugar, su carácter dinámico, sea por el tipo y expresión conceptual de los factores escogidos como por su ubicación en un marco histórico de fases bien delimitadas; segundo, la incorporación de variables políticas y finalmente la significación atribuida al concepto de “contradicción”, que conduce rápidamente a una idea más general y dinámica de conflicto.

El tratamiento del problema de los modelos constituye un aporte positivo en cuanto hay en ellos, aunque con perspectivas diversas, una tentativa de enmarcar concretamente los problemas del desarrollo latinoamericano tomando como referencia sociedades nacionales en un momento histórico definido.

6. Sobre estos modelos pueden consultarse diversas fuentes, entre otras, F. H. Cardoso, *O Modelo Político Brasileiro*, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972, cap. 3; y J. Cotler, *Unified Approach to Development Analysis and Planning, Case Study: Peru*, Naciones Unidas, UNSRID/72/C. 69, agosto de 1972.

7. Véase A. Pinto, “El modelo político latinoamericano”, en *Política y desarrollo*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, pp. 60 y ss.

Desde un punto de vista metodológico, estos modelos trascienden bastante lo que aquí se ha venido considerando bajo el rubro de estilos de desarrollo. En efecto, ellos no se ubican dentro del mismo sistema económico-social (capitalismo o socialismo), que es uno de los requisitos *a priori* de la idea de estilos, considerados por nosotros como variaciones de configuraciones históricas intrasistemas. Sin embargo, nos son útiles por su carácter concreto y porque, en otro sentido, se refieren muy de cerca a las inquietudes latentes tras el análisis de los estilos.

Un problema no menos importante pero naturalmente más formal es el del *nivel de análisis*. Hay bastante confusión en la posición metodológica subyacente en la idea de estilo, pues según se mostró páginas atrás, el concepto alude con frecuencia a situaciones potenciales o concretas de muy diverso rango. Así sucede, por ejemplo, cuando se habla de un estilo "mundial", de otro "nacional", para referirse finalmente a situaciones de alcance más limitado que corresponden al orden de las estrategias circunstanciales. De esta manera el estilo aparece a veces como un sucedáneo de sistema (capitalista, socialista), de estructura o de régimen; en otras ocasiones, en cambio, sería algo parecido a una fase en el proceso de desarrollo, como cuando se habla de "desarrollo hacia afuera", de "sustitución de importaciones" o de "internacionalización del mercado", que podrían ser (y han sido) señalados como estilos prevalecientes de desarrollo (económico y político).

De todo ello resulta que persiste todavía el problema de la relación entre sistemas y estilos, de cómo referir los estilos a los sistemas económicos y sociales. Si se admitiera que estos últimos son concepciones de orden más general y abstracto, acaso se pudiera decir que *un estilo es la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado*. Se podría observar que esta proposición se refiere más bien a una estructura (o a una formación social) que a un estilo. Sin embargo, la idea de estilo procede de distinto origen, aunque en su versión actual tenga cierto parentesco con el concepto de estructura. De cualquiera manera, el significado contenido en la idea de estructura es más estático y no se encuentra focalizado, como en el caso del estilo, en las estrategias y políticas de desarrollo que una voluntad política promueve en condiciones histórico-estructurales particulares.

Desde este ángulo, cabría suponer que un estilo es una especie de integración de las estrategias de desarrollo con los factores de poder que

hacen posible su realización en un sistema económico y social históricamente determinado, y orientado hacia ciertos objetivos.

Ciertamente no debería abandonarse la idea de vincular en los estilos a las estrategias con el poder en el marco de una formación histórico-social, porque introduce en el concepto de estilo un mayor sentido de realidad. En mi opinión, la idea de estilo tendría que ser un elemento auxiliar para una reflexión concreta sobre el desarrollo nacional. Las utopías concretas —los estilos en cuanto expresiones deseadas y acaso potenciales— son datos importantes para la comprensión de una situación histórica con sus posibles tendencias, pero nunca deberían confundirse con los estilos concretos que apuntan más hacia realidades históricamente identificables.

IV. SUGERENCIAS PARA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS ESTILOS

Después de un examen somero de sus aspectos histórico-concretos parece necesario regresar ahora al examen del sentido dinámico del concepto de estilo. En fin de cuentas, ¿qué promueve un estilo? Ya se señaló que esta pregunta lleva rápidamente a una antigua controversia que viene de la filosofía de la historia y que recorre las ciencias sociales desde sus orígenes. A riesgo de ser redundante, recordaré las dos posiciones fundamentales: la de quienes, por una parte, postulan la autonomía de las personalidades y las élites de poder (o grupos estratégicos) en la formulación e imposición de los objetivos y políticas que definen un estilo, y en el otro extremo la de quienes se preocupan por el papel de la base estructural socioeconómica y por las tendencias de la coyuntura histórica, interna y externa, en la configuración de un estilo de desarrollo.

Tales son los extremos controvertibles en el problema de la generación de los estilos. Su complejidad permite una considerable variedad de posiciones intermedias. Una pregunta acaso plausible que cabría hacerse consiste en algo parecido a lo siguiente: ¿Qué estilos optativos son posibles y viables teniendo en cuenta las circunstancias históricas y los rasgos estructurales existentes en una sociedad organizada de acuerdo con un sistema socioeconómico determinado? En otras palabras, ¿cuáles son los marcos y conjuntos de objetivos que derivan de determinadas relaciones de clases sociales y de poder prevalecientes en una sociedad y que condicionan las orientaciones y variaciones de sus políticas y estrategias viables?

De sostenerse que los encargados de definir e implementar un estilo son los agentes de desarrollo o los “grupos estratégicos”, habría buenos motivos para argumentar que aun así tendrían que moverse sin excusa dentro de las condiciones y límites creados por parámetros histórico-estructurales y de ninguna manera en un vacío social donde todo es posible y nada probable. Subsiste acaso otro aspecto del problema: ¿A quién habría de reconocerse mayor importancia, a los agentes o a los procesos histórico-estructurales de desarrollo? Esto abre las compuertas de una disputa teórica e ideológica esencialmente falsa si se la plantea en términos antinómicos, pues no se entienden aisladamente unos ni otros, agentes o procesos estructurales. Su relación es fundamentalmente dialéctica y sólo en el marco de la totalidad que ambos forman es posible plantear correctamente el dilema que con poca razón se opone entre ellos. Aun a riesgo de repetir, conviene puntualizar que un estilo concreto, real, es siempre una alternativa entre varias históricamente posibles y potencialmente viables. La selección y aplicación de una de estas alternativas posibles es un acto político: la decisión de una voluntad política formada por una coalición hegemónica de grupos que representan fuerzas sociales con suficientes recursos de poder para imponerla sobre las otras opciones. En suma, el estilo no es un producto del azar ni tampoco de la “lógica de la historia” ni de “condicionamientos estructurales” que operan ciega o inexorablemente. No lo es porque tiene sangre y carne (individuos y grupos), así como una voluntad social y política que actúa en cierta dimensión histórica y se orienta por ideologías. Los individuos y grupos, sus vidas y necesidades, gravitan más allá de su condición de “portadores de la estructura”, y de meros agentes pasivos de la historia. A su vez, tanto ésta como la estructura son algo más que marcos que condicionan el conjunto de alternativas porque —repite— en una situación nacional, históricamente concreta y condicionada, hay siempre más de una opción posible.

Lo que hace viable a una cualesquiera de ellas es la emergencia de una clase o coalición hegemónica, el agente de desarrollo de turno, quien tendrá que enfrentar e imponerse a otros grupos con intereses antagónicos y superar contradicciones reales que se opondrán a la armonización y realización de su proyecto social. De ahí la centralidad estratégica del conflicto como atributo de un estilo. ¿Qué clase de conflicto estructural lo tipifica? ¿Entre quiénes y por qué cosas? ¿Cuáles son los objetivos reales de un estilo, y sus consecuencias concretas que llegan a convertirse

en fuentes generadores de conflictos? Al responder a estas cuestiones se estaría definiendo en gran parte lo que es el núcleo de un estilo, lo que le da su sentido principal⁸.

¿Cómo concebir globalmente el desarrollo y cómo superar los enfoques fragmentarios y a menudo conflictivos de las disciplinas? ¿Qué clase de síntesis es un estilo? ¿Cuál es su contenido esencial? La oposición entre desarrollo económico y social no fue una consecuencia exclusiva de la separación disciplinaria entre economía y sociología. También tuvo que ver con un abanico ideológico bastante amplio que comprendía desde la posición economicista de quienes, en un extremo, pensaban que el crecimiento de la economía produciría necesariamente su modernización y, por mera presencia, la transformación y el desarrollo de la sociedad, hasta aquellos que, en el extremo opuesto, creían que ambos, el crecimiento económico y el desarrollo social, constituían etapas o fases sucesivas, y que el último no podía lograrse sino después y a costa de los avances del primero. Una posición distinta se encuentra en la vertiente politicista o sociologista de quienes creen que el desarrollo político (o la revolución política) es necesariamente previo a cualquiera transformación económica y social, o por los partidarios de un reformismo social progresivo, pero pausado, cuando no de un conservantismo modernizante.

La discusión se ha trasladado ahora al problema de la distribución del ingreso. A propósito de él proliferan los abogados de la posición que sostiene la necesidad imperiosa de compatibilizar el crecimiento con una progresiva equidad distributiva. Se enfrentan a quienes sostienen lo contrario, que es necesario aumentar primero la torta para repartirla luego, negando la posibilidad de hacer las dos cosas a un tiempo.

Como se ve, el problema no es meramente formal, ya que se proyecta fuertemente sobre los conflictos y las luchas económicas y sociales que, como se dijo, constituyen el núcleo de los estilos. Quizá nada contribuya

8. La idea de "contradicción", como falta de consistencia de un estilo puede ser un mero problema de incoherencia lógica o bien puede acusar una incoherencia ideológica que refleje uno o varios conflictos larvados subyacentes que no permiten lograr un grado satisfactorio de congruencia entre las diversas políticas y objetivos. La necesidad de alcanzar un compromiso político conciliando intereses contrapuestos hace difícil, cuando no imposible, llegar a compatibilidad completa de las políticas y sus metas. Pero esto no significa, en nuestra opinión, la inexistencia de un estilo, pues éste no depende — como se verá — de su consistencia interna, sino que al contrario, se identifica por sus tensiones estructurales y sus conflictos, que permiten identificar su naturaleza real como entidades históricas.

a identificar más claramente las contradicciones internas de un estilo real que los conflictos fundamentales que se afrontan al aplicar sus estrategias, sean estos conflictos larvados o manifiestos, siempre que se refieran a los objetivos principales. *El conocimiento de las fuentes de conflicto que se reflejan tanto en las confrontaciones de intereses incompatibles o no conciliables —y en las diferenciaciones sociales no legitimadas ni institucionalizadas— como en las contradicciones que se advierten en el seno de los procesos sociales fundamentales, es de la mayor importancia para caracterizar las situaciones que tipifican un estilo.*

Las fuentes de conflicto no son siempre las mismas ni permanecen en la posición y con sus atributos originales, potencial o efectivamente antagónico. Las siguientes parecen ser entonces las cuestiones centrales: ¿Cuáles son los problemas que enfrenta una estrategia de desarrollo y cuáles son los requisitos necesarios para superarlos? ¿Quiénes ganan y quiénes pierden (obreros, empresarios, militares, tecnócratas, capitalistas nacionales o extranjeros)? ¿Qué cosas se transfieren entre ellos (riqueza, ingreso, poder, prestigio, educación, etc.)? ¿Son concentradores los efectos del crecimiento, o, por el contrario, tienden a distribuirse en un movimiento descentralizador y cada vez más equitativo? ¿Dónde se toman las decisiones importantes, quiénes participan en ellas y de qué manera? ¿Desde dónde y mediante qué medios institucionales se promueve la estrategia vigente de desarrollo?

Estos interrogantes apenas sí ilustran el tipo de problemas que debería tener prioridad al dar expresión conceptual a los estilos. Las ciencias sociales (y sus usufructuarios: tecnócratas y planificadores) deben estar en condiciones de anticiparse y prever tanto la estabilidad y continuidad de un estilo como también sus crisis y su colapso final. En un sentido, la estabilidad y continuidad de un estilo no es mucho más que la neutralización, postergación o superación de sus crisis y conflictos fundamentales. *Desde una perspectiva dinámica e integradora un estilo de desarrollo es, por lo tanto, un proceso dialéctico entre relaciones de poder y conflictos entre grupos y clases sociales, que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, de la coyuntura histórica y la dependencia externa, así como de los valores e ideologías.* Todo esto se da en medio de otros condicionamientos estructurales (tecnología, recursos naturales, población) que se presentan al análisis como un conjunto integrado, el cual enmarca las posibilidades históricas de un estilo.

En otro sentido, *un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas*. Un estilo históricamente agotado es reemplazado por otro que refleja mejor las nuevas fuerzas sociales que emergen del proceso y las alianzas y conflictos que se establecen entre algunos de sus componentes al acumular suficientes recursos de poder para constituir una coalición hegemónica capaz de formular y llevar a efecto nuevos proyectos y objetivos más afines con sus intereses. Cabe recordar, sin embargo, que la sucesión de los estilos no entraña discontinuidad del sistema social vigente, sino que tal vez sólo refleje diversas combinaciones y arreglos de sus elementos constitutivos esenciales.

Aunque usados en diversos ambientes con variables sentidos abstractos y concretos, los estilos y modelos, en cuanto aluden a configuraciones de la realidad, tienen una relación muy estrecha —de dependencia quizás— con la forma particular de poder vigente y con las orientaciones de los grupos hegemónicos. *Sin embargo, no siempre es posible inferir de ellos, con precisión matemática, qué tipo de estrategia de desarrollo pondrán en práctica*⁹. Sin embargo, en un sentido más concreto los estilos o modelos reales (o dominantes) son en esencia —como se apuntó antes— políticas de desarrollo en acción más las contradicciones y conflictos que, deliberadamente o no, se están produciendo.

En este contexto dialéctico se destaca particularmente la *posición y el papel del Estado*, su organización y funciones esenciales, y la de los grupos o élites que predominan en él e intentan establecer o preservar un estilo dado de desarrollo. Es claro que la estrategia de un estilo surge (y se lleva a cabo) encuadrada en condiciones y conflictos que constituyen sus posibilidades histórico-estructurales, pues delimitan los objetivos, medios y recursos utilizables y los intereses y objetivos que se verán beneficiados.

En América Latina, el Estado nacional constituye una pieza esencial de la maquinaria que promueve el desarrollo y contribuye a la definición

9. Aquí se piensa en *condicionamiento* y no en *determinación*. Rechazamos enfáticamente cualquiera vinculación mecanicista y causal de la "situación histórico-estructural" con la filiación e índole de un estilo. El futuro, lejos de encontrarse prefijado, está abierto y puede tomar direcciones difíciles de predecir, *pero dentro de ciertos límites históricos que enmarcan lo que es circunstancialmente posible*. En este sentido, el sistema social funciona como una matriz histórica, que condiciona la diversidad de "lo posible", reduciendo las alternativas a aquellas que son compatibles con su continuidad (aunque *no* con su inmutabilidad).

del estilo dominante, más esencial aún que en los “países de desarrollo capitalista originario”¹⁰. Esta peculiaridad puede darle una posición preeminente que le permite cierta autonomía en la fijación de sus políticas frente a las pretensiones de sus grupos hegemónicos. Ello se explica por la transferencia de poder al Estado como máxima institución política, poder que en gran parte se adjudican las diversas tecnocracias que planean y ejecutan sus estrategias. Así, el Estado nacional y sus estrategias deben considerarse como el ámbito dentro del cual los estilos adquieren sentido concreto y dimensión histórica.

Queda aún en el camino el examen del enfoque unificado de los estilos de desarrollo. De ninguna manera ha sido olvidado. Mucho de lo que antecede quizá pueda considerarse como una contribución —a veces tangencial, otras más directa— a la discusión del problema, centrado en la posibilidad de lograr la integración de las perspectivas y concepciones sobre el desarrollo. El enfoque unificado es una tentativa de superar las interpretaciones hasta ahora desagregadas en una multiplicidad de enfoques fragmentarios y desconectados, que en su mayor parte derivan de la diáspora disciplinaria y de trasfondos ideológicos y valorativos variables.

Es poco lo que agregaremos aquí, acaso sólo apuntar algunas dificultades principales del problema. En primer lugar, no puede dejar de señalarse que hay varios aspectos y niveles involucrados cuando se habla de un enfoque unificado. Están en el campo de la acción práctica y la planificación integrada, los hay en los problemas metodológicos y teóricos y se hallan también —lo que no es menos importante— en el aspecto valorativo, que va desde las presuposiciones fundamentales sobre la sociedad y la justicia social, hasta las posiciones más concretas relativas a los objetivos y medios, cuya combinación específica constituye la médula del estilo vigente de desarrollo.

En un sentido semejante se puede sugerir, por lo tanto, la existencia de tres vertientes, que confluyen sobre el problema: la pragmática que envuelve la planificación de las políticas de desarrollo; la epistemológica, que deriva de la diferenciación disciplinaria, y finalmente la ideológica, que enfoca el aspecto de las ideologías y valores sociales.

10. Véase M. Kaplan, *Formación del estado nacional en América Latina*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969, *passim*.

En realidad, el nudo gordiano del enfoque unificado se encuentra en la necesidad de que estén razonablemente integradas la concepción y la acción sobre el desarrollo. ¿Qué es lo que realmente se integra cuando se habla de un enfoque unificado del desarrollo? Habrá de ser, sin duda, la concepción del desarrollo, porque éste sólo es una construcción conceptual y, por ende, una entidad ideal que da una visión apretada y totalizadora de una multitud de procesos parciales. Los procesos reales son las situaciones y acciones sociales, así como las políticas promotoras y orientadoras del desarrollo, y son ellas las que pueden ser más o menos unificadas a partir de aquella concepción.

Este es un nivel de realidad. En el otro están los estados y contenidos de conciencia de los individuos, la percepción de sus intereses y valores, que es lo que orienta y condiciona sus actitudes respecto al desarrollo. La tendencia predominante de este plano se encamina a la apreciación interesada y, por consiguiente, al juicio ideológico sobre las orientaciones y consecuencias del desarrollo.

En sentido estricto, un enfoque unificado tendría que comenzar por integrar estos dos planos, lo que demandaría una complementación y correspondencia bastante completa entre la conciencia social y la acción política. Las mediaciones entre estos niveles son muchas, pero lo fundamental para tender un puente que intente relacionarlos globalmente es una concepción del desarrollo que, en el fondo, no puede ser sino ideológica. Me parece imposible soslayar la necesidad de una base valorativa, relacionada con la situación existencial, cuya función sea integrar la conciencia individual y la acción social, en tomo a lo único que puede unirlos, que es un conjunto coherente de valores profesados y llevados a la práctica por colectividades representativas de las fuerzas sociales dominantes.

Aquí reaparece lo político como componente central de cualquiera concepción de los estilos de desarrollo. Los valores pueden ser variables, pero es esencial que los estilos distingan y decidan respecto a cuánto, cómo, qué cosas y para quiénes, pues éstas son las disyuntivas que normalmente enfrenta un proceso de desarrollo y cuya decisión corresponde al orden político. En efecto, la función de resolver sobre ellas se encuentra institucionalizada y corresponde al aparato político, más que a ningún otro orden institucional, la facultad de escoger la dirección del desarrollo y de promover los avances por la senda escogida.

V. ORIENTACIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE UN ESTILO CONCRETO DE DESARROLLO

A modo de síntesis, se sugieren provisionalmente algunas orientaciones para identificar la naturaleza y los elementos básicos de un estilo real (actual, dominante, vigente, etc.) con una perspectiva histórico-estructural distinta de aquella que hace hincapié en el papel de los agentes de desarrollo. Son las siguientes:

a) Un estilo real, en esta perspectiva, no es tan sólo una o varias estrategias de desarrollo (planes, programas, etc.) con un conjunto más o menos coherente de políticas, con instrumentos y objetivos sancionados legalmente por el Estado y promovidos por unos agentes de desarrollo. Por encima de eso, es lo que se sedimenta en la práctica política y social, luego de la confrontación siempre conflictiva de aquella estrategia con las otras alternativas posibles (y a veces parcial o potencialmente factibles) que orientan las presiones de los sectores o grupos no beneficiados, de los que son decididamente perjudicados o por cualquier motivo se encuentran situados en la oposición al estilo vigente.

b) Cabe reconocer varios elementos fundamentales para un análisis de este tipo: i) el Estado como fuente generadora de políticas y el régimen político (coalición dominante más recursos políticos) que formula (o escoge) el estilo y lo promueve tratando de imponerlo a la sociedad mediante una estrategia de políticas pretendidamente adecuadas, tanto en sus medios como en sus objetivos; ii) los diversos grupos y clases sociales que disponen de recursos de poder, promueven sus intereses y proponen alternativas políticas; iii) los conflictos que derivan de las aspiraciones incompatibles (o no conciliables) de los diversos grupos colocados dentro o fuera de los círculos del poder político y de la administración del Estado, que con sus pretensiones, discrepancias y antagonismos aumentan o restringen las posibilidades de realización de la estrategia vigente de desarrollo; iv) los rasgos estructurales, los cuadros ideológicos y las circunstancias y tendencias histórico-sociales, que limitan los objetivos posibles y condicionan las reglas del juego, y v) las posibilidades de legitimación de un estilo mediante combinaciones variables de consenso y coacción. En otras palabras, se destaca la naturaleza del apoyo que otorgan al estilo y el grado de participación que en él tengan los grupos mayoritarios y los "factores de poder".

c) Entre los elementos *condicionantes* parecen ser fundamentales: i) la dimensión territorial y demográfica, y la abundancia de recursos naturales; ii) el nivel y las tendencias del cambio tecnológico, y iii) la coyuntura económica y política internacional, y la manera y el peso con que gravita sobre la estructura y dinámica de la economía y política de un país.

d) Queda por definir, finalmente, lo que se puede considerar el *sentido* del movimiento principal de un estilo. ¿Qué lo identifica como un estilo definido y en qué se distingue de otros estilos concretos o posibles? ¿Cuál es la dirección o proyecto central de un estilo? ¿Qué intereses nacionales y de grupos se promueven, qué conflictos se suscitan y qué recursos (cuántos y cómo) se utilizan para imponer el estilo y, luego, para aplicarlo y preservarlo? ¿Quiénes ganan y quiénes pierden? Todos los elementos indicados anteriormente son significativos para este diagnóstico, aunque en grado variable tanto por su naturaleza como por las circunstancias, siempre que su identificación vaya seguida de un esfuerzo intelectual para sintetizarlos, destacando lo que ellos como conjunto tienen de esencial. En algunos casos, el estilo puede girar en torno a un proyecto nacional manifiesto, que puede ser el ideal de “la grandeza y el poderío nacional”, la “liberación de la dependencia externa”, la creación de un nuevo estilo igualitario de vida social, la imposición de un capitalismo “salvaje” para impulsar al máximo el crecimiento económico y conservar un régimen hegemónico, o la “integración nacional”.

Cualquiera que sea, un proyecto nacional de este tipo involucra todos los elementos señalados antes. Al mismo tiempo que una empresa nacional, es un proyecto hegemónico de ciertos sectores y clases sociales que lo definen (y también definen el estilo) de una manera afín a sus intereses particulares y de conformidad con una determinada inserción en el orden internacional. Por eso, su análisis puede ser un punto de partida para descubrir el grado en que ejerce un efecto aglutinante e integrador de las estrategias ideadas y puestas en práctica por el Estado y otros centros de poder, así como para identificar la posible dirección principal del estilo, es decir, los que pueden ser los objetivos fundamentales de sus estrategias de largo plazo teniendo en cuenta sus posibilidades concretas, tanto en el plano interno como en el externo.

Sin exagerar la significación del futuro lejano para la coyuntura presente, considero que es en la convergencia de ambos tanto como en la gravitación de las exigencias del largo plazo sobre el aquí y el ahora, donde hay que buscar la respuesta a este resbaladizo problema de la conexión de los tiempos en la formulación intelectual de un estilo.

ENFOQUES DEL DESARROLLO: ¿DE QUIÉN Y HACIA QUÉ?*

Marshall Wolfe

* Páginas seleccionadas (129 a 149 y 159 a 172), en *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, primer semestre de 1976. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.

1. EL "DESARROLLO" EN ENTREDICHO: LA POSIBILIDAD DE UNA OPCIÓN NACIONAL ENTRE DIFERENTES ESTILOS

En el diálogo internacional se ha venido postulando desde los años cuarenta que el término "desarrollo" describe un proceso inteligible que puede promoverse mediante la acción racional dentro del marco de las naciones-Estados, es decir, mediante la "planificación". Los participantes en ese diálogo han discrepado fundamentalmente respecto de la naturaleza de los órdenes nacionales e internacionales dentro de los cuales debe tener lugar el desarrollo, en sus evaluaciones de los acontecimientos y en sus recetas para la acción. Variantes del concepto de avance lineal, según el cual los países "desarrollados" tienen tanto la capacidad como el deber de ayudar a los demás a seguir sus pasos, han chocado continuamente con variantes del concepto de transformación societal, de acuerdo con el cual el desarrollo de los países pobres exige, entre otras cosas, liberarse de las relaciones de explotación que han hecho a los países "desarrollados" ricos y dominantes. Sin embargo, los argumentos se han planteado dentro del consenso implícito de que sólo puede haber una clase de desarrollo: un proceso con ciertas condiciones sociales previas, que atraviesa por etapas previsibles, requiere acumulación acelerada de capital e innovación tecnológica y empresarial y conduce a la formación de sociedades y economías nacionales predominantemente urbanas e industriales, imbuidas de actitudes "modernas" hacia el trabajo y la ciudadanía, capaces de elevar en forma permanente la producción de bienes y servicios y, con el tiempo, de satisfacer ampliamente las demandas de consumo de sus miembros. De lo anterior se desprende que sólo puede

haber una forma óptima de desarrollo; lo que hay que hacer es definirla, determinar de qué manera se aparta de ella la sociedad en cuestión e indicar los medios para encauzarla por el camino correcto.

En la actualidad, mientras sigue ramificándose el mecanismo internacional derivado de esta interacción de conflicto y consenso acerca del desarrollo, y continúa alargándose la lista de requisitos del desarrollo internacionalmente aceptados, la concepción del desarrollo como una secuencia uniforme definible a la que deben adaptarse todas las sociedades nacionales so pena de mantenerse en la pobreza y el atraso, está siendo atacada desde muchas diferentes posiciones teóricas, ideológicas y valorativas. Algunos críticos dudan de que el concepto “desarrollo” sea significativo, y atribuyen su origen al supuesto etnocéntrico de que la experiencia vivida por unas pocas sociedades “occidentales” en un determinado período de la historia puede repetirse, o a una analogía engañosa, profundamente arraigada en el pensamiento “occidental”, entre el cambio en las sociedades y el “desarrollo” de los organismos vivos. Por ejemplo:

“Se han dedicado bastantes esfuerzos a la definición del desarrollo y al argumento de que el desarrollo ‘en general’, o ‘como tal’ es una meta adecuada o suficiente de la actividad nacional e internacional. Pero no se ha ponderado suficientemente lo curioso y notable que es el uso que hacemos del término. Procedemos como si ‘todo el mundo supiera’ lo que significa. Y por cierto, en el plano del sentido común todo el mundo lo sabe. ...Para el sentido común el significado es claro; ser desarrollado es ser occidental. O bien, si esto parece etnocéntrico y ofensivo, ser ‘moderno’... Las características que definen el modernismo en Occidente no se alcanzaron a través de un esfuerzo deliberado y explícito por ‘desarrollarse’. Esta es una racionalización *post hoc*, una ficción conveniente para darle ‘sentido’ a la historia... No sabemos, de manera ni siquiera remotamente cabal y fehaciente, cómo convertir en moderno un Estado premoderno... Y aunque lo supiésemos, con ello no se resolvería el problema del desarrollo si éste se concibe como el logro de un conjunto determinado de características hoy conocidas que lo definen y que, de alcanzarse, harían que todas las naciones fuesen ‘desarrolladas’. Porque las naciones más desarrolladas atraviesan por un período de transformaciones rápidas... Cuando los países en desarrollo procuren

desarrollarse utilizando los medios administrativos preferidos hoy en las naciones industrializadas, si tienen éxito, estarán recreando 'civilizaciones desaparecidas'... El actual entusiasmo por el desarrollo es algo asombroso: todos son partidarios de él, pero qué es más allá de patrón transitorio, es cuestión abierta, desconcertante"¹.

"Mientras más concreto y empírico sea nuestro tema y más se relacione con el comportamiento, menos podrá aplicársele la teoría del desarrollo y sus diversos elementos conceptuales. Es bastante tentador aplicar estos elementos a las entidades construidas que abundan en el pensamiento social occidental: a la civilización en su conjunto, a la humanidad, a la sociedad total; a entidades como el capitalismo, la democracia y la cultura... Habiéndose dotado de vida a una u otra de estas entidades a través del conocido proceso de reificación, poco falta para proveerlas además de crecimiento... Sin embargo, es muy distinto tratar, como lo hace actualmente gran parte de la teoría social, de imponer estos conceptos de desarrollismo no sobre entidades construidas sino sobre la clase de tema que ha llegado a ser básico en las ciencias sociales de hoy: *el comportamiento social de los seres humanos en áreas específicas y dentro de plazos finitos*... El modelo de Europa occidental y su aparente orientación del cambio social durante los últimos seis siglos... se convierte en la tendencia del cambio social de toda la civilización humana y, como lo indican innumerables estudios de las llamadas naciones modernizantes, en arquetipo para analizarlas individualmente —y también para reconstruirlas"².

Como es natural, a los dirigentes políticos e ideólogos que se basan en la premisa de que la situación actual y las perspectivas futuras de sus sociedades son inaceptables, no puede agradales que se descarte el "desarrollo" como una versión modernizada de mito "occidental" de progreso, por mucho que coincidan en desacreditar los modelos occidentales. Debe ser posible una acción racional basada en una interpretación válida de la sociedad en cuestión y dirigida a un futuro preferible. Si el

1. Dwight Waldo, "Reflexions on Public Administration and National Development", *International Social Science Journal*, XXI, 2, 1969.

2. Robert A. Nesbit, *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*, Oxford University Press, Londres, 1969.

“desarrollo” como se le ha concebido es inalcanzable, indeseable, o no significa nada para la sociedad, el “verdadero” desarrollo debe significar otra cosa. El “desarrollo” se convierte en un camino que cada sociedad nacional debe elegir basándose en sus valores y no en un molde que se le impone. Las tendencias subyacentes de voluntarismo en el raciocinio desarrollista reaparecen constantemente en diversas formas para satisfacer las exigencias políticas. Pasan entonces a primer plano varias interrogantes conexas: ¿Puede el “desarrollo” significar lo que se desea que signifique? ¿Tienen todas las comunidades nacionales que hoy existen en el escenario mundial la capacidad y a la vez el derecho de “desarrollarse”? ¿Puede una sociedad, o los agentes que actúan en nombre de una sociedad, elegir imágenes del futuro distintas de aquéllas hasta ahora vigentes, sin sentirse limitados por el pasado y el presente de la sociedad, y convertir estas imágenes en realidad a través de una acción racional? ¿En qué condiciones? Suponiendo que el desarrollo puede y debe significar cosas distintas para diferentes sociedades y que el logro de un estilo nacional de desarrollo viable y aceptable³ depende tanto de la voluntad política como de condiciones económicas y culturales previas, ¿qué utilidad tienen las fórmulas internacionales que establecen lo que debería ser el “desarrollo”?

En la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobada por la Asamblea General en 1970, y en numerosas otras declaraciones formuladas dentro del marco de las Naciones Unidas, los gobiernos han adoptado estándares de desarrollo utópico-normativos que no se han cumplido de manera convincente en parte alguna y han exigido realizar estudios que

3. Véase el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*. Informe preliminar del Secretario General, octubre de 1973. (Este documento contiene el texto revisado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, de la versión española del documento E/CN.5/477, fechado el 25 de octubre de 1972.) En él se distingue entre el “estilo real de desarrollo” de una sociedad nacional (es decir, lo que sucede en la realidad, en el supuesto de que ninguna sociedad es estática), y los “estilos preferidos” (es decir, lo que ciertas fuerzas de la sociedad desean que suceda). Se ha supuesto que, dentro de una determinada sociedad normalmente serán varios los estilos preferidos que se disputarán su atención, y que las preferencias manifiestas pueden ocultar preferencias reales muy distintas. En el presente trabajo, la expresión “estilo predominante” se emplea como equivalente de “estilo real” y se refiere a las variantes del capitalismo dependiente que predomina en la mayor parte de América Latina. Los términos “original”, “autónomo” y “orientado por valores” se refieren a estilos preferidos que responden a los criterios de “acceptabilidad” y “viabilidad” señalados en el informe sobre el “criterio unificado”. Los “estilos de desarrollo” emanan de sistemas sociales, como conceptualizaciones de sus procesos de crecimiento y cambio, y pueden dar o no dar lugar a estrategias explícitas.

muestran cómo armonizar mejor los procesos de desarrollo con esos estándares. Las declaraciones internacionales yuxtaponen y procuran conciliar proposiciones que derivan de concepciones muy diferentes del desarrollo. La formulación más autorizada y coherente, que aparece en el párrafo 18 de la Estrategia Internacional de Desarrollo, contiene al menos tres proposiciones separables: i) que “la finalidad del desarrollo es dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor”; ii) que los objetivos más concretos relacionados con esta finalidad (el crecimiento acelerado, los cambios estructurales, la distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza, la ampliación de los servicios sociales, la protección del medio) forman “parte del mismo proceso dinámico”, y son simultáneamente fines y medios; iii) que es a la vez viable y deseable avanzar hacia todos los objetivos al mismo tiempo y en forma “unificada”. La Estrategia enumera los objetivos sociales que hay que unificar en una lista impresionante de compromisos expresados en términos generales; en otra parte se concentra en el objetivo económico más tradicional de alcanzar una tasa de aumento de la producción de al menos 6% y, en términos relativamente precisos, en los requisitos económicos para alcanzar este objetivo.

Las proposiciones anteriores son compatibles entre sí, pero suscribir una de ellas no exige aceptar todas las demás. Los objetivos sociales siguen siendo vulnerables a los argumentos de que el logro de la “finalidad” de desarrollo exige concentración inmediata en el crecimiento acelerado; de que ninguna sociedad es capaz de perseguir en forma “unificada” todos los demás objetivos expuestos en la Estrategia, y de que los intentos de los gobiernos de hacerlo dentro de los sistemas políticos y con los limitados recursos existentes sólo lograrán paralizar la capacidad —en el mejor de los casos insuficiente— de acelerar el crecimiento económico. La meta económica sigue siendo vulnerable al argumento de que una política concentrada en lograr tasas muy altas de crecimiento económico agrava inevitablemente las tensiones sociales, agudiza la mala distribución de la riqueza y de poder y distorsiona los estilos de vida en forma que hace cada vez más difícil acercarse a la “finalidad” del desarrollo.

Es probable que el pensamiento internacional sobre el desarrollo continúe debatiéndose entre concepciones del desarrollo subordinadas al reino económico de la necesidad (como quiera que se le conciba) y concepciones del desarrollo como, al menos potencialmente, una encarnación

variable de valores y opciones sociales⁴. Hasta ahora la experiencia confirma los aspectos negativos de los dos argumentos reseñados: los procesos reales de "desarrollo" no están elevando de manera indiscutible el bienestar humano ni siquiera en los países de altos ingresos, y se duda que sean viables a largo plazo; los intentos de formular y aplicar estilos originales, autónomos y orientados al ser humano siguen zozobrando en sus confrontaciones con la realidad, o sobreviviendo a un precio que frustra las esperanzas en ellos cifradas.

En el presente trabajo se examinarán las propuestas orientadas por valores que contienen las declaraciones internacionales más recientes, como elementos para reconsiderar de manera coherente la expresión conceptual del desarrollo, y para definir estilos originales de desarrollo compatibles con situaciones nacionales reales dentro del orden mundial real. Se confrontarán los elementos con los supuestos medulares de las teorías del desarrollo formuladas hasta ahora; con las características del orden económico y político mundial; con la posición de América Latina dentro de este orden, y con los diferentes tipos de sociedades y estilos de vida nacionales que están surgiendo en América Latina. Se examinarán las concepciones, aspiraciones e imágenes societales como factores capaces de ejercer verdadera influencia en lo que sucede y no enteramente predeterminados por leyes económicas o intereses de clase; pero se evitará "reificarlos" o tratar el "desarrollo" como una realidad ideal que existe independientemente de lo que las sociedades efectivamente hacen y a la cual éstas pueden aproximarse en la medida en que amplíen su conocimiento de lo que "realmente" es. El presente trabajo supone que el actual clamor internacional por un "enfoque unificado del desarrollo", por "estilos de desarrollo autónomos y originales", etc. deriva de un justificado rechazo de las actuales tendencias y perspectivas, y que plantea a todos los presuntos analistas y agentes del desarrollo un desafío que no debería ignorarse ni eludirse. También supone que las manifestaciones de este desafío son susceptibles de caer en excesivas generalizaciones, de eludir las peores dificultades, de contentarse con reiteraciones rituales

4. Como es natural, interrogantes de esta naturaleza se analizaron en América Latina y en otras partes del mundo mucho antes que se popularizara el término "desarrollo". La mayoría de los argumentos actuales se esgrimieron en México, por ejemplo, durante y aun antes de la revolución. Véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana: Formación del nuevo régimen*, México, D.F., Ediciones Era, 1973.

de buenas intenciones y de inducir erradamente a pensar que en algún lugar, a la espera de que se la descubra, hay una solución infalible e indolora para todos los problemas. Estas deficiencias guardan relación con las muy variadas presiones y preocupaciones, en parte incompatibles entre sí, que chocan con las exigencias de criterios normativos frente a los problemas del desarrollo, y que, en el plano del diálogo internacional, sólo pueden conciliarse mediante fórmulas de transacción. Las principales presiones y preocupaciones pueden expresarse así:

a) Desde los albores de la preocupación internacional por el desarrollo, ciertas corrientes de opinión se han dedicado a formular declaraciones cada vez más amplias de los derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho a determinados niveles de vida y servicios sociales. Los proponentes de derechos humanos manejan valores absolutos: los derechos son los mismos en todas partes y deberían ponerse en vigor de inmediato, cualesquiera sean las circunstancias concretas de la sociedad. De esto se desprende que sólo un estilo de desarrollo es aceptable, y ese debe ser un estilo muy diferente de cualquiera de los vigentes. Las normas relativas a los derechos se han tomado principalmente de los países industrializados de altos ingresos, donde puede presumirse que existe la capacidad material para cumplir con ellas y en donde poderosos movimientos políticos y grupos de presión exigen que sean respetados. En la mayor parte del resto del mundo no se ha dado ninguna de estas condiciones.

El reconocimiento por los gobiernos de derechos que exigen comprometer recursos cuantiosos (como la educación universal) ha servido en parte de sustituto simbólico de la acción o de promesas de acción futura y en parte de base para pedir que los países de altos ingresos ayuden a financiar la materialización de los derechos que han reconocido. En su mayoría, los analistas y planificadores del desarrollo tratan los "derechos" como manifestaciones no obligatorias de buenas intenciones, aun cuando, dentro de sus propias concepciones del desarrollo orientadas a la producción, han asignado alta prioridad al mejoramiento de la educación, la nutrición y la salud pública. Dentro de las sociedades nacionales los argumentos basados en "derechos" que en principio son universales se convierten en armas que las distintas clases o grupos esgrimen para reforzar sus pretensiones de obtener una proporción mayor de recursos públicos, los que no bastan para satisfacer todas las exigencias.

El Estado confronta el clamor incesante de grupos de intereses y localidades que exigen como un derecho que se les “resuelvan sus problemas”. Entretanto, movimientos cuyo centro se encuentra en países de altos ingresos siguen generando nuevas formulaciones de derechos, particularmente en relación con los servicios sociales públicos, y obteniendo para ellos aprobación internacional. Para repensar el desarrollo es indispensable la constante confrontación de los procesos de desarrollo reales con “derechos” que representan un consenso internacional acerca del contenido de un orden social justo. Sin embargo, cabe esperar una tensión permanente entre las pretensiones universalistas de las formulaciones de derechos (que derivan de ciertos tipos de sociedades y procesos históricos) y la búsqueda de estilos autónomos y viables de desarrollo en condiciones en que ningún agente de desarrollo podrá “tener en cuenta” todas las aspiraciones que se le imponen.

b) Las comunidades industrializadas de altos ingresos, tanto en la variante “capitalista” como en la “socialista”, han atravesado por múltiples crisis —de valores, de recursos, de capacidad de sus fuerzas dominantes para lograr los objetivos declarados, de capacidad para mantener altos niveles de empleo y consumo sin que ello acarree inflación y degradación ambiental— que les han hecho perder confianza en sí mismas y han menoscabado su prestigio como modelo de “desarrollo”, “modernización”, o “Estado providente”. Sus progresos en materia de planificación, sistemas de información e investigación social no les han evitado abocarse a estas crisis para luego actuar en un ambiente de improvisación y publicidad catastrofista. Cabe preguntarse entonces si no tendrán tanta necesidad como el resto del mundo de repensar el desarrollo, y si no tendrán aún más impedimentos para realizar los cambios necesarios debido a las expectativas y a las rigideces institucionales emanadas de sus anteriores éxitos. En este sentido merece subrayarse que sus particulares preocupaciones se proyectan en el análisis de nuevos estilos de desarrollo para el resto del mundo a través del dominio que ejercen sus instituciones académicas y culturales, y a través de la importancia que revisten, para lo que de hecho puede hacerse en otras partes, los cambios producidos en ellos en lo que se refiere al uso de los recursos, las modalidades de consumo, las normas ambientales, etc. Inevitablemente, los problemas de las sociedades “postindustriales” o “postmodernas” influyen en las concepciones sobre el desarrollo de sociedades que sólo han

conocido los procesos de "industrialización" y "modernización" en forma parcial y deformada.

c) Los países "en desarrollo" que han alcanzado altas tasas de crecimiento económico y "modernización" no han logrado que estos procesos desemboquen en el aumento generalizado del bienestar y de la participación societal. Las fuerzas dominantes en algunos de ellos siguen convencidas de que con el tiempo lograrán hacerlo y de que no hay otro camino viable para "dar a todos mayores oportunidades de una vida mejor"; analizar distintos estilos de desarrollo es entonces un peligroso desatino. Sus detractores sostienen que las actuales modalidades de crecimiento y modernización se acompañan de crecientes tensiones que no se pueden reprimir o controlar indefinidamente, y citan el caso de algunos países que antes se consideraban buenos ejemplos de desarrollo por sus altas tasas de crecimiento económico, y que luego han sufrido descalabros económicos y políticos. No hay manera de demostrar que una u otra de estas tesis tiene validez universal pero en el mejor de los casos, el camino del crecimiento económico rápido y concentrado sólo parece estar abierto a una minoría de los países en desarrollo y, para esta minoría, su conveniencia y viabilidad a largo plazo parecen menos obvias que hace algunos años.

d) El número de unidades nacionales formalmente independientes que existe hoy en el escenario mundial es mayor que nunca desde que surgió la nación-Estado "moderna". Muchas de ellas carecen a tal punto de lo que se ha considerado las condiciones previas fundamentales del desarrollo, e incluso de las condiciones previas fundamentales para la independencia "nacional", que no pueden aceptar sin desaliento las recetas de desarrollo convencionales. Si no quieren resignarse a depender en forma permanente de la ayuda internacional unida a los ingresos que obtienen de las exportaciones de materias primas (que pueden ser posibilidades reales para algunas pero no para otras), deben buscar caminos originales al futuro. Pueden confiar en la solidaridad con sociedades que se encuentran en situación similar, y subordinar su autonomía "nacional" a la formación de unidades lo suficientemente grandes como para ser económica y políticamente viables, o avanzar hacia un estilo de vida nacional cerrado, austero e igualitario, sin estímulos que impulsen hacia niveles de consumo que no pueden alcanzar. En cualesquiera de los dos

casos, o si se trata de combinar ambas estrategias, los dirigentes políticos e ideólogos no encuentran precedentes ni recetas confiables para lo que procuran hacer.

e) Tanto las sociedades ricas como las pobres se han percatado en forma más bien repentina de las connotaciones de los actuales niveles y distribución geográfica de los recursos naturales, en su interacción con las tendencias de población y de incremento de consumo. Una vez planteado el problema, es evidente que las sociedades que abarcan la abrumadora mayoría de la población mundial nunca podrán alcanzar niveles de uso de recursos por habitante ni remotamente similares a los ya alcanzados por unas pocas comunidades de altos ingresos de América del Norte y de Europa. Es dudoso que estas últimas puedan mantener por mucho tiempo sus actuales niveles y modalidades de uso de los recursos. Para la mayor parte del mundo, un estilo de desarrollo viable debe prever niveles relativamente modestos de consumo de los recursos no renovables, sustitución de los recursos no renovables siempre que ello sea posible y controles ecológicos adecuados para asegurarse de que estos últimos sean realmente "renovables". En vista de la demanda cada vez más angustiosa de los países de altos ingresos, surge la probabilidad de que los países de bajos ingresos renuncien gradualmente a maximizar las exportaciones de sus recursos no renovables y opten por conservarlos para su propio uso. Paradójicamente, también es posible que, para abastecerse de alimentos, los países predominantemente rural-agrícolas de bajos ingresos dependan cada vez más de los países de altos ingresos predominantemente urbano-industriales, en momentos en que en estos últimos comienzan a desaparecer los excedentes de la producción de alimentos.

f) Los enfoques internacionales convencionales han supuesto que los "países" se desarrollan y que el desarrollo va íntimamente unido a procesos denominados "modernización" y "construcción de la nación". Se ha sostenido que la acción planificada en el ámbito nacional es a la vez viable y esencial para ayudar a estos procesos; que en lo posible los países deberían depender de la movilización de los recursos internos, pero que es legítimo y realista que pidan "cooperación" técnica y financiera a los países "desarrollados" de altos ingresos. Sobre la base de estos supuestos se ha erigido un vasto e intrincado mecanismo internacional.

Factores como los mencionados, conjuntamente con algunos rasgos del propio mecanismo de cooperación internacional (la discutible utilidad de muchas de las transferencias técnicas, el hecho de que la “planificación” no haya respondido a las esperanzas cifradas en ella, el paralizante endeudamiento que ha resultado de las condiciones en que tienen lugar las transferencias financieras, etc.), han puesto en tela de juicio los supuestos fundamentales. La experiencia ha fortalecido otro punto de vista que se ha debatido (en distintas versiones) desde que comenzó la actividad internacional de desarrollo y que es el siguiente: dentro del actual orden mundial el desarrollo autónomo en el plano nacional es una ilusión, la realidad es un sistema internacional de mercado que genera “desarrollo” (con arreglo al criterio económico convencional) en un extremo y “subdesarrollo” o “desarrollo dependiente” en el otro, y dentro del cual la modernización imitativa simplemente “internaliza” las modalidades de dependencia y la “construcción de la nación” no puede ser más que una fachada. De acuerdo con estas interpretaciones, el fenómeno no consiste simplemente en la explotación de los “países” pobres por los “países” ricos. Los procesos de polarización no se delimitan por las fronteras nacionales, ya que los intereses “modernizantes” de todos los países se identifican con los centros dominantes y se benefician con el sistema a expensas del resto de la población. De esto se desprende que los países ricos son intrínsecamente incapaces de ayudar a los demás a “desarrollarse”, mientras ambos grupos de países adhieran al sistema de mercado. Algunas versiones van más allá y dudan que las relaciones entre las sociedades “socialistas” del centro que no son de mercado y la periferia puedan superar la polarización y la dependencia, en tanto se perpetúen las tácticas predominantes de modernización y transferencia tecnológica. Así, pues, la cooperación técnica y financiera internacional se ajusta inevitablemente a las características del orden mundial imperante. Fortalece necesariamente los vínculos de dependencia y ayuda a las fuerzas dominantes de las sociedades dependientes a eludir las decisiones y sacrificios que requiere un desarrollo auténtico. Como el movimiento de cooperación internacional constituye una importante inversión intelectual y emocional, además de ser fuente de subsistencia de miles de personas que manejan con habilidad los símbolos del desarrollo, y como son pocas las sociedades cuyas fuerzas dominantes están dispuestas a renunciar del todo a las esperanzas y ventajas materiales que éste ha ofrecido, por desilusionadas que estén al respecto, su crisis

actual añade caudal a la búsqueda de nuevas concepciones de desarrollo. Como sucede con el desarrollo mismo, si la cooperación internacional se juzga inútil o engañosa en las formas que ha adoptado, entonces tiene que significar otra cosa.

Consideradas en su conjunto las presiones y preocupaciones señaladas sugieren que la polémica internacional sobre el significado del "desarrollo" (o de algún otro término que designe las esperanzas de un futuro mejor si la expresión "desarrollo" llegara a caer en desgracia) y la tensión entre los criterios deterministas y los voluntaristas-normativos, entre los criterios universalistas y los culturalmente específicos, y entre los criterios revolucionarios-catastrofistas y los de progreso evolutivo lineal, se mantendrán en el futuro previsible. La confrontación internacional de puntos de vista fundamentalmente incompatibles seguirá dando lugar a formulaciones eclécticas, de transacción, sobre fines y medios.

Cada "país", por el hecho de su independencia formal, tiene derecho reconocido a determinar sus propios fines y medios, pero no puede pretender hacerlo con impunidad si desafía abiertamente las limitaciones reales que le imponen el orden internacional y su propia dotación de recursos humanos y de otra naturaleza. No deberá esperar hacerlo con impunidad si desprecia los valores de justicia social, bienestar humano, participación y libertad respecto de los cuales la comunidad internacional ha llegado a un consenso. Pero, ¿son los "países" entidades reales capaces de optar y de reclamar derechos? ¿Quién habla por ellos? ¿Predomina realmente el "desarrollo", como quiera que se le conciba, en los objetivos de los voceros y de las masas de sus poblaciones?

Para que la búsqueda de estilos originales de desarrollo orientados a la "finalidad" expuesta en la Estrategia Internacional de Desarrollo sea algo más que un ejercicio utópico, debe tratar no sólo de demostrar que tales estilos son viables y deseables, sino además identificar los agentes potenciales de ellos y proponer estrategias en términos que les sean inteligibles. En el diálogo internacional, éste es el aspecto que con más probabilidades se eludirá. Las declaraciones adoptan la voz pasiva o utilizan el término "nosotros", en forma que sugiere que sus autores son portavoces autorizados de la opinión pública en las sociedades que luchan por desarrollarse. Una de las formulaciones más explícitas contenidas hasta ahora en un documento internacional afirma que: "Para lograr el objetivo deseado habrá de adoptarse medidas más radicales... Que estas medidas sean o no aplicables dependerá sobre todo del equilibrio

de las fuerzas políticas del país de que se trata... A menos que exista una dedicación política suficiente para superar tales obstáculos, los esfuerzos para combatir la pobreza serán inevitablemente estériles"⁵.

Las formulaciones de esta clase ponen en duda implícitamente el realismo de la mayoría de las declaraciones normativas. Una cosa es suponer que un gobierno bien intencionado no sabe que hay ciertas cosas que debería estar haciendo, y otra muy distinta suponer que tal vez no le interese o no pueda hacerlas aunque se le exhorte o reproche. Ahora bien, ¿qué hacer si el "equilibrio de las fuerzas políticas" es de tal naturaleza que el gobierno no puede aplicar las "medidas radicales" exigidas por una estrategia de desarrollo orientada por valores? Se puede echar mano a sombrías advertencias sobre lo que sucederá si se desestiman los consejos, como lo hace el documento del Comité de Planificación del Desarrollo antes citado: "... los gobiernos, al tratar de reunir la necesaria voluntad política y de organizar un consenso nacional, han de tener en cuenta que, caso de no actuar o caso de reaccionar sólo superficialmente a los problemas de la pobreza de las masas y del desempleo, es probable que el resultado sea todavía más perturbador"⁶.

5. Comité de Planificación del Desarrollo, *Ataque contra la pobreza de las masas y el desempleo*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.72.II.A.11, p. 2.

6. El mismo punto de vista se expresa con especial claridad en el discurso pronunciado por el señor Robert S. McNamara en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Actas resumidas, Washington, D.C., 25 de septiembre de 1972): "Los gobiernos existen para fomentar el bienestar de todos sus ciudadanos, no simplemente de unos pocos privilegiados... cuando la absoluta miseria afecta a un 30 o un 40% de toda una ciudadanía, ningún gobierno que desee mantener una comunidad estable puede desentenderse de ella, ni tolerarla, ni ahogar su clamor durante mucho tiempo". "A los fines del desarrollo, resulta totalmente contraproducente que se fije un precio excesivamente bajo al capital para los ricos y se cobre caro el crédito a los pobres; que se permita a los grupos más privilegiados un acceso liberal a los escasos recursos y se pongan fuera del alcance financiero de los pobres debido a su precio; que se otorguen subvenciones a los poderosos y se nieguen a los débiles. Esas políticas inevitablemente conducen al país a una situación de desequilibrio económico e inestabilidad social". Los "poderosos" y los "privilegiados" podrían replicar que el Estado existe precisamente para velar por su bienestar y que no hay manera infalible de garantizar el equilibrio económico y la estabilidad social, pero que han concebido arbitrios que darían mejor resultado que los que pide el señor McNamara, o bien quizás decidan mostrarse de acuerdo con él en público, y procedan privadamente como les parezca. Viene al caso citar aquí una observación muy oportuna de Dudley Seers: "Un chiste muy corriente en el panorama internacional de hoy es el intento que realizan los economistas 'progresistas', nacionales o extranjeros, para persuadir de las bondades de la reforma agraria, la industrialización, la recaudación más eficaz de los impuestos, la ampliación de las oportunidades educativas o la mayor independencia de una potencia extranjera, a gobiernos cuya razón de ser es precisamente impedir que sucedan estas cosas o, al menos, limitarlas lo más posible". ("The Prevalence of Pseudo-Planning", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, Chatto & Windus para Sussex University Press, Londres, 1972.)

Estas advertencias no han resultado convincentes frente a la comprobación histórica de que la organización deliberada de reformas estructurales profundas en las sociedades tiene consecuencias imprevisibles para los dirigentes y las fuerzas sociales que toman este camino, y de que si los valores e intereses inmediatos percibidos de las fuerzas que controlan el Estado no requieren tales reformas, les resulta más seguro y más económico asignar recursos para establecer un mecanismo represivo eficaz.

En algunos sentidos, las limitaciones impuestas por el orden mundial dominante parecen ser menos rígidas ahora que hace algunos años. Al menos, la crisis multifacética de hoy está cambiando su naturaleza en forma que se hace problemático su futuro. Sin embargo, algunos elementos del orden mundial siguen teniendo tanto influjo, que todo país que inicie una senda de desarrollo fundamentalmente incompatible con ellos, ciertamente encontrará enormes dificultades y deberá realizar grandes sacrificios. Es posible que cambiar los estilos de vida y las aspiraciones de consumo predominantes sea aún más difícil que cambiar las modalidades de dependencia centro-periferia, en el ámbito político, financiero, comercial y tecnológico a las que se ha prestado tanta atención. Quizá recetas como las sugeridas por el Comité de Planificación del Desarrollo para eliminar la pobreza y el desempleo en gran escala sólo sean viables a costa de prolongadas pugnas sociales, con resultados imprevisibles que entrañan la aparición de una estructura de poder totalmente nueva. En otras circunstancias, la búsqueda de estilos autónomos de desarrollo orientados por valores puede hacer que las políticas reales resulten aún más confusas y contradictorias que hasta ahora, y puede conducir al desastre a los regímenes que inician esta búsqueda sin la voluntad de dominar las consecuencias ni la capacidad para hacerlo.

Los estilos de desarrollo orientados por valores no sólo necesitarán agentes capaces de poner en marcha la sociedad en la dirección deseada y de movilizar la participación y apoyo populares. También deben alcanzar ciertos resultados mínimos en términos de movilización y asignación de recursos, producción y distribución de bienes y servicios, observancia de las prioridades, etc., sin generar resistencias societales incontrolables. Además, las circunstancias en las que tales estilos son posibles desde el punto de vista político auguran considerable ineficiencia y contraposición de propósitos durante un período de transición en el cual se aprenderá por experiencia. No es probable que los grupos de intereses existentes den por sentadas las ventajas de nuevo estilo, y las deficiencias reales de

éste seguramente reforzarán su escepticismo u hostilidad. Los partidarios del nuevo estilo estarán expuestos a la tentación constante de recurrir a la propaganda, no tolerar críticas, exagerar los logros y ocultar los errores, si tienen el monopolio del poder, y a aceptar, transacciones cuyo costo transforma los objetivos originales en inalcanzables, si no tienen su monopolio.

Si se parte de la base de que la nación-Estado seguirá siendo el marco fundamental dentro del cual se intentarán y fructificarán o fracasarán los procesos que pueden identificarse como "desarrollo", cabe preguntarse finalmente si llegarán a dominar, y en qué condiciones, fuerzas sociales que tomen las decisiones requeridas, acepten los sacrificios necesarios y se aferren a propósitos racionales.

2. EL MARCO DENTRO DEL CUAL SE PRESENTAN LAS OPCIONES DE DESARROLLO

a) Elementos centrales del consenso internacional sobre el desarrollo orientado por valores

Entre las muchas declaraciones internacionales que establecen criterios de desarrollo, la más ampliamente normativa y utópica es la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada en 1969 por la Asamblea General de las Naciones Unidas como resolución 2542 (XXIV). La Declaración propone, en bastante detalle, "eliminar" todos los males que afligen a la humanidad y proveer todos los servicios que cualquier sector de la humanidad pueda requerir dentro de un marco de libertad, igualdad de derechos y participación de "todos los miembros de la sociedad". Esta Declaración es la culminación de una serie de intentos de definir el "desarrollo social" como realidad independiente del "desarrollo económico" y acoge benévolamente una gama tan amplia de los significados que los especialistas de los distintos sectores de la acción social pública le han atribuido al término, que no ayuda mucho a distinguir los elementos centrales del consenso internacional. Merece destacarse la aprobación unánime de un texto tan amplio que, si se tomara literalmente, obligaría a transformar las prácticas y prioridades de todas las sociedades organizadas del mundo, y la poca atención que se le ha prestado desde entonces, incluso por las secretarías de los organismos internacionales.

La búsqueda de normas “sociales” universalistas de desarrollo difícilmente podía ir más lejos. Desde entonces los esfuerzos internacionales se han orientado en una dirección algo diferente, discernible también en diversas iniciativas anteriores: la definición de un “enfoque unificado” ante el desarrollo, concebido éste como un proceso societal en el cual los medios “económicos” no pueden separarse en forma satisfactoria de los fines “sociales” y el significado de lo que se hace depende de las características de la sociedad en que se hace y de los propósitos globales de las fuerzas dominantes de la sociedad.

La Estrategia Internacional de Desarrollo declara que: “...los cambios cualitativos y estructurales de la sociedad deben ir a la par del rápido crecimiento económico, y las diferencias existentes —regionales, sectoriales y sociales— deben reducirse substancialmente. Estos objetivos son a la vez factores determinantes y resultados finales del desarrollo; deben ser considerados, por lo tanto, como partes integradas del mismo proceso dinámico, y requieren un enfoque unificado”. La resolución de la Asamblea General 2681 (XXV) aprobada ese mismo año y que se refiere al enfoque unificado para la planificación económica y social del desarrollo nacional, expresa “la necesidad de incluir en ese criterio elementos destinados a: a) No dejar a ningún sector de la población al margen de los cambios y del progreso, b) Efectuar cambios estructurales que favorezcan el desarrollo nacional y activar todos los sectores de la población a fin de asegurar su participación en el proceso de desarrollo, c) Procurar la equidad social y, en particular, tratar de lograr una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la nación...”. La resolución califica estas disposiciones generales mediante una cláusula que establece que deberían tenerse presentes “los criterios mencionados supra en los procedimientos de análisis y planificación del desarrollo... según las necesidades particulares en materia de desarrollo de cada país”.

Posteriormente, en 1973, la Comisión Económica para América Latina aprobó en su decimoquinto período de sesiones, como resolución 320 (XV), la Evaluación de Quito de la Estrategia Internacional de Desarrollo, que avanza algo más en la formulación de criterios para el “desarrollo integrado” o el “desarrollo humano”. De acuerdo con la Evaluación de Quito,⁷ tal desarrollo:

7. *Evaluación de Quito* (Primer bienio de la Estrategia Internacional de Desarrollo), Naciones Unidas/CEPAL, 1973.

Está orientado a un "nuevo tipo de sociedad" o "sistema social que adjudique prioridad a la igualdad y a la dignidad de los hombres y respete y promueva la expresión cultural de la población". "La participación social en todas las formas del proceso de desarrollo debe ser aumentada para lograr una sociedad más justa".

Es incompatible con estructuras sociales y económicas "tradicionales", y exige "cambios cualitativos y estructurales". La Evaluación no define las estructuras "tradicionales", pero establece que los cambios necesarios "incluyen" "el control y la utilización soberana de los recursos naturales, la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra..., el establecimiento de formas de propiedad social o mixta que cada país estime conveniente, así como cualquier otro tipo de reformas sustantivas necesarias para lograr este objetivo".

"No puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos". "Es necesario mejorar el concepto de desarrollo superando la consideración fragmentaria de crecimiento económico y desarrollo humano... es necesario integrar las determinantes sociales, económicas y políticas".

No debería identificarse con el crecimiento económico que, "a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social" y ha coincidido con la "persistencia de problemas tan graves como la pobreza masiva, la incapacidad del sistema productivo para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo, y la falta de participación económica y social de amplios estratos de la población". Sin embargo, "el crecimiento económico acelerado, armónico y autónomo es fundamental para asegurar el éxito de los cambios cualitativos y estructurales".

Debería ser autosostenido y autónomo en el plano nacional. Sin embargo, cuando "un país encara simultáneamente todos los aspectos del desarrollo y promueve las reformas estructurales necesarias para lograr el desarrollo integral", la experiencia demuestra que en las primeras etapas se presentan desajustes que dificultan la continuación del proceso. Las injusticias y tensiones sociales históricamente acumuladas se expresan en demandas ante las cuales los recursos internos resultan insuficientes.

La evaluación parte de la base de que el respaldo que presten los países latinoamericanos a estos criterios de "desarrollo integrado" es

compatible con “una gran heterogeneidad en la economía y en las sociedades latinoamericanas” y también con “distintas maneras de abordar el proceso de desarrollo, aun cuando cada modelo tiene diversas opciones o vías de concreción”, y con la persecución de “políticas económicas de mediano y largo plazo cuyos principios básicos tanto políticos como económicos, difieren profundamente. Por ello no existe un modelo único al cual pueda referirse una evaluación”.

En su conjunto, los criterios y supuestos anteriores constituyen elementos para una concepción del desarrollo orientada por valores y a la vez “estructura”, pero compatible con diversas combinaciones de fines y medios. De manera implícita, exigen ampliar considerablemente la acción del Estado, inspirada y cohesionada por los valores y por la búsqueda de cambios estructurales. Parten de la base de que tal acción es compatible con la naturaleza de las fuerzas sociales internas que controlan el Estado. Suponen que la plena “participación” de todos los estratos de la población no sólo es compatible con el “desarrollo integrado” bajo la orientación estatal, sino que es un componente esencial de ese desarrollo.

La Evaluación afirma que “los países en desarrollo han adoptado políticas internas y realizado esfuerzos para alcanzar los objetivos y las metas” establecidos en la Estrategia Internacional de Desarrollo. Sin embargo, los “desajustes”, tensiones y “demandas ante las cuales los recursos internos son insuficientes” han amenazado o malogrado los esfuerzos de los países que inician cambios estructurales, lo que indica una contradicción entre el ideal de política y el ideal de participación plena. La Evaluación indica que hasta ahora el papel del orden internacional ha sido en general negativo: “los países desarrollados no han proporcionado la cooperación necesaria para complementar los esfuerzos” internos; “algunos países que emprenden transformaciones de estructuras, lo que está de acuerdo con la EID, enfrentan a veces la hostilidad y la agresión económica del exterior”. Sin embargo, en la Evaluación se echa mano a la cooperación internacional futura, regulada por un “conjunto dinámico de normas” y que se alcanzará a través de la acción concertada de los países en desarrollo, para resolver las contradicciones entre la política integrada con miras a cambios estructurales, los recursos limitados y una participación cada vez mayor, o al menos reducirlas a proporciones manejables.

Los criterios para un desarrollo integrado que se enuncian en la Evaluación de Quito son más concentrados y coherentes y a la vez más

flexibles que los contenidos en declaraciones internacionales anteriores; constituyen un claro avance sobre las concepciones que ven el “desarrollo económico” como un proceso sujeto inexorablemente a leyes y requisitos propios, que de algún modo se suavizará y humanizará gracias al “desarrollo social” regido por normas universales detalladas que emanan de la legislación y los servicios sociales de los países de altos ingresos. Inevitablemente, dadas las circunstancias en que se aprobó la Evaluación, aunque ésta aboga por cambios profundos en el papel del Estado y de las fuerzas sociales nacionales, en el orden internacional que rige las relaciones entre Estados y en las relaciones entre los procesos económicos y las finalidades humanas, no confronta los problemas de la compatibilidad fundamental con el orden nacional e internacional ni de la capacidad de éstos para autotransformarse. Se expone así a la crítica de que requiere un *deux ex machina* en el plano nacional para crear orden del choque de objetivos y estrategias de los distintos grupos y de las complejas repercusiones, no siempre deseadas o previstas por algún grupo, de los procesos económicos, sociales, políticos y demográficos que se están produciendo actualmente en cada sociedad nacional; y otro *deux ex machina* en el plano internacional para satisfacer las necesidades que no se pueden satisfacer en el ámbito nacional, o que sólo pueden satisfacerse a costa de privaciones y apremios incompatibles con los criterios adoptados.

b) Elementos centrales del consenso internacional anterior sobre el “desarrollo” como proceso con requisitos uniformes

Como se indicó antes, en el interminable debate internacional sobre el desarrollo que ha tenido lugar en los últimos tres decenios, nunca se llegó a un acuerdo claro acerca del significado del desarrollo ni sobre la forma de alcanzarlo; sin embargo, pese a la continua confrontación de proposiciones derivadas de Marx y Keynes y de prácticas que fluctúan entre los extremos de la “planificación centralizada”, con propiedad estatal de los medios de producción, y “economías de mercado” que limitan la intervención estatal a un mínimo de reglamentación y a inversiones en infraestructura, surgió un consenso internacional, explícito sólo en parte, acerca de los requisitos para el “desarrollo” de sociedades denominadas “subdesarrolladas”, “en desarrollo”, o simplemente,

“pobres”. Estos requisitos son los que están actualmente en tela de juicio en lo que toca a su viabilidad, conveniencia o significación, aunque ni siquiera las posiciones más extremas pueden rechazarlos de plano o eludir su premisa central de que es indispensable alcanzar niveles mucho más altos, de capacidad productiva.

Pueden resumirse de la siguiente manera:

i) Acumulación. El desarrollo supone altas tasas de inversión de capital para aumentar la futura capacidad de producción de bienes y servicios. En la mayoría de las sociedades nacionales, la acumulación debe provenir sobre todo de recursos internos; para movilizar y asignar estos recursos puede recurrirse principalmente al Estado o a particulares que responden a incentivos económicos.

ii) Industrialización. Ningún país puede alcanzar el “desarrollo” mientras siga siendo predominantemente rural y agrícola, si bien la agricultura de exportación puede dar lugar a considerables aumentos de ingreso por habitante y posibilitar la acumulación. Los autores suelen utilizar el término “industrializado” como sinónimo de “desarrollado”.

iii) Modernización agrícola. Los regímenes “tradicionales” de propiedad de la tierra y las relaciones sociales rurales van acompañados de baja productividad, inmovilización de los recursos humanos y falta de respuesta a los estímulos del mercado. Según la concepción que se adopte, los cambios pueden limitarse a la modernización de los incentivos y de las técnicas productivas, o traducirse en modificaciones revolucionarias de la propiedad y el poder.

iv) Estandarización de la demanda de los consumidores. Con numerosas variaciones y limitaciones, se ha supuesto que el desarrollo exige la incorporación de estratos cada vez más amplios, y con el tiempo de toda la población, a un mercado nacional de bienes de consumo, y que la recompensa por los sacrificios realizados durante las primeras etapas de acumulación será una capacidad cada vez mayor de adquirir una gama más amplia de bienes industriales en un marco de producción y consumo ascendentes que se estimulan mutuamente. La culminación del desarrollo es entonces la propiedad generalizada de automóviles, televisores y aparatos eléctricos.

v) Capacidad empresarial. El desarrollo exige capacidades especiales de reacción ante los estímulos económicos y capacidad de organizar la producción en gran escala, de innovar y de asumir riesgos. De acuerdo con las distintas concepciones, esta función pueden realizarla mejor

empresarios privados que persiguen fines de lucro, administradores que actúan en nombre del Estado y cuya retribución es el poder o la satisfacción de haber contribuido al bien común, o una combinación de ambos.

vi) Difusión tecnológica y científica. El desarrollo exige innovación técnica constante, basada esencialmente en la investigación científica. En vista de la superioridad tecnológica de los países ricos sobre los pobres y de su mucho mayor capacidad de investigación, las necesidades de los últimos pueden satisfacerse principalmente a través de una selección juiciosa de tecnologías importadas. Esto requiere "asistencia técnica" proporcionada por "expertos" de países tecnológicamente avanzados.

vii) Educación universal. El desarrollo exige "recursos humanos" especializados de muchas clases y una población capaz de comprender incentivos "modernos" y de responder a ellos. Este requisito sólo puede alcanzarse a través de la educación primaria universal y de la ampliación de muchos tipos de educación secundaria, técnica y superior, con arreglo a pautas para las cuales los países desarrollados ofrecen modelos.

viii) Provisión de servicios sociales y de seguridad social. La modernización, la urbanización y los cambios conexos que acompañan al desarrollo exigen, además de la educación, una gama cada vez más amplia de servicios públicos y mecanismos de protección, que alivien las tensiones sociales y permitan que las personas funcionen como "recursos humanos", consumidores y ciudadanos. Hay distintos puntos de vista sobre la prioridad que debe asignarse a tales servicios y mecanismos, pero hasta las concepciones del desarrollo más centradas en lo económico reconocen que son indispensables. Una vez más, los países "desarrollados" ofrecen modelos para organizar la seguridad social, el bienestar social, la salud pública, la planificación familiar, etc., los que pueden introducirse y adaptarse en otros países hasta donde lo permita su grado de desarrollo.

ix) Participación cada vez mayor en el comercio mundial. El desarrollo exige un alto nivel de importaciones para hacer frente a las demandas de industrialización y modernización agrícola; por otra parte, la elevación de los ingresos crea una demanda de bienes de consumo que no puede satisfacerse con la sola producción interna. De esta manera, las exportaciones deben aumentar permanentemente para pagar las importaciones, su precio no debe caer en forma súbita y, en lo posible, la importancia de las exportaciones de manufacturas debe aumentar

gradualmente con respecto a las exportaciones de materias primas, si bien el volumen y precio de estas últimas seguirán siendo de crucial importancia.

x) Aumento de las corrientes financieras netas desde los países “desarrollados” (ricos) a los países “en desarrollo” (pobres). Los requisitos para el desarrollo antes mencionados sólo excepcionalmente podrán satisfacerse movilizand o sin ayuda externa los recursos internos, y a través de las divisas provenientes de las exportaciones. El desarrollo de los países pobres exige combinar de alguna manera donaciones financieras, préstamos a bajo interés e inversiones directas procedentes de los países ricos, en proporción que depende de la situación inicial y la estrategia de desarrollo del país pobre.

Son muchos los requisitos adicionales para el “desarrollo” que han propuesto diversas corrientes de pensamiento como más importantes que todos los anteriores, y ellos van desde la apropiación del poder por una clase capaz de imponer determinados modos de acumulación y producción, hasta la transformación de las prácticas familiares de crianza de los hijos. Sin embargo, el consenso respecto de los requisitos enumerados antes, ha sido bastante general. Tanto es así, que para ser escuchados, hasta los proponentes de otras prioridades han tenido que aducir que sus propuestas contribuirán a alcanzarlos. En la medida en que un número cada vez mayor de sociedades nacionales se ajuste a ellos, el mundo futuro sería más homogéneo, menos conflictivos más capaz de ofrecer niveles satisfactorios de bienestar para la mayor parte de la población.

En el curso de los esfuerzos realizados en el plano nacional e internacional por cumplir con los requisitos señalados, y en el curso de los procesos sociales y económicos no planificados que apuntan en la misma dirección, la mayoría de las sociedades humanas han cambiado enormemente desde los años cuarenta. Ha surgido un orden mundial distinto, en muchos sentidos más interdependiente, que impone limitaciones más complejas que nunca a los cambios que tienen lugar en las sociedades nacionales. Paradójicamente, en otros sentidos, han aumentado, para bien o para mal, las posibilidades de acción voluntarista autónoma y también las posibilidades de que se produzcan cambios o perturbaciones societales que escapen al control de todo centro de poder, nacional o internacional. Es posible que se estén debilitando los obstáculos políticos y económicos impuestos por los centros mundiales al desarrollo de la periferia, y a la vez, puede decirse con más certeza que la capacidad de

los centros de ofrecer a la periferia modelos coherentes y deseables de cambios está disminuyendo; sin embargo, adquieren contornos alarmantes otros obstáculos propios del logro distorsionado y parcial de los requisitos para el desarrollo antes anotados. El próximo paso en el presente trabajo será el de procurar resumir algunos rasgos fundamentales del orden mundial que ha surgido en la búsqueda del desarrollo, a los cuales responden declaraciones como la EID y la Evaluación de Quito.

c) Características del orden mundial actual en relación con los requisitos convencionalmente definidos del desarrollo y la posibilidad de opciones nacionales autónomas entre estilos y estrategias

Intentar una descripción interpretativa del orden económico y político mundial en su actual estado de fluidez, en que los sucesos de cada año trastornan las expectativas del anterior, sería una empresa arriesgada e iría más allá de lo que pretende el presente estudio. A lo sumo, pueden destacarse algunas características que parecen particularmente pertinentes:

i) La variación constante a que están sujetas las preocupaciones dominantes de los centros mundiales generan cambios correspondientes y una diversidad cada vez mayor en las formas de control, asesoramiento y cooperación a través de las cuales sus gobiernos y sus grupos de intereses procuran entenderse con las sociedades periféricas. Cierta pérdida de confianza en recetas anteriores o de interés por el tema mismo de la ayuda para el desarrollo en los centros principales, coincide con la creciente simpatía de ciertos países más pequeños de altos ingresos hacia los estilos de desarrollo originales y autónomos de otros países, y con su respaldo a ellos. Ha aparecido así una especie de utopismo por transferencia que, aunque tal vez subestime o juzgue erradamente las dificultades reales que plantea el desarrollo orientado por valores en países pobres y dependientes, contribuye a ampliar las opciones de que éstos disponen. Al mismo tiempo, varía la prominencia relativa de los problemas de desarrollo más concretos, y las corrientes de opinión dominantes de los centros mundiales instan continuamente, a través de las organizaciones internacionales, a que se adopten nuevas prioridades en lo que se refiere a las sociedades periféricas. Los ejemplos más salientes son las campañas mundiales relativas a población y medio ambiente, respaldadas por cuantiosos recursos provenientes de los centros mundiales.

Asimismo, han pasado al primer plano la distribución equitativa del ingreso y el pleno empleo, si bien los centros mundiales se muestran menos dispuestos a asignar recursos para lograrlos. Por su parte, los voceros de las sociedades periféricas, empleando tácticas cada vez más coherentes, procuran adaptar las campañas y los recursos que derivan de la prominencia cambiante de los problemas, a una concepción propia de sus necesidades, particularmente en lo que se refiere a relaciones de intercambio más favorables y a la asistencia.

ii) Pese a que ciertamente no disminuye la disparidad entre los centros mundiales y la periferia en lo que toca a la riqueza por habitante y el poder, las formas de dominio y dependencia están cambiando y, en algunos sentidos, haciéndose ambivalentes. El avance de la industrialización y el creciente dominio que ejercen en ella las empresas transnacionales cuyas filiales nacionales son capaces de autofinanciarse, modifican las anteriores modalidades de intercambio de materias primas por bienes manufacturados y transforma en anticuadas las anteriores concepciones sobre la "inversión extranjera". Las últimas innovaciones tecnológicas de los centros se apartan cada vez más de las necesidades y capacidad de las sociedades periféricas o quizá también de las de los centros (como sucede con el transporte supersónico), pero la búsqueda de opciones tecnológicas avanza poco. Así como los países de bajos ingresos y predominantemente rurales dependen cada vez más de los países urbanizados de altos ingresos para abastecerse de alimentos, estos últimos comprueban de súbito que sus propios estilos de vida, que se basan en el transporte automotriz y el elevado consumo de energía eléctrica, los han llevado a una trampa de dependencia de las sociedades periféricas y a una pesadilla ambiental. La agresión económica se ha convertido en un arma más diversificada y amenazadora que antes y algunas de las sociedades periféricas están aprendiendo a usarla con tanta eficacia como los centros. Tanto el centro como la periferia pueden hacer imposible el funcionamiento "normal" de otros países, negándoles abastecimiento.

iii) Los procesos de "desarrollo" o "modernización" de los países periféricos —en la medida en que éstos han tenido lugar— y los programas económicos y sociales más bien fragmentarios que se han emprendido en su nombre, se han caracterizado invariablemente por la polarización entre grupos capaces de "modernizarse" y beneficiarse de manera tangible, y grupos más amplios que sólo pueden hacerlo "marginamente",

o que se ven excluidos del todo. De una u otra manera, todos los programas concebidos para elevar el bienestar y generalizar el desarrollo —desde los de industrialización y modernización agrícola a los de educación, salud pública y seguridad social— parecen contribuir a esta polarización o “heterogeneidad estructural”. Las políticas destinadas específicamente a mejorar la posición relativa de los grupos más marginados, como el desarrollo de la comunidad, el desarrollo regional y la reforma agraria, se ajustan al mismo patrón de ventajas polarizadas, o bien son endebles e ineficaces, o tropiezan con resistencias estructurales que las destruyen. El problema no reside simplemente en que partes de la población nacional progresan en tanto que otras se estancan. Las formas de “progreso” presionan sobre estos últimos grupos en formas que les impiden “estancarse”. El impulso que imprime lo ya realizado, las expectativas de todos los grupos sociales, y el mayor acceso al poder de los grupos modernizados, hacen que los cambios, fundamentales del patrón de crecimiento polarizado sean problemáticos, conflictivos y costosos, aunque las fuerzas políticas dominantes tengan una estrategia clara de cambio, lo que rara vez sucede.

iv) A medida que la polarización surge más claramente como característica clave de las sociedades en “desarrollo” y, en cierta medida, también de las sociedades que antes se identificaron como “desarrolladas”, y al ir “participando” en estratos más amplios de la población —por lo menos hasta el punto de adquirir conciencia de los efectos de los procesos de cambio y de buscar medios de defenderse— quedan en entredicho la compatibilidad del “desarrollo” y la “participación”, y la viabilidad de las instituciones y procesos democráticos. Sea para mantener el estilo de desarrollo polarizado dominante —si se estima que es el único estilo viable— o para transformarlo, llega a parecer inevitable la adopción de soluciones autoritarias y tecnocráticas. Quiéranlo ellas o no, a las fuerzas armadas nacionales, de preferencia orientadas por científicos sociales y planificadores, se les asigna el papel de *deus ex machina*, incluso por sectores de opinión que no aceptan regímenes autoritarios. Para los grupos que buscan la forma de implantar el estilo de desarrollo que prefieren, el dicho de Disraeli “Debemos educar a nuestros amos” llega a parecer más fácil de aplicar a las fuerzas armadas que al pueblo. Dentro del actual orden mundial, hay líderes militares tratando de imponer una gama extraordinariamente amplia de estilos de desarrollo en diferentes países, a raíz de que regímenes anteriores no lograron conciliar

el "desarrollo" y la "participación". Es probable que tales regímenes permitan opciones políticas más coherentes y originales —a veces bordeando la arbitrariedad— que los regímenes que dependen abiertamente de negociaciones y transacciones políticas; pero aún queda por verse si tales opciones podrán ponerse en vigor más consistentemente que las anteriores. En un marco de desarrollo parcialmente malogrado o de "desarrollo dependiente" insatisfactorio, es posible que la tendencia a largo plazo sea más cíclica que orientada uniformemente hacia soluciones militares autoritarias: el fracaso de la transacción política conduce a golpes militares y la incapacidad de los militares y de sus asesores —tecnócratas e ideólogos— para hacer frente a la complejidad de los procesos conduce nuevamente a la competencia política abierta.

v) La identificación de los sectores "modernos" de la población de las sociedades periféricas con las normas de sectores equivalentes de las sociedades desarrolladas se hace más compleja y ambigua a medida que choca con las crisis de esas normas en sus países de origen.

Los grupos u organizaciones de intereses (desde cámaras de comercio hasta sindicatos), los partidos políticos, las estructuras académicas, las empresas transnacionales, las burocracias, las marcas de artículos de consumo manufacturados, el contenido de los medios de información, todos experimentan la normalización mundial y las reacciones simultáneas contra ella. Las sociedades periféricas polarizadas importan anticuerpos ideológicos conjuntamente con las características de las sociedades "ricas", y también crean anticuerpos propios que reexportan a las sociedades de altos ingresos, en las cuales se incorporan a sus conflictos culturales y políticos.

En este sentido, está tomando forma una sociedad mundial caracterizada, no por la incorporación armónica de altos niveles normalizados de producción y consumo hacia los cuales se miraba antes como resultado del "desarrollo", sino por una combinación intrínsecamente contradictoria de asimilación creciente de este esquema, y de rechazo o frustración cada vez mayores a su respecto. En las sociedades periféricas, el hecho de que parte de la población no se incorpore o quede al margen exagera de dos maneras este proceso contradictorio: agudiza la actitud defensiva de los estratos "modernizados" respecto de su posición privilegiada y aumenta el rechazo ideológico del desarrollo dependiente. Como es natural, ambas reacciones pueden coexistir de manera conflictiva en la misma persona o en la misma formulación de política.

3. POLÍTICAS PARA ABORDAR EL DESAFÍO DE LOS ESTILOS DE DESARROLLO
“UNIFICADOS”, “ORIGINALES” Y “ORIENTADOS POR VALORES” U
“ORIENTADOS AL SER HUMANO”

El presente trabajo supone —con las debidas reservas— que el desarrollo es un proceso identificable sujeto a ciertas uniformidades y condiciones previas que no obligan de manera rígida ni son base satisfactoria para predecir el futuro. Asimismo, supone que la razón humana y los valores pueden y deben tratar de configurar el futuro en estilos nacionales distintos de los que rigen hasta ahora⁸. El desarrollo no puede significar lo que cada uno desee que signifique, pero para que siga siendo un foco de las aspiraciones humanas debe incluir una determinada gama de diferentes combinaciones de fines y medios. Se puede distinguir tres clases principales de criterios para abordar la definición de estos fines y medios: el utópico-normativo, el tecnocrático-racionalista y el sociopolítico.

Hasta cierto punto, estos criterios se complementan. La búsqueda de estilos de desarrollo más aceptables y viables debe remitirse a imágenes del orden social futuro (en otras palabras, a una “utopía”) y a normas que fijen límites a los medios que habrán de utilizarse. Es inevitable la búsqueda de técnicas más racionales y eficientes de obtención y distribución de recursos y provisión de servicios para el logro de cualquier objetivo que se fije la sociedad, sean cuales fueren las prevenciones que se tengan respecto de los límites que ha de tener esa búsqueda y de las ventajas del mercado o de la democracia de participación. Por último, las fuerzas sociales y políticas, como quiera que se definan, deben elegir sus utopías y normas, y crear y aplicar los mecanismos administrativos y de planificación tecnocrático-racionalistas.

8. Esta posición se expone en el *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo* (op. cit., pp. 11 y 12). El “desarrollo” es “un avance perceptible hacia fines concretos basados en valores de la sociedad” y también un “sistema de cambios interrelacionados de la sociedad que fundamenta y condiciona la factibilidad del avance”. “En el primer sentido se supone la existencia de una capacidad humana de conformar el futuro para fines humanos. También se supone que la sociedad actual tiene el derecho y la capacidad para decidir por consenso general o por conducto de agentes que representen los mejores intereses de la sociedad, las opciones y los sacrificios que requiere el desarrollo”. “En el segundo sentido se supone que el desarrollo es un fenómeno inteligible susceptible de diagnóstico y de proposiciones objetivas acerca de las interrelaciones de factores y de las probables consecuencias más amplias del cambio en los principales componentes del ‘sistema’ o de la acción sobre esos componentes”.

Por razones obvias, el diálogo internacional oficial y semioficial ha prestado mucho más atención a los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas que al sociopolítico. El hecho de que ese diálogo lo conduzcan representantes de los gobiernos o "expertos" que se dirigen a los gobiernos, como se señala en la primera parte del presente trabajo, confirma la suposición de que los gobiernos son entidades racionales, benévolas y coherentes interesadas en el desarrollo y el bienestar de todo su pueblo, deseosas de que se las asesore sobre la forma de alcanzar estos fines y capaces de actuar como se les aconseja. Si su comportamiento no coincide con esta imagen, merecen que se les reprenda por corrupción, por perseguir fines ajenos al caso (como poder militar), por descuidar y eludir la aplicación de las políticas a las que han adherido (como dice Gunnar Myrdal, por ser "Estados blandos"); pero sigue en pie la hipótesis de que el "gobierno" o el "Estado" tiene autonomía suficiente para hacerlo mejor si lo desea, o si está lo bastante alarmado por las graves consecuencias de no hacerlo mejor. El diálogo académico e ideológico no oficial, particularmente en los países en "desarrollo", muestra un mundo distinto, en el cual el dominio externo y la distribución interna del poder determinan lo que pueden hacer los gobiernos, y en el cual los gobiernos suelen ser agregados incoherentes de diversos propósitos personalistas, burocráticos y de otra naturaleza, por lo que es ingenuo o intelectualmente deshonesto esperar que actúen de manera diferente sobre la base de exhortaciones morales o argumentos racionales.

Los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas se han perseguido en gran medida de manera independiente, por grupos diferentes en el seno de los gobiernos nacionales y de las organizaciones intergubernamentales, pero los defensores de cada uno de ellos han tratado de sacar fuerzas unos de otros. Los que proponen normas sociales universalistas han aspirado a orientar a los planificadores y administradores tecnocráticos, y generalmente han exagerado la influencia de los primeros y los resultados que pueden esperarse si se logra "convencerlos" de la importancia de la justicia social o si se colocan voceros del punto de vista "social" en los órganos de planificación. Por lo general, planificadores y administradores han procurado justificar sus técnicas y obtener mayor respaldo señalando sus posibles contribuciones al logro de la justicia social.

Aunque numerosas instituciones siguen profundizando estos criterios y dándoles a conocer en los términos antes expuestos, en los últimos

años ellos se han visto cada vez más frustrados por la confrontación con la realidad sociopolítica, y cada vez más complicados o adulterados por los intentos de adaptarlos a las realidades o bien de adaptar las realidades a ellos. Los argumentos en favor de ambos criterios recurren continuamente a lo que podría denominarse la “voz pasiva burocrática” o a la ansiosa afirmación de una “conciencia cada vez mayor”, con el fin de eludir la obligación de identificar los agentes sociopolíticos a los que están dirigidos. En secciones anteriores del presente trabajo se ha hecho suficiente referencia al criterio utópico-normativo. Sus inconvenientes cuando se persigue aisladamente (o su uso legítimo para eludir la realidad) quedan cruelmente de manifiesto en un mundo en que aumentan la injusticia, la inseguridad y la violencia a la par que se prolonga la nomina de los “derechos” otorgados a todos los seres humanos por el voto de sus gobiernos.

La confrontación del criterio tecnocrático-racionalista con realidades recalcitrantes es más compleja, puesto que sus partidarios están más estrechamente involucrados en el mecanismo estatal, las demandas de clases y grupos y la necesidad en que se ven los líderes políticos de “resolver” los “problemas”. Una de las consecuencias de lo anterior ha sido la aparición de numerosos trabajos sobre la “crisis de la planificación”⁹. Como sucede con el propio “desarrollo”, si se desacredita el significado antes atribuido a la planificación, ésta debe significar otra cosa, y las opciones propuestas van desde una actividad racionalizadora constante y difusa en que participa toda la sociedad, hasta la formulación de pautas operativas para decisiones de corto plazo sobre proyectos. La administración pública como “disciplina” acusa también una pérdida de confianza y una diversificación de recetas, unidas a una tenaz convicción de que debe significar “algo” generalizable y aplicable a la racionalización de lo que el Estado hace en nombre de la sociedad. Un crítico ha replicado: “Si la planificación lo es todo, quizá no sea nada”¹⁰.

9. Véase en especial Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, *op. cit.* Véase asimismo la sección III del *Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo*, *op. cit.*

10. Pese al esporádico descontento que despertaba la planificación –el contraste entre el plan y la nación hacía mofa de los planificadores– a las élites nacionales les resultaba difícil olvidarse de la tierra prometida, tal era su ansia de encontrar una solución fácil para sus problemas. Además, pronto descubrieron que el hecho de que la planificación no fuese operativa podía serles útil... La planificación formal también puede servir para soslayar los problemas insuperables del momento... Si no se puede

Para los efectos del presente trabajo, los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas pueden evitar el callejón sin salida del verbalismo y de la acción ritual sólo si sus sustentadores los relacionan con criterios sociopolíticos que identifiquen a ciertos agentes y propongan estrategias concordantes con los valores, intereses y capacidades de esos agentes. Sin embargo, esta posición está expuesta a críticas desde distintos ángulos; desde luego, no ofrece ninguna "solución" directa y universalmente "aplicables" que contribuya a avanzar hacia estilos de desarrollo originales y orientados por valores. La clase de agentes de desarrollo que se busca y la gama de opciones que se les atribuye en la configuración de un estilo de desarrollo depende de cómo se conciba el desarrollo y de cómo se interpreten la naturaleza y funcionamiento de las sociedades humanas.

No hay razones *a priori* para suponer que en una sociedad determinada surgirán los agentes "necesarios" para lograr un estilo de desarrollo aceptable y factible, ni que, si efectivamente surgen, podrán cumplir su "misión histórica", ni que si realmente la cumplen, la sociedad estará

complacer de inmediato a ciertos grupos, se les puede indicar el lugar más importante que ocupan en los planes futuros. Asimismo, la planificación formal puede ser una manera de ganarse a los apóstoles de la racionalidad haciéndolos partícipes de tareas que los apartan de las decisiones reales... Si la planificación formal fracasa no sólo en una nación y en un momento determinado, sino en casi todos los países casi todo el tiempo, es poco probable que los defectos se deban a la torpeza o falta de talento de los planificadores. Tampoco se puede defender racionalmente un fracaso diciendo que los países en cuestión no están preparados para comportarse racionalmente o para aceptar los consejos de hombres racionales llamados planificadores. Esta es sólo una manera de decir que la planificación formal, después de innumerables repeticiones, sigue estando mal adaptada a su medio. Fracasos no puede ser racional. Errar es humano; consagrar la perpetuación de errores es otra cosa. Si los gobiernos insisten en la planificación nacional, debe ser porque su voluntad de creer triunfa sobre su experiencia. La planificación es un tema para el teólogo más que para el científico social". (Aaron Wildavsky, "If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing", *Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam, 4, 1973.) Hace varios años, Albert O. Hirschman anticipó una conclusión análoga en su conocido comentario sobre las actividades de planificación de la CEPAL: "...la orientación de la CEPAL parece utópica al querer aplicarse en países donde un simple cambio ministerial a menudo significa una reversión total en la orientación política y donde los dirigentes mismos se enorgullecen de sus improvisaciones... Los proyectos detallados de la CEPAL, en los que se hace armonizar a todos los sectores económicos son, por decirlo así, el equivalente en el siglo XX de las constituciones latinoamericanas del siglo XIX, ya que están tan alejados como ellas del mundo real. Son una protesta, patética y sutil, contra una realidad donde los políticos gobiernan confiados en improvisaciones brillantes o desastrosas, donde las decisiones se toman bajo múltiples presiones y no en previsión de posibles crisis o situaciones de emergencia, y donde los conflictos se resuelven en base a consideraciones personales después que las partes litigantes han relevado sus fuerzas, y no de acuerdo con principios objetivos y criterios científicos". ("Ideologías de desarrollo económico en América Latina", en A. O. Hirschman, compilador, *Controversia sobre Latinoamérica*, Artes Gráficas Bartolomé U. Chiesino, Buenos Aires, 1963).

inequívoca y permanentemente en mejor situación que antes. Tampoco parece necesario suponer sin más que una sola clase de agente, sea colectivo y en el desempeño de una función predeterminada, o individual y dotado en gran medida de libre albedrío, deba hacer de *deux ex machina* en todas las sociedades, como sostiene la mayoría de las corrientes teóricas e ideológicas. Los presuntos agentes intelectuales del desarrollo —incluidos en la última de las cinco categorías que se distinguen más adelante— bien podrían estimar que cualesquiera de las categorías puede ser decisiva en ciertas coyunturas, y marginal o incluso ilusoria en otras. Para los fines de esta discusión, se puede distinguir las siguientes categorías de agentes de desarrollo:

i) Las clases y grupos sociales que desempeñan papeles fundamentales en la evolución de un estilo de desarrollo sobre la base de sus relaciones con la producción y de sus puntos de vista colectivos acerca de sus propios intereses: empresarios, tecnológicos, trabajadores, inversionistas, innovadores tecnológicos, técnicos, “clases medias”, trabajadores, etc. Los agentes colectivos de esta naturaleza pueden desempeñar su papel de manera más o menos adecuada o encontrar que la estructura económica y social o las condiciones de dependencia son incompatibles con el desempeño adecuado de tales papeles, pero las concepciones conexas de desarrollo no dan margen a iniciativas creadoras o voluntaristas para cambiar el estilo, sea o no marxista la concepción básica. Hasta ahora, gran parte del análisis de los estilos de desarrollo en América Latina se ha traducido en intentos de identificar agentes colectivos plausibles, medir el grado en que las clases y grupos existentes son adecuados para desempeñar las funciones definidas sobre la base de ejemplos anteriores de “desarrollo”, y explicar por qué las clases y grupos rara vez parecen haber realizado las tareas que se les asignaron (por ejemplo, la esperanza persistente de que la burguesía industrial quitaría del camino a la oligarquía terrateniente promoviendo reformas agrarias). En general, el debate ha tendido a “reificar” las clases y grupos considerados agentes colectivos y, en muchos casos, los agentes que se analizarán a continuación, en vez de representar a esas clases y grupos, parecen haberles dado origen o haberlos llevado a una especie de distorsionada conciencia de sí mismos, para sus propios fines.

ii) Individuos o pequeños grupos que articulan las demandas de grupos o clases más amplios, actúan de intermediarios y forman la opinión pública —políticos, líderes de sindicatos y de grupos de intereses organizados,

periodistas, líderes religiosos, etc. Debido a la relativa falta de cohesión de los grupos o clases más amplios, este tipo de agentes puede desempeñar papeles relativamente autónomos, pero en tales condiciones 'su capacidad real para imponer exigencias e influir en los procesos de cambio es limitada y precaria. Lo más probable es que su aparente importancia crezca y disminuya en forma súbita, como sucede con ciertos líderes populistas a los que se elige para la presidencia con gran votación popular y a los que luego se obliga fácilmente a abandonar el cargo. Su influencia quizá depende más de sus vínculos con la clase de agentes que se analizará a continuación, que de los grupos a los que desean representar. Como "agentes de desarrollo" limitan su eficacia no tan sólo estos factores, sino también la importancia que en sus funciones revisten la intermediación y el cabildeo. Es probable que defender un "estilo de desarrollo" sea a sus ojos una táctica adicional destinada a hacer aceptable su papel o a reforzar objetivos concretos, más que un propósito dominante.

iii) Individuos o grupos pequeños cuyo poder deriva del control de las fuerzas armadas, del control del capital o de su representación de alguno de los centros mundiales dominantes. Como el poder de estos agentes potenciales no depende de su capacidad para obtener apoyo de sectores de la población y para organizar coaliciones, podría esperarse que estuviesen en situación de actuar de manera más coherente (o arbitraria) para implantar un estilo de desarrollo que los agentes del segundo grupo. Sin embargo, el poder *que pueden aplicar* se encuentra limitado por diversos aspectos de su propia situación: Primero, su poder reside esencialmente en una coyuntura específica y puede desaparecer súbitamente; el dirigente militar puede ser desalojado por sus subordinados, el capitalista puede verse incapacitado por una crisis financiera, el centro mundial puede desplazarse por problemas internos o su estrategia política global desviarse y socavar la posición de su representante. Segundo, los valores de quienes detentan el poder sobre tal base y su concepción de su propio papel no suelen extenderse a la implantación de un estilo de desarrollo original; les preocupa más preservar el orden existente y defenderse de las amenazas a su posición privilegiada. Tercero, el hecho de estar apartados de la representación de grandes clases o grupos limita su capacidad de inducir a la población a actuar de acuerdo con sus objetivos. Una vez que se fijan la tarea de implantar un estilo de desarrollo coherente deben obtener la ayuda de agentes de la segunda categoría,

tratar de desempeñar sus funciones ellos mismos o encontrar medios efectivos de aislar a la población de llamamientos políticos y de la representación de grupos de intereses.

iv) El jefe de Estado o poder ejecutivo nacional; la persona o entidad colectiva encargada oficialmente de tomar decisiones de carácter público, de nombrar los funcionarios públicos, de decidir en líneas generales la asignación de los recursos y de establecer pautas para el desarrollo. Esta entidad es destinataria tradicional de los consejos en materia de desarrollo, la moderna sucesora del *Príncipe* de Macchiavello. Las recetas utópico-normativas y tecnocrático-rationales se dirigen formalmente al Príncipe; gran parte de la controversia sociopolítica de los últimos tiempos gira en torno a la pregunta siguiente: ¿Cómo darle consejos que pueda utilizar, suponiendo que es protagonista de un juego difícil y que sus "recursos políticos" son limitados y la información de que dispone inadecuada?¹¹ En la práctica, el Príncipe puede resultar esquivo, incluso en marcos autoritarios; su representación formal pesa poco en las decisiones, y no absorbe casi ninguna de las recomendaciones con que se le abruma; las verdaderas fuentes de decisión están dispersas y ocultas¹².

v) Personas o grupos pequeños que pretenden explicar la forma en que funciona la sociedad y crear imágenes coherentes de sociedades futuras preferibles, basándose en sus propios valores y su propio diagnóstico

11. Véase en especial Warren F. Ilchman y Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change*, University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1969. De acuerdo con sus "supuestos simplificadores", "ante todo el estadista dispone de recursos limitados, en cantidad variable y de distintos tipos, para poner en ejecución decisiones que influyen en la naturaleza y calidad de la vida colectiva de la nación; segundo, como resultado de la división del trabajo que define las funciones que desempeña la autoridad en una sociedad, el estadista es el único que puede recurrir a la autoridad; tercero, el estadista desea conservar la autoridad; y cuarto, el estadista, para alcanzar las metas que valora, optará por lo que apunta formalmente a elevar la productividad de sus recursos políticos" (p. 33). "Frente al hecho de que las demandas a menudo son mutuamente excluyentes y de que la escasez de recursos es persistente, el estadista tiene diversas opciones. Puede optar por satisfacer algunas demandas en todo o en parte; otras las pasará por alto o las rechazará expresamente. A veces, cuando no puede satisfacer alguna demanda de los sectores, el estadista puede optar por ofrecer recursos sustitutivos que, a su juicio, serán transitoriamente aceptables... Tal vez se valga de la coacción para eliminar los efectos de algunas demandas, o de la educación para eliminar las causas... En vista de la necesidad de elegir, el estadista debe calcular en quiénes, cuánto, en qué combinación, cuándo, dónde, por qué y para qué deben invertirse los escasos recursos políticos del régimen" (p. 38).

12. "Por lo general la soberanía no tiene asiento único e invariable. La comparten diversos grupos que forman distintas constelaciones en diferentes momentos... La existencia de un gabinete (o una junta) puede encubrir hasta qué punto el proceso de decisión es, de hecho, disperso". (Colin Leys, "A new conception of planning?", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I. p. 60.)

de la situación existente; formular las estrategias pertinentes, y obtener el apoyo de uno o más de las anteriores categorías de agentes. Una conocida observación de John Maynard Keynes sintetizó hace cuarenta años las potencialidades, los inconvenientes y los peligros de la influencia de esta categoría en otros agentes: "...las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro de que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la *intrusión* gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas"¹³.

Estos últimos "agentes del desarrollo" incluyen a los que proponen los criterios utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas antes analizados, en la medida en que tratan de confrontar la aplicación sociopolítica de sus prescripciones. Ofrecen manifiestamente una gama impresionante de prescripciones, ninguna de las cuales ha logrado todavía éxito indudable en sus contactos con la realidad. Se clasifican en tres grupos que pueden distinguirse a grandes rasgos; los planificadores, los reformistas-melioristas y los revolucionarios.

Los planificadores, que son los representantes más destacados del criterio tecnocrático-racionalista, se analizaron antes. Durante un breve período, en los círculos interesados en el desarrollo ganó terreno la impresión de que se había ideado o estaban por idearse técnicas neutras que cualquier gobierno que las tomase seriamente podría "aplicar" para dar lugar a un producto previsible: el "desarrollo". La impresión se frustró, los planificadores han sido criticados —y se han criticado a sí mismos—

13. John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 367.

por aislarse de la realidad política y por lo inadecuado de sus técnicas¹⁴. Han procurado definir sus relaciones con los agentes políticos, asociarse a la “participación”, encontrar medios de transformar más que de promover el estilo de desarrollo económico dominante. Cabe preguntarse entonces, como sugiere Wildavsky, si se justifica de alguna manera que la planificación siga siendo identificada como una disciplina provista de técnicas comunes y que ofrece servicios definibles a la política pública, o si los planificadores se están fusionando con las demás categorías de agentes intelectuales de desarrollo. Si la planificación sigue siendo una disciplina separada y los planificadores no se resignan a tener funciones meramente ornamentales y a realizar ejercicios académicos, hay que suponer la posibilidad de manejar en forma totalmente racional los asuntos humanos tras metas cuantificadas... siempre que se pueda descubrir la receta adecuada, persuadir de sus bondades a los agentes apropiados y hacer que la apliquen¹⁵.

Los reformistas-melioristas tienen en común su desconfianza de las utopías, las recetas tecnocráticas infalibles y los argumentos catastrofistas de que la modalidad vigente de crecimiento y cambio no puede mantenerse porque funciona en forma injusta e ineficaz. Procuran comprender

14. Las siguientes observaciones de Dudley Seers son ilustrativas: “...su enfoque probablemente será estático. Es poco probable que la formación universitaria de planificador le sirva de mucho para reflexionar sobre la forma en que funcionan las economías en distintos niveles de desarrollo (y con instituciones distintas). Por tanto, difícilmente está preparado para observar la realidad económica, y mucho menos la social, y para preguntar cómo podrían encauzarse los recursos del país hacia el cambio –como algunos políticos realmente desearían que hiciera. Es particularmente probable... que el planificador no comprenda hasta qué punto la realidad política determina el esquema geográfico de los gastos del gobierno o las fuentes de ayuda externa.... Su vida social lo pone en contacto con los residentes (generalmente persuasivos) de la capital; lo mismo hace su vida oficial. Sin embargo, la población de la capital difiere mucho en cuanto a ingreso, empleo, etc., no tan sólo de la del campo, sino también del público de otras ciudades... el planificador tenderá a incorporar a su modelo los mitos que predominan en la capital acerca de las funciones de consumo y producción del resto del país.... Tal vez lo más significativo de todo sea la actitud del planificador respecto de la calidad de las estadísticas que utiliza... al estudiante de economía se le enseña a manejar cifras como si fueran hechos objetivos, y no como lo que generalmente son, nada más que conjeturas ilustradas”. (“The prevalence of pseudoplanning”, en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I. pp. 25 a 28).

15. Si la planificación es un instrumento universal, a los planificadores les parece razonable preguntar por qué los países no pueden ajustarse a los requisitos de una toma de decisiones racional. A su juicio, si la planificación es válida, los países deberían adaptarse a sus exigencias y no a la inversa. Para salvar la planificación los planificadores quizá consientan hasta en declararse culpables. Puesto que si un mejor comportamiento de su parte pudiese hacer que la planificación diese resultados, la solución no consistiría en abandonar los planes sino en contratar planificadores más inteligentes”. (Aaron Wildavsky, “If planning is everything, maybe it’s nothing”, op. cit.).

las estructuras sociales, económicas y políticas para trabajar dentro de ellas con fines orientados por valores, suponiendo que tales estructuras nunca serán perfectamente racionales ni estarán del todo orientadas al bienestar humano, pero que tampoco serán irremediamente opresoras e incompatibles con el desarrollo orientado por valores. No cabe esperar que haya consenso nacional en torno a las metas de la sociedad¹⁶. La incertidumbre es compañera inevitable del quehacer humano y el desarrollo es un proceso abierto que requiere tácticas flexibles para ir aprovechando las oportunidades a medida que se presentan. Los reformistas-melioristas prefieren actuar en sociedades en que hay competencia política abierta y grupos de intereses capaces de expresión organizada, pero si no se dan estas condiciones no se sorprenden ni se apartan de sus intentos de influir en la política. No conciben la revolución como condición previa de un estilo de desarrollo aceptable, pero si hay revoluciones consideran que son nuevas concatenaciones de desafíos y oportunidades que deben analizarse con benevolencia. El criterio reformista-meliorista permite apreciar sutilmente las complejidades de la formulación de políticas y las ambigüedades de los efectos de la mayoría de los procesos de cambio en el bienestar humano; pero al mismo tiempo este criterio tiene matices de complacencia panglosiana, una predisposición a encontrar razones para afirmar que todo es para mejor, si no en el mejor de los mundos posibles, por lo menos en un mundo todo lo bueno que es dable esperar, y que reformas cada vez mayores, unidas al ingenio humano para salir del paso, lo irán mejorando poco a poco¹⁷. En la práctica

16. No hay una 'función objetiva' colectiva nacional. Más bien hay una complicada combinación de metas, que en parte pueden comprenderse en función de un número limitado de temas en torno a los cuales hay una suerte de consenso o que por lo menos tienen el respaldo de una mayoría apreciable, pero que la mayor parte del tiempo es fluida y cambiante. En distintos momentos, grupos diferentes tienen prioridad y predominan distintas percepciones del interés propio y colectivo. El problema del planificador reside en poder elaborar planes en torno a un número limitado de metas, aisladas de las demás, que al parecer tienen asegurado el apoyo mínimo necesario durante el plazo mínimo necesario". (Colin Leys, "A new conception of planning?", en Mike Faber y Dudley Seers, compiladores, *The Crisis in Planning*, op. cit., vol. I, p. 72.)

17. Albert O. Hirschman ha denominado este criterio "tráfico de reformas" y ha sido uno de sus más abiertos e ingeniosos seguidores. Véase, en especial, *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971. Los trabajos de Aaron Wildavsky, John Friedman y Albert Waterston, junto con la mayoría de los trabajos que aparecen en *The Crisis in Planning*, op. cit., ofrecen variantes de este criterio. Sus formulaciones más concretas provienen de los países de habla inglesa. En otras regiones las personas encargadas de la política de desarrollo parecen más reacias a reconocer este criterio como pauta orientadora y como virtud, pese a que sus tácticas no pueden evitar seguirlo.

las reformas y los procesos de desarrollo espontáneos señalados como radiantes ejemplos han fracasado o se han estancado con tanta frecuencia, que hoy los criterios reformistas-melioristas, como los criterios de planificación tecnocrática, han perdido mucha credibilidad. En el mejor de los casos, no ofrecen esperanzas ante la exigencia internacional de que se ponga inmediato fin a la pobreza y a la injusticia. Sin embargo, no han aflorado otras opciones reales convincentes para las organizaciones internacionales ni para los "expertos" que aspiran a influir en la política dentro de situaciones nacionales concretas, por grande que sea su fidelidad intelectual a esquemas utópico-normativos y tecnocrático-racionalistas.

El criterio revolucionario o planificación contra el orden vigente —en la medida en que no esté contaminado por esperanzas tecnocráticas o reformistas-melioristas— tiene como premisa básica la de que el orden sociopolítico existente es esencialmente incompatible con un estilo de desarrollo orientado por valores, o con el pleno desenvolvimiento de las potencialidades humanas. Por tanto, según el diagnóstico de la etapa que este orden haya alcanzado, la forma en que funcione y las limitaciones que imponga el orden mundial a la acción nacional, la labor fundamental consiste en destruirlo o en hacerlo madurar hasta que su destrucción sea factible. Los agentes que se analizaron antes (clases y grupos, líderes y portavoces, detentadores de poder básico, el Estado personificado o el poder ejecutivo nacional) y las políticas propuestas por tecnócratas y reformista-melioristas se evalúan luego en función de su aporte potencial a la destrucción del orden vigente, al logro de "etapas de desarrollo" que lo dejen maduro para destruirlo o al fortalecimiento del orden existente contra esa destrucción.

El papel de los agentes en un futuro estilo de desarrollo orientado por valores y las políticas concretas necesarias pasan a un segundo plano de especulación o se confunden con el papel instrumental inmediato de agentes y políticas. Ante sociedades nacionales que se "desarrollan" en forma polarizada y dependiente, el criterio revolucionario se ve reforzado por la obvia y persistente falta de concordancia entre la situación existente y los valores humanos, y las abundantes pruebas de que los programas tecnocráticos y reformista-melioristas mejor intencionados son ineficaces o bien contribuyen a la polarización de clases y grupos. Al mismo tiempo, la posición revolucionaria se fragmenta y se frustra porque las sociedades no cumplen con las condiciones previas para la

revolución que exigen las teorías implícitas en el criterio revolucionario. La clase proletaria, que debería cavar la sepultura de orden existente, no acrecienta acentuadamente su tamaño relativo ni su cohesión orgánica, y parece más dispuesta a sostener el orden existente que a derribarlo. Los estratos “marginalizados” y “subproletarios”, cuyo bienestar es el que parece más incompatible con la perpetuación del orden existente, en sus ambiguas relaciones con los sistemas de producción y empleo y con el Estado, responden mal a llamamientos revolucionarios coherentes. Además, la profunda y compleja interdependencia económica, política y cultural con los centros mundiales que existe actualmente, sugiere que la destrucción del orden existente en el plano nacional será totalmente imposible o se hará a costa de trastornos sociales, represión y cierre obligado de la sociedad, hasta el punto de hacer dudoso todo desarrollo posterior orientado por valores. Si se admite esta última limitación, el revolucionario nacional debe tener presente la “madurez” tanto internacional como nacional para el cambio.

El rechazo revolucionario del orden existente como marco o punto de partida hacia un estilo de desarrollo que merece apoyo puede conducir, como es evidente, a una amplia variedad de conclusiones tácticas. El revolucionario puede concentrarse en la destrucción inmediata, o al menos en la tarea de hacer que el orden existente no funcione, basándose en el supuesto de que así contribuirá a generar las condiciones previas para realizar las transformaciones. O bien puede tratar de redefinir las condiciones previas, experimentar con coaliciones tácticas y esperar coyunturas favorables en forma que no se distingue de la actitud reformista-meliorista, salvo en los supuestos implícitos. También puede tratar de generar y obtener apoyo para una utopía tan atrayente que su atractivo pese más que las condiciones objetivas desfavorables. Y las tácticas reformista-melioristas incluso pueden encontrar finalmente que algunas variantes del criterio revolucionario son positivas por su capacidad de generar un dinamismo que sus propios puntos de vista sobre los cambios necesarios requieren pero que no pueden engendrar¹⁸.

18. “...la búsqueda directa de lo nuevo, lo creador y lo único tiene una justificación especial: sin estos atributos el cambio, o por lo menos el cambio social en gran escala, tal vez no sea posible. En efecto, en primer término, las poderosas fuerzas sociales que se oponen al cambio lograrán con bastante éxito cerrar los caminos ya recorridos hacia el cambio. Segundo, es poco probable que los revolucionarios o reformistas radicales generen la extraordinaria energía social que necesitan para lograr cambios a menos que estén inspiradamente conscientes de que escriben una página totalmente nueva de la historia humana”. (Albert O. Hirschman, *A Bias for Hope*, op. cit., p. 28).

4. A MODO DE CONCLUSIONES

El examen que se ha hecho en páginas anteriores de los criterios para el desarrollo a partir de la pregunta: "¿De quién y hacia qué?", ha mostrado una variedad de presuntos agentes, que actúan dentro de muy diversas combinaciones de oportunidades y limitaciones en pos de un objetivo en constante redefinición; que recurren a formalismos verbales y burocráticos al no poder prever ni controlar el curso de los acontecimientos, y que a veces rechazan con violencia la realidad porque ésta no se ajusta a sus conceptos y valores. Tanto en el ámbito internacional como en el nacional, la aceptación generalizada de la necesidad de criterios de desarrollo "unificados" y "orientados a la persona humana" se combinan con la concentración real del poder, los recursos y el interés público en objetivos que no guardan relación alguna con tales criterios o son abiertamente incompatibles con ellos. Se observa así que la promoción del "desarrollo" se ha convertido en una industria en la cual la oferta crea su propia demanda de expertos, que se diversifica continuamente; en la cual las conferencias engendran conferencias y las declaraciones engendran declaraciones; en la cual las principales "áreas de problemas", que se encaran con diferentes concepciones acerca de las prioridades en materia de desarrollo, continuamente generan nuevas organizaciones, reciben un reconocimiento simbólico en "años", se expanden hasta abarcar todos los aspectos del "desarrollo" y dan a luz mecanismos de coordinación que se ramifican interminablemente. En estas condiciones, los investigadores que han recibido la misión de encontrar un "enfoque unificado" para el desarrollo corren el riesgo de desempeñar simultáneamente dos papeles folklóricos: el de los ciegos que describen el elefante y el de los ratones que discuten cómo ponerle el cascabel al gato.

Las investigaciones de esta naturaleza son inevitablemente desconcertantes para los sustentadores de criterios utópico-normativos, tecnocrático-racionalistas y sociopolíticos, para los revolucionarios y también para los reformistas. Al final de cuentas, lo más probable es que todos ellos repliquen: ¿Qué propuestas prácticas y positivas ofrece usted? El presente trabajo no pretende desacreditar las antiguas recetas para alcanzar el desarrollo y proponer una nueva receta infalible, ni rechazar los anteriores candidatos societales al honor de conducir al desarrollo para luego

nombrar otros agentes que realmente puedan cumplir con esta tarea. Como se dijo al comienzo, este trabajo es un subproducto personal de un proyecto de investigación orientado a la adopción de políticas, dentro del cual se han formulado ciertas propuestas, sin pretender haber descubierto una panacea para el desarrollo. Esas propuestas, que en lo esencial seleccionan y combinan de nuevas maneras ideas ya conocidas en el diálogo internacional sobre el desarrollo, aparecen en otras publicaciones.

El presente trabajo no sostiene que los enfoques que describe sean ilegítimos o totalmente equivocados, pero sí sugiere que todos ellos se prestan de distinta manera a simplificaciones exageradas y a mixtificaciones. Apunta en realidad a un concepto existencial del desarrollo, de acuerdo con el cual los presuntos agentes deberían adquirir clara conciencia de que tratar de imponer cierta racionalidad orientada por valores a realidades siempre reacias a someterse a ella, posiblemente no sea más que una tarea de Sísifo. Todas las sociedades que sobrevivan tendrán que luchar por “desarrollarse”, es decir, por aumentar su capacidad de funcionar a largo plazo para el bienestar de sus miembros. Ninguna de ellas llegará jamás a la bienaventuranza final de “estar desarrollada”. A la larga, el éxito aparente puede conducir a una relativa incapacidad de seguir innovando.

Desde este punto de vista, todas las sociedades nacionales confrontan en todo momento, cualquiera sea su grado de pobreza o prosperidad, una cierta gama de opciones accesibles, con ventajas e inconvenientes que se combinan de distintas maneras. La capacidad que poseen sus fuerzas dominantes de elegir determinadas opciones depende no sólo de condiciones objetivas, sino también de la apreciación subjetiva de tales condiciones y del ímpetu de lo que ya se ha hecho. A cada momento se cierran algunas puertas y se abren otras, por haberse o no hecho uso de una opción. Si no se aprovechan las oportunidades, si las decisiones no concuerdan con la realidad, si falla la capacidad de adaptación e innovación, para citar a W. H. Auden, “A los derrotados la historia puede decir es lástima, pero no ayudar ni perdonar”. Tampoco puede hacerlo el movimiento internacional en pro del desarrollo.

El clamor internacional por un “criterio unificado” apunta a interpretaciones y estrategias de desarrollo orientadas más directamente que antes a la justicia social y a satisfacer las necesidades humanas fundamentales. En sentido literal, tales interpretaciones y estrategias no serán más “unificadas” que sus predecesoras. En realidad, seguramente serán

más diversificadas que las estrategias que se concentran en maximizar las inversiones y la producción, pues intentan conciliar objetivos diversos, responder a distintas potencialidades y valores nacionales y lograr una participación popular creadora. Prueba de ello es que el foco de interés se ha desplazado desde el "enfoque unificado" al análisis de la viabilidad y aceptación de diferentes "estilos de desarrollo" dentro de marcos nacionales concretos. Sin embargo, el intento de introducir en el diálogo internacional el tema de los "estilos de desarrollo" no está a salvo de la tentación de valerse de novedades verbales, de nuevas envolturas para viejas recetas, de soluciones nominales que no concuerdan con la magnitud de los problemas que pretenden resolver ni con intenciones de las estructuras de poder que tendrían que aplicarlas. El presente trabajo, desde su posición dentro del diálogo internacional sobre el desarrollo, se ha ocupado, quizá en forma obsesiva, de esta tentación.

Vuelve la mirada hacia un cuarto de siglo de informes internacionales sobre "conciencias cada vez mayores" de la necesidad de criterios de desarrollo más "equilibrados" o "completos". Si la conciencia de esta necesidad realmente hubiese aumentado a ese ritmo, la comunidad internacional ya debería haber llegado a la ilustración total.

Como ideal, el "enfoque unificado" debería abarcar toda la raza humana y la comunidad internacional debería asignar un valor positivo a la diversidad de estilos de desarrollo, aunque sólo fuese con fines de experimentación y recíproco enriquecimiento, siempre que esos estilos no se aparten demasiado del consenso internacional sobre derechos y valores humanos. Dentro de estos límites, cada sociedad nacional debería hallarse en libertad de adoptar su propio estilo y contar con la cooperación que necesita para hacerlo. Sin embargo, en la práctica ninguna sociedad nacional está en condiciones de desarrollar un estilo propio sin considerar atentamente las limitaciones externas ni maniobrar dentro de los límites de lo practicable. La satisfacción de las necesidades a través de la cooperación internacional sigue siendo precaria, coartadora y en parte engañosa; las sociedades nacionales que pugnan por desarrollarse no pueden prescindir de tal cooperación, pero tampoco pueden apoyarse en ella, particularmente cuando abandonan los caminos convencionales. Finalmente, es dudoso que la idea misma de que las "sociedades nacionales" "eligen" estilos de desarrollo se aplique a muchos de los países que se hallan en el escenario mundial. El hecho de que se haya reconocido la legitimidad de estilos de desarrollo optativos y la posibilidad de

decidir sobre la base de valores constituye un avance sobre el concepto de un camino único que hay que descubrir y recorrer so pena de rezago permanente, pero deja en pie más interrogantes que las que responde. El principal propósito del presente trabajo es estimular a los presuntos agentes del desarrollo a ocuparse de estas interrogantes, a las cuales es bueno volver para terminar: ¿Quién ha de elegir un estilo nacional de desarrollo? ¿Quién se beneficia y quién se perjudica? ¿Tienen las fuerzas sociales dominantes la posibilidad y el derecho de comprometer a la sociedad con un estilo determinado? ¿Aceptarán realmente los grupos de población articulados y organizados, cuyo consentimiento será fundamental, o hasta los ideólogos y planificadores que exigen estilos más justos y autónomos, aquellos estilos de desarrollo concordantes con las normas internacionales de justicia social antes expuestas, pero sujetos a la austeridad y sacrificios que imponen los recursos nacionales complementados por una cooperación externa incierta? ¿Podrán las sociedades nacionales del mundo real alcanzar el grado de consenso y organización racional necesarios a un precio que no deforme el nuevo estilo y lo convierta en algo muy diferente de la imagen de la sociedad futura, justa y libre que lo inspiró?

POLÍTICAS DE AJUSTE Y RENEGOCIACIÓN
DE LA DEUDA EXTERNA EN
AMÉRICA LATINA*

CEPAL

* Capítulos II.B (páginas 24 a 39) y III.E (páginas 19 a 89) y apéndice (páginas 95 a 102) , en serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48 (LC/G.1332), Santiago de Chile, diciembre de 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.18.

B. HACIA UN AJUSTE MÁS EFICIENTE

Como se ha visto, el ajuste llevado a cabo hasta ahora en la región ha adolecido de importantes limitaciones y se ha obtenido a un costo considerable. En efecto, si bien el déficit de la cuenta corriente se redujo con extraordinaria intensidad y rapidez, dicho resultado se debió exclusivamente a la brutal contracción de las importaciones, la cual fue, a su vez, la causa principal de la caída de la actividad económica y del empleo. Además, precisamente por la forma en que se generó el cuantioso excedente en el comercio de bienes que América Latina obtuvo en el período 1982-1983, el desequilibrio externo tendería a aumentar en caso que se recuperara y creciera la producción interna, aun cuando, a causa de los tipos reales de cambio mucho más altos que existen en la actualidad, no alcanzaría la enorme magnitud registrada en 1981.

Es preciso insistir, sin embargo, en que estos resultados insatisfactorios derivaron en gran medida del entorno externo extremadamente desfavorable, tanto en el plano comercial como financiero, en que debió realizarse el proceso de ajuste. De allí que la posibilidad de llevar a cabo un ajuste más eficiente en el futuro dependa fuertemente del cambio en aquellas circunstancias externas que condicionan decisivamente la velocidad y naturaleza de la expansión comercial de América Latina y el resultado neto de sus relaciones financieras con el resto del mundo. Sin embargo, es también evidente que las características de las políticas económicas internas que se apliquen incidirán en forma importante en el logro de un ajuste económicamente menos costoso y socialmente más equitativo.

1. LOS CONDICIONANTES EXTERNOS

En esencia, los factores externos que condicionan el tipo de ajuste que puede efectuar la región son cuatro: el monto del financiamiento externo neto; el nivel de las tasas internacionales de interés; el ritmo real de expansión del comercio mundial, y los precios internacionales de las principales exportaciones latinoamericanas.

El monto de financiamiento es importante, ya que de él dependen no sólo la proporción del déficit de la cuenta corriente que había de cubrirse mediante el ajuste, sino también el plazo en que deberá llevarse a cabo dicho proceso. En efecto, si, como sucedió recientemente, el ingreso neto de capitales disminuye precisamente cuando se deteriora cíclicamente la relación de precios del intercambio y se incrementan las tasas de interés, la magnitud del desequilibrio externo que habrá que eliminar a través de medidas de ajuste será mayor y el tiempo para hacerlo será más breve. En ese caso, y como ya se explicó, el mecanismo fundamental para reducir el déficit de la cuenta corriente tendría que ser el corte brusco de las importaciones. Dado su bajísimo nivel actual, esta reducción adicional de las importaciones tendría consecuencias aún más negativas que en el período 1982-1983 para la actividad económica y el empleo. Si, por el contrario, se cuenta con un financiamiento externo más abundante, la tarea de las políticas de ajuste sería relativamente menos difícil y podría llevarse a cabo de manera más gradual. Dicho de otro modo, no sería preciso reducir las importaciones, y habría más tiempo para que los cambios en los precios relativos promovieran el necesario desplazamiento de recursos desde los sectores productores de bienes no transables hacia las actividades de exportación y de sustitución de importaciones. En esta forma no sólo sería posible evitar en buena medida la merma de la actividad económica que tienden a provocar las bruscas reducciones de volumen de las importaciones, sino que la corrección del desequilibrio externo sería más permanente, ya que derivaría de la reestructuración real del aparato productivo.

Sin embargo, como lo prueba la experiencia reciente de la región, no sólo importa el monto del financiamiento externo sino también su costo. En efecto, en la medida en que las tasas de interés permanezcan en sus elevados niveles actuales o en que se continúen imponiendo recargos

muy considerables en la renovación o ampliación de los créditos, el déficit de la cuenta corriente será más amplio y, por ende, también será mayor la diferencia que tendrán que cubrir las políticas de ajuste.

De allí, entonces, la gran significación que para los países de América Latina tienen, en primer lugar, la evolución futura de las tasas internacionales de interés; en segundo término, las condiciones que se fijen en la nueva serie de renegociaciones de la deuda externa, y, por último, los montos de los nuevos créditos adicionales que puedan obtener, ya sea de los bancos comerciales privados o preferiblemente de las entidades públicas de financiamiento internacional. En efecto, si las tasas básicas de interés descienden, si son menores también los distintos recargos impuestos en las renegociaciones de la deuda externa, y si el ingreso neto de préstamos e inversiones aumenta, la región, junto con experimentar un proceso de ajuste menos traumático y de resultados más definitivos que el que tuvo lugar en años recientes, podría incrementar sus importaciones e iniciar, por tanto, un proceso moderado de recuperación y crecimiento económico, sin que éste conduzca a la reaparición de un déficit inmanejable en la cuenta corriente del balance de pagos.

En definitiva, sin embargo, la posibilidad de alcanzar un desarrollo económico satisfactorio y, por cierto, la de obtener un monto adecuado de financiamiento externo que facilite el proceso de ajuste, dependen del crecimiento y diversificación de las exportaciones latinoamericanas. Como ya se explicó, en los últimos tres años numerosos países de la región han adoptado medidas —como el aumento considerable de sus tipos de cambio real efectivos— que son fundamentales para lograr ese objetivo. No obstante, como también se señaló, el efecto de dichas medidas ha sido neutralizado en buena parte por el estancamiento y retroceso del comercio internacional y por el deterioro de la relación de precios del intercambio. La reversión de esas tendencias es, por ende, esencial para que un proceso de ajuste expansivo —basado en el crecimiento rápido y persistente de las exportaciones— reemplace al ajuste recesivo basado en la contracción radical e insostenible de las importaciones. Pero para que ello pueda ocurrir es indispensable, a su vez, que la recuperación de la economía de los países industrializados se consolide y fortalezca, y que éstos, junto con recobrar el dinamismo económico perdido, reduzcan drásticamente las medidas de corte proteccionistas introducidas en años recientes.

2. LAS POLÍTICAS INTERNAS

Aunque condicionado fuertemente por los factores externos, el logro de un ajuste eficiente depende también de ciertas circunstancias internas y, sobre todo, de las políticas económicas que se apliquen para reducir el déficit de la cuenta corriente. Así, las posibilidades de cubrir dicho déficit y, al mismo tiempo, mantener o incluso incrementar la actividad económica y el empleo, son mayores si se parte de una situación coyuntural caracterizada por una inflación baja o moderada y por una subutilización considerable y generalizada de la capacidad productiva. La tarea se hace, en cambio, más ardua si las políticas de ajuste deben comenzar a aplicarse cuando el proceso inflacionario es muy intenso y son menores el desempleo de la fuerza de trabajo y la subutilización de la capacidad instalada.

De allí que la combinación más adecuada de políticas internas para disminuir el desequilibrio externo no tenga que ser la misma en los diversos países o en los distintos momentos de la evolución económica de un país determinado. Dichas políticas pueden diferir, además, según cuales hayan sido las causas principales del déficit externo. En efecto, en la medida en que, como sucedió en algunos países de América Latina, éste haya sido originado fundamentalmente por la expansión excesiva del gasto interno, tendrán más importancia políticas como la fiscal, monetaria y de ingresos, que promueven el ajuste actuando directamente sobre el nivel de la demanda agregada. Sí, por el contrario, como ocurrió en otros países de la región, la causa principal del desequilibrio de la cuenta corriente es el mantenimiento de un tipo de cambio real muy bajo o el deterioro estructural de la relación de precios del intercambio, habrán de cumplir un rol más decisivo políticas de ajuste —como la cambiaria, la de aranceles o la de promoción de exportaciones— que alteran los precios relativos de los bienes transables y no transables y que, por ende, procuran corregir el desequilibrio externo mediante modificaciones en la composición del gasto y en la estructura de la producción.

No obstante la diferente prioridad y significación que justificadamente pueden tener en distintas circunstancias las diversas políticas de ajuste, hay ciertos principios generales que deben guiar su selección y su grado de aplicación en la práctica. Así, en el transcurso del ajuste debería

permanentemente tratar de cumplirse la condición de que el costo social de ahorrar divisas mediante la disminución de la demanda interna sea igual al de ahorrar o ganar divisas a través de las políticas de resignación del gasto y la producción. Esto es especialmente importante en el corto plazo, pues si bien las políticas que restringen el nivel de la demanda agregada pueden conducir rápidamente a un ahorro importante de divisas, especialmente a través del efecto depresivo que ellas tienen sobre las importaciones, logran este efecto a costa de bajas en la producción. A la inversa, las políticas que cambian los precios relativos corrigen el desequilibrio externo con mayor lentitud, pero no afectan negativamente el nivel de la actividad económica¹. Debido precisamente a esta distinta velocidad con que operan en el corto plazo los dos grupos de políticas, resultará conveniente en muchos casos para evitar mermas en la producción, aplicar medidas de “sobrereasignación” durante las fases iniciales del proceso de ajuste.

Por otra parte, a fin de minimizar también los riesgos recesivos y distributivos que implican las políticas de reducción de la demanda interna, los cortes en los gastos deben concentrarse en los rubros con un alto contenido importado y afectar en la menor medida que se pueda a aquellos que benefician a actividades que hacen uso intensivo de mano de obra. En especial, debe procurarse que el descenso de la producción de bienes no transables que requiere el proceso de ajuste cuando se parte de una situación próxima al pleno empleo ocurra, en lo posible, al mismo tiempo (y no antes) que el aumento de la producción de bienes transables.

a) Las políticas de control de la demanda interna

Como ya se señaló, la reducción del gasto interno es una condición esencial del proceso de ajuste. El control de la demanda agregada es asimismo un requisito indispensable de los programas de estabilización. De allí la importancia fundamental que tienen las políticas restrictivas en materia fiscal y monetaria, tanto para corregir el desequilibrio externo como para moderar el proceso inflacionario.

1. Véanse las secciones 2 y 3 del Apéndice.

Sin embargo, para que el ajuste sea eficiente, y para que la estabilización perdure y sea equitativa, no basta con eliminar el déficit fiscal o con reducir fuertemente la expansión monetaria. No menos importante para el logro de aquellos objetivos son las formas y mecanismos a través de los cuales se restablece el equilibrio de las cuentas fiscales y la relación entre el ritmo de crecimiento de los medios de pago y las tasas de variación de otras variables económicas principales.

i) *Política fiscal.* Sin duda, en numerosos países de América Latina la expansión excesivamente rápida del gasto público y el aumento también notable de la magnitud del déficit fiscal han sido causas principales de la acentuación del desequilibrio externo y de la aceleración del proceso inflacionario. Por ende, en ellos la reducción rápida y sustancial del déficit fiscal es una condición indispensable tanto del ajuste como de la estabilización. Ello exige, a su vez, reducir los gastos, incrementar los ingresos del sector público, o bien ambas cosas a la vez. Sin embargo, las políticas respectivas deben aplicarse de modo de maximizar su aporte al ajuste y la estabilización y de reducir, hasta donde sea posible, sus efectos negativos sobre la producción y el empleo.

Así, en lo que concierne a los gastos, debe procurarse de preferencia reducir más los egresos corrientes que los de inversión, ya que una disminución marcada y, sobre todo, indiscriminado de esta última, no sólo afectaría al crecimiento económico futuro, sino que limitaría también las posibilidades de llevar a cabo un proceso eficiente de ajuste. Como ya se indicó, un ajuste positivo y perdurable exige, en último término, cambios en las estructuras de la producción y del empleo en el sentido de incrementar la dimensión absoluta y la participación relativa de la producción de las exportaciones y de los sustitutos de importaciones. En el corto plazo, esa mayor producción debe lograrse básicamente mediante un uso más intenso de la capacidad instalada de las actividades productoras de bienes transables, la cual en la actualidad se encuentra fuertemente subutilizada en muchos países de la región. A mediano plazo, no obstante, la reasignación de recursos que necesariamente implica el proceso de ajuste exige ampliar la capacidad productiva en dichas actividades. De allí, entonces, la conveniencia de mantener, en lo posible, el monto real de la inversión pública.

Sin embargo, lo más probable es que, tanto por naturales y legítimas presiones sociales para evitar cortes considerables en el empleo

y remuneraciones del sector público, como por la magnitud del déficit fiscal que es preciso cubrir, la inversión pública deba disminuir. Especialmente en tal caso, es fundamental adoptar medidas conducentes a cambiar su composición. Como los objetivos básicos de un ajuste eficiente son reducir el desequilibrio externo y mantener o incrementar los niveles de producción y empleo, deben disminuirse aquellas inversiones que tienen un alto contenido importado y favorecerse, en cambio, las que exigen relativamente pocos insumos importados y emplean mucha mano de obra. En general, esto significa reducir la inversión en maquinaria y equipos y mantener el gasto en construcción. En efecto, en la mayoría de los países latinoamericanos, la construcción tiene un contenido importado muy bajo y genera, por el contrario, directa e indirectamente, un considerable empleo de mano de obra. Por ello, el corte abrupto de los programas de obras públicas y vivienda —decisión que con frecuencia es una de las primeras en adoptarse en los programas encaminados a reducir el déficit fiscal— produce muy pocos beneficios desde el punto de vista del ajuste, ya que apenas reduce las importaciones, pero tiene un alto costo económico y social, pues deja sin empleo a numerosos trabajadores que difícilmente pueden encontrar ocupación a corto plazo en las actividades de exportación o de sustitución de importaciones. De allí la conveniencia de mantener inicialmente el gasto en construcción y de irlo reduciendo sólo gradualmente, a medida que empiecen a surtir sus efectos las decisiones adoptadas, en materia cambiaria y arancelaria, con miras a elevar los niveles de actividad y empleo de los sectores productores de bienes transables.

A fin de lograr un ajuste más eficiente y socialmente menos costoso, además de dar preferencia a la inversión en construcción, la que demanda mucha maquinaria e insumos importados, cabría que los gobiernos otorgaran mayor prioridad a los proyectos de inversión cuyo período de maduración fuere más corto, a los que faciliten el aumento de la producción de bienes transables, y a aquellos para los cuales se pueda obtener financiamiento externo.

En efecto, mientras no se recupere el ingreso neto de capitales y sea preciso aplicar una política monetaria restrictiva, la tasa de interés tenderá a ser muy alta y, en consecuencia, convendrá postergar los proyectos de inversión que tienen períodos de gestación más largos; éstos podrán emprenderse una vez superada la crisis del sector externo, cuando la mayor holgura financiera consiguiente y una más abundante oferta

de divisas favorezcan los proyectos con períodos de maduración prolongados y con un mayor contenido de importaciones.

Por otra parte, en la selección de las obras públicas será preciso preferir sistemáticamente aquellas que incrementen o promuevan la producción de exportaciones y de sustitutos de importaciones (como, por ejemplo, canales de regadío, construcción y mejoramiento de caminos en zonas agrícolas y mineras, ampliación de puertos, etc.), por sobre las que sólo mejoren las condiciones de vida de ciertos grupos que viven en ciudades más grandes y normalmente más ricas (como la construcción de ferrocarriles subterráneos, las obras de vialidad y modernización urbana, etc.).

Durante el proceso de ajuste deberá, por último, otorgarse especial prioridad a aquellas inversiones para las cuales se pueda obtener financiamiento externo, en particular si éste es a largo plazo y a tasas de interés más bajas que las cobradas por los bancos comerciales internacionales. Dichas inversiones, además de sus efectos positivos sobre la producción y el empleo, tienen la ventaja de incrementar el déficit del sector público sólo en la parte no cubierta por el financiamiento externo, en tanto que este último contribuye directamente a reducir el desequilibrio de la cuenta corriente que se procura eliminar a través del proceso de ajuste².

Con todo, en la mayoría de los casos, para disminuir significativamente el déficit del sector público sería preciso reducir los egresos corrientes, y evidentemente esta reducción tendría que ser mayor en la medida en que se procurara mantener la inversión o, por lo menos, no cortarla abruptamente. Esto plantea difíciles problemas de tipo político. En efecto, en la mayoría de los países el principal componente de los gastos corrientes es el de las remuneraciones. Por ende, en la medida que fuera preciso reducir los desembolsos globales del gobierno y se tratara de mantener, al mismo tiempo, el nivel de la inversión pública, se necesitaría muy probablemente rebajar las remuneraciones del sector público. Para que ello no afectare directamente a la ocupación, sería a su vez indispensable disminuir en alguna medida los salarios pagados en la

2. Por esta última razón y también por el elevado monto de la deuda externa que tienen muchos países de la región, desde un ángulo estrictamente económico es conveniente en la actualidad elevar la participación relativa de la inversión extranjera en el financiamiento externo total. Naturalmente, esta decisión debe ser evaluada teniendo también en cuenta criterios políticos de carácter más general.

administración pública y en las empresas estatales. Aunque difícil desde un punto de vista político, es probable que esta decisión sea preferible, en muchos casos, a su alternativa: el recorte de la ocupación en el sector público. En efecto, esta última no sólo tiene, en general, consecuencias más regresivas desde el punto de vista distributivo, sino que afecta casi inevitablemente el volumen de los servicios suministrados o de los bienes producidos en el sector público³.

Otra partida importante de los gastos corrientes está constituida por los subsidios; de allí que, en muchos casos, se haga necesario reducirlos para equilibrar el presupuesto fiscal. Sin embargo, en la medida que esta decisión sea inevitable, debe llevarse a la práctica en una forma que maximice su aporte al restablecimiento del equilibrio externo y que minimice sus posibles consecuencias negativas sobre los grupos más pobres. En efecto, si bien en su mayoría tienden a favorecer a dichos grupos, los subsidios sólo son realmente progresivos en caso de beneficiar más a los pobres que a otros sectores de la sociedad. En este sentido, el subsidio a los alimentos es más progresivo que el precio de los combustibles; en consecuencia, se debería disminuir mucho más el subsidio a los energéticos que a los alimentos⁴.

Para reducir a un mínimo el efecto redistributivo desfavorable de la disminución de los subsidios, se deberán reemplazar en lo posible los otorgados a los precios —que rebajan el costo de adquisición del bien subsidiado para todos los que lo compran, independientemente de que ellos sean ricos o pobres— por transferencias directas a los grupos más necesitados⁵. En esta forma, el efecto del alza de los precios provocada por el retiro del subsidio se neutralizaría, para los grupos más pobres,

3. Por cierto, las ventajas relativas de reducir los salarios o de disminuir el empleo en el sector público dependen de las circunstancias imperantes en cada país. Así, si la tasa de desocupación global es relativamente baja, si en el sector público hay un número considerable de trabajadores redundantes y los salarios medios pagados en él son muy bajos, puede resultar preferible disminuir el gasto de remuneraciones del gobierno mediante la reducción del número de funcionarios y no de la baja de sus salarios. Evidentemente también, estas dos formas de reducir el monto global de las remuneraciones pagadas en el sector público pueden combinarse en distintas proporciones, que, además, no tienen por qué ser iguales en las distintas ramas de la administración pública o en las diversas empresas estatales.

4. Para minimizar el impacto sobre los pobres de la reducción del subsidio a los combustibles se puede otorgar un subsidio directo a la locomoción pública —que sí beneficia más que proporcionalmente a los pobres (especialmente en las grandes ciudades) que al resto de la población urbana.

5. Si bien este principio de eficiencia de la política de subsidios es de validez permanente, adquiere particular importancia cuando es preciso reducir el monto global de los subsidios, como puede hacerse necesario durante el proceso de ajuste.

mediante la transferencia de ingreso de que ellos serían objeto; en cambio, el alza de los precios desestimularía el consumo de los bienes entre los sectores de ingresos medios y altos, además de incentivar el aumento de su producción.

Junto con estas consideraciones de tipo distributivo, la política de subsidios debe tener en cuenta sus efectos sobre la demanda interna de bienes transables y de bienes no transables. En general, para facilitar un proceso de ajuste eficiente, convendrá disminuir el consumo de los primeros e incrementar el de los segundos, ya que el menor consumo de bienes transables reducirá las importaciones, o aumentará los saldos exportables, en tanto que el aumento del consumo de bienes no transables tenderá a incrementar los niveles internos de producción y empleo. Esta política diferenciada de subsidios puede aplicarse incluso con respecto a bienes esenciales como los alimentos, distinguiendo entre los importados o exportables y los de consumo exclusivamente local. Estos últimos suelen ser producidos por pequeños agricultores y, por costos de transporte relativamente altos o por razones de distintas estructuras de preferencias, no se exportan. Los primeros, por el contrario, son producidos a menudo en unidades agrícolas medianas o grandes. Por ende, tanto por sus efectos sobre el equilibrio externo como por sus consecuencias sociales, la reducción de los subsidios a los alimentos debería concentrarse en los productos susceptibles de transarse en el mercado internacional.

Así como este tipo de cambios en los mecanismos de la política de subsidios puede aumentar los efectos redistributivos en el marco de un monto constante (o incluso menor) de recursos, otras modificaciones en la estructura y destino de los subsidios también pueden hacer una importante contribución al proceso de ajuste. Cabe mencionar, por ejemplo, el caso de una reasignación de los recursos utilizados en subsidiar el consumo interno de bienes transables a un programa de subsidios a las exportaciones o bien de incentivo al aumento de la producción mediante la elevación del número de turnos trabajados en la industria, particularmente en aquella con potencialidad exportadora.

La importancia de esta última opción es muy grande, en especial en el corto plazo, pues en la medida en que los aumentos de la producción y el empleo tengan que depender de nuevas inversiones, serán necesariamente lentos. Sin embargo, dado el amplio y generalizado margen de subutilización de la capacidad productiva que se da en la actualidad en

muchas economías latinoamericanas, es posible incrementar con rapidez tanto la producción como el empleo mediante un uso más intensivo del capital existente, y una manera expedita de lograrlo es incrementar el número de turnos. En efecto, estudios realizados en seis países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y Venezuela) antes del inicio de la actual crisis demostraron que en la industria manufacturera se trabajaba, en promedio, sólo algo más de 1 1/2 turnos al día, y que, excepto en Brasil, alrededor de dos tercios de las empresas industriales trabajaban sólo en turno⁶. A causa de la aguda contracción sufrida por la producción industrial en la mayoría de los países de la región en los últimos tres años, el número de turnos en el sector manufacturero es, probablemente, bastante más bajo en la actualidad. Por lo tanto, hay una considerable potencialidad para elevar significativamente el empleo productivo y, lo que es más importante, para hacerlo con un muy bajo costo en términos de nueva inversión. Para aprovecharla, sin embargo, es preciso resolver dos problemas: el de la venta de la producción adicional y el de los mayores insumos importados que ésta requeriría. Ambos pueden solucionarse a la vez en la medida que los incrementos de la producción se coloquen en el exterior; de allí la necesidad de vincular los incentivos para aumentar el número de turnos trabajados con un programa de promoción y subsidio de las exportaciones.

Cabe considerar finalmente una tercera forma de disminuir los gastos totales del gobierno, distinta a la reducción de los egresos corrientes o de la inversión: el recorte de los gastos de defensa. Aunque en este aspecto de la política nacional las decisiones gubernamentales no pueden evaluarse única ni principalmente desde una perspectiva económica, parece razonable suponer que en muchos casos la rebaja de dichos gastos permitiría realizar apreciables avances en el proceso de restablecer el equilibrio de las finanzas públicas y de reducir el déficit externo. Este último efecto sería especialmente significativo en la medida que la contracción del gasto de defensa se concentrara en el rubro de armamentos, el cual tiene un componente importado muy alto en la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, para reducir el déficit del sector público, a menudo considerable, no basta con disminuir los gastos, sino que también es

6. Véase Daniel M. Schydlowky, *Capital utilization, growth employment and balance of payments and price stabilization*, Center for Latin American Development Studies, Boston University, diciembre, 1976.

preciso incrementar los ingresos, lo que a su vez exige aumentar la recaudación tributaria y elevar los precios y las tarifas de las empresas estatales.

Por cierto, tanto los mecanismos y procedimientos para lograr estos objetivos como su importancia relativa serán diferentes en los distintos países. Con todo, hay dos formas de acrecentar el ingreso fiscal que se han mostrado especialmente eficaces en la experiencia reciente de algunas economías latinoamericanas: la indización del sistema de impuestos y la reducción de la evasión tributaria.

De hecho, cuando existe un proceso inflacionario de cierta consideración —como sucede en la actualidad en un número mucho mayor de economías latinoamericanas que hace aproximadamente diez años— la indización es indispensable para mantener el nivel real de la recaudación tributaria. En efecto, en ese caso, si el sistema impositivo no está indizado y existen rezagos entre el momento del gravamen y el pago del impuesto correspondiente, se producirá una caída, en términos reales, de la recaudación tributaria, y esta caída será mayor mientras más intensa sea la inflación y más largos los rezagos. Para apreciar la importante incidencia que este fenómeno puede tener en la generación o ampliación del déficit fiscal, basta recordar que, en caso de producirse una inflación anual de 40% y un rezago legal medio de tres meses, el nivel real de la tributación disminuirá 10%.

A esta incidencia negativa de un sistema tributario no indizado en un contexto inflacionario se añade el incentivo que tal situación crea para el atraso deliberado en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que extiende así el rezago real más allá de sus límites legales. Dicho incentivo surge porque, en la medida que las multas e intereses que se aplican por el atraso no se reajustan de acuerdo con la inflación, al contribuyente le conviene postergar el pago de sus impuestos, reduciendo así de hecho el monto real de su obligación tributaria.

De allí, entonces, que la indización integral del sistema tributario sea uno de los mecanismos básicos para reducir el déficit fiscal en países que enfrentan un proceso inflacionario importante y que, por lo tanto, contribuya asimismo a reducir la intensidad de la inflación.

Por otra parte, se sabe que en muchos países de América Latina la evasión tributaria es considerable. Para incrementar los ingresos fiscales, más que elevar las tasas impositivas fijadas en la ley —que en ocasiones son muy altas, precisamente a causa de la amplitud de la evasión—, se

hace preciso controlar esta última. Como lo demuestran ciertas experiencias recientes en la región, la tarea es posible y sus requisitos básicos no son muchos. Además de la condición esencial de que exista una firme voluntad política de hacer cumplir la legislación tributaria, se cuenta entre ellos los siguientes:

a) la simplificación drástica del sistema tributario, tanto en cuanto al número de impuestos y tasas como a las exenciones y regímenes especiales y discriminatorios, lo que facilita enormemente la fiscalización impositiva mediante los métodos tradicionales y es indispensable para que dicha fiscalización pueda ser reforzada con la aplicación de modernos sistemas de control computacional;

b) la transformación de los servicios de impuestos en reparticiones de selección dentro de la administración pública, dotadas con amplios medios para llevar a cabo sus labores fiscalizadoras y con un personal técnico altamente calificado y muy bien remunerado, y

c) el establecimiento legal y la aplicación efectiva y rápida de sanciones rigurosas a los infractores de las leyes tributarias, las que junto con producir un control más eficaz, generen en los contribuyentes la convicción generalizada de que es económicamente más provechoso cumplir con sus obligaciones tributarias que correr el riesgo de dejar de hacerlo.

A fin de reducir el déficit del sector público, el aumento de los ingresos impositivos del gobierno central debe complementarse con el alza de los precios y tarifas de las empresas estatales, algunas de las cuales suelen generar una parte considerable del déficit público global. Además de su contribución a un mayor equilibrio de los ingresos y gastos del sector público, las alzas de tarifas y precios tienen dos ventajas adicionales. La primera es la rapidez con que incrementan los recursos del Estado, que normalmente supera con creces la de los cambios en la legislación tributaria; la segunda, las correcciones que introducen en el sistema de precios y las consecuencias positivas directas que ellas tienen sobre el proceso de ajuste. En efecto, en no pocos casos los precios artificialmente bajos cobrados por las empresas estatales incentivan el consumo interno de bienes transables, tales como los combustibles, con lo que contribuyen a ampliar el desequilibrio externo, ya sea mediante mayores importaciones o mediante la disminución de los saldos exportables.

ii) *Política monetaria*. El control de la expansión del dinero y del crédito es un requisito básico de las políticas de ajuste y estabilización, pues si

los medios de pago continúan creciendo con excesiva rapidez también seguirá ampliándose de manera exagerada la demanda interna y, por ende, se agravarán el desequilibrio externo y la inflación.

Sin embargo, no basta con reducir el ritmo de crecimiento de la oferta monetaria. Para evitar efectos recesivos sobre el nivel real de la actividad económica, es preciso que, junto con desacelerarse la expansión monetaria, disminuyan también las tasas de aumento de los valores nominales de otras variables claves como son los precios, los salarios, el tipo de cambio y la tasa de interés; a su vez, ello exige armonizar la política monetaria con la política de ingresos, con la de control y guía de los precios, y con las tendencias de las expectativas inflacionarias.

En efecto, una determinada desaceleración monetaria puede ser en la práctica contractiva o estabilizadora, dependiendo en forma decisiva de las expectativas inflacionarias. Si los productores siguen ajustando sus precios y contratos laborales de acuerdo con la inflación pasada y no con la meta de inflación fijada por las autoridades económicas, la reducción en el ritmo de crecimiento de la oferta monetaria será contractiva, pues la cantidad de dinero se hará insuficiente para comprar los bienes producidos a sus nuevos y más altos precios. En consecuencia, y debido a que son inicialmente las expectativas inflacionarias las que determinan los precios, la restricción monetaria conducirá más bien a una caída en el producto y no a una atenuación del proceso inflacionario, y se correrá el peligro que el programa de estabilización conduzca a una "estanflación", esto es, a una inflación con recesión.

Naturalmente, la inflación no puede mantenerse indefinidamente sólo a causa de las expectativas. Para perdurar, éstas necesitan ser ratificadas por la política monetaria. El problema que a menudo se presenta es que la caída de la producción, que tiende a ocurrir cuando la meta de inflación de la política monetaria es significativamente inferior a las expectativas inflacionarias de los productores y sindicatos, genera dos presiones contrapuestas sobre las autoridades económicas: por un lado, para tratar de reducir las expectativas inflacionarias y por otro, para relajar la estrictez de la política monetaria a fin de aminorar las tendencias recesivas.

En este último caso, en lugar de que sean las expectativas las que se ajustan a la política monetaria, es esta última la que se amolda a las expectativas, con lo cual la autoridad económica termina ratificando de hecho la meta inflacionaria de los productores y abandonando la que ella

misma se fijó inicialmente. De allí, pues, la importancia de que las autoridades económicas procuren influir en las expectativas inflacionarias de modo de hacerlas compatibles con el programa de estabilización.

Una consecuencia de lo dicho es que las metas monetarias y crediticias acordadas en los convenios con el Fondo Monetario Internacional no deberían fijarse en cifras absolutas sino en términos contingentes, en particular en relación con el descenso de la inflación. Así, por ejemplo, si éste coincidiera en la práctica con lo previsto inicialmente, se debería mantener la reducción postulada de ritmo de crecimiento de la oferta monetaria. Si, por el contrario, la inflación disminuye más lentamente de lo previsto, con lo cual, en caso de mantenerse rígidamente la desaceleración monetaria proyectada, se corre el riesgo de causar una caída de la producción, se debería poder incrementar el ritmo de expansión de la oferta de medios de pago conforme a un criterio previamente convenido.

Para evitar que la política monetaria restrictiva genere un exceso de efectos recesivos y redistributivos, es importante tener en cuenta, asimismo, que su impacto no es neutro, ya que afecta en forma más que proporcional a los sectores especialmente sensibles a las variaciones de la tasa de interés y de la disponibilidad de crédito. Entre éstos se cuentan la construcción y la agricultura, que hacen uso relativamente intensivo de capital de trabajo y, por lo tanto, son afectadas más directamente por la restricción crediticia, y asimismo las empresas manufactureras medianas y pequeñas, que probablemente verían fuertemente disminuido su acceso al financiamiento bancario si los bancos asignaran directamente el crédito, teniendo en cuenta las garantías que pueden ofrecer sus clientes, en vez de hacerlo mediante un aumento de las tasas de interés. Estas tres actividades, además, hacen un uso especialmente intensivo de la mano de obra, y por lo tanto, una baja de su nivel tiende a producir una caída más que proporcional en la ocupación. Por ende, es conveniente que, al aplicarse una política monetaria restrictiva, se fijen directrices que aseguren el mantenimiento de la proporción que dichas actividades tengan en el crédito total, y, en lo posible, que se les cobre la tasa de interés real de largo plazo y no la tasa bastante más alta que debe registrarse durante el período de ajuste.

iii) *Política de precios e ingresos.* Como ya se ha señalado, para que la política de estabilización no genere efectos recesivos es indispensable que el ritmo de los cambios nominales de las principales variables

macroeconómicas se desacelere en forma simultánea y conforme a la meta de inflación implícita en los programas de restricción monetaria y fiscal.

Lograr esa desaceleración simultánea es una importante contribución que puede hacer la política de ingresos a la estabilización. Además, esta política debería tratar de aproximar los valores de las variables —tipo de cambio, salarios, tasa de interés— a sus valores de equilibrio de largo plazo, para evitar así contracciones desestabilizadoras de la actividad económica.

Sin embargo, no tiene sentido controlar los valores *nominales* de los salarios, intereses y tipo de cambio si no se controlan también los precios de los bienes, pues de lo que se trata es de afectar los niveles *reales* de las remuneraciones, la tasa de interés y la paridad cambiaria.

La importancia de guiar o controlar (y no de reprimir) los precios de ciertos bienes es mayor en la medida en que, para avanzar hacia el equilibrio externo y la estabilización interna, sea preciso corregir algunos precios relativos, como típicamente ocurre con el tipo de cambio y el precio de los servicios públicos. En efecto, si no se intenta guiar los demás precios hacia su nuevo equilibrio, es probable que, al menos en un primer momento, las decisiones encaminadas a elevar el tipo de cambio real y los precios relativos de los servicios públicos provoquen aumentos considerables en los precios de los demás bienes, debido principalmente a la resistencia de los productores a la disminución de ganancias que deberían provocar el cambio que se pretende introducir en los precios relativos a través de la devaluación y el reajuste de las tarifas públicas, y su tendencia a confundir este cambio con una presión inflacionaria de carácter general. Por el contrario, será más posible materializar esta modificación de los precios relativos si los productores ven que, mediante el control de precios, las autoridades económicas consiguen limitar las alzas sólo a aquellos bienes cuyos precios estaban muy deprimidos.

Por supuesto, no se trata de disminuir las presiones inflacionarias a través de la fijación administrativa de precios artificiales, ni tampoco de crear una compleja maquinaria burocrática para controlarlos. Lo que se necesita son reglas relativamente simples para ajustar los precios, que puedan ser aplicadas con facilidad y que sean lo suficientemente generales como para poder abarcar distintos sectores. Dichas reglas deberían referirse de preferencia a los precios industriales, que son los más sensibles

a las expectativas inflacionarias y a los controles oligopólicos. Además, por razones de simplicidad, el esfuerzo debería concentrarse en el control de las empresas principales, ya que éstas suelen gozar de cierto poder oligopólico, pueden presionar a sus proveedores para que acepten por los insumos precios congruentes con los de los productos que ellas elaboran, y normalmente son las que utilizan técnicas más intensivas en capital, lo que les da una mayor posibilidad de absorber temporalmente, mediante una rebaja de los márgenes de utilidad, la reducción de ingresos operacionales que puede provocar la política de control de precios.

Otro sector en que se pueden guiar o concertar los precios es en el que produce ciertos insumos básicos para la construcción. Como ya se vio, durante el proceso de ajuste el programa de obras públicas tiene que desempeñar una función fundamental en el mantenimiento del nivel de actividad del sector de la construcción. El gobierno puede, por lo tanto, negociar el precio de ciertos insumos básicos —como cemento, ladrillos y fierro— teniendo en cuenta el programa total de obras públicas y vivienda.

A fin de facilitar un proceso de estabilización que evite el peligro de recesión, la política de ingresos debe asimismo tratar de establecer ciertos principios generales en materia de ajustes de salarios, tomando en cuenta que los salarios son a la vez un elemento de demanda y un elemento de costo. Cuando los salarios suben, pero están aún por debajo de su nivel de equilibrio, suele primar el efecto de demanda: su aumento promueve la producción y, por ende, el empleo, en mayor medida que lo que el mayor costo salarial desincentiva a este último. De ahí que en tales coyunturas los salarios reales pueden subir sin perjudicar el empleo ni presionar mayormente sobre los precios, ya que son otros los factores que más inciden sobre éstos. En cambio, cuando los salarios reales están ya en torno a su valor de equilibrio predomina el efecto de costo y su alza tiende a desincentivar la contratación de mano de obra y la producción.

Una vez que los salarios reales estén cerca de su valor de equilibrio, su aumento real debería estar asociado al crecimiento en el ingreso nacional por trabajador y no al producto interno por trabajador. Por lo tanto, los programas de ajuste tendientes a reducir desequilibrios externos provocados por pérdidas en la relación de precios del intercambio o por mayores pagos de intereses sólo pueden ser distributivamente neutros si las variaciones de salarios no se producen de acuerdo al producto interno por trabajador (cuya alza es previsible) sino de acuerdo al ingreso nacional por trabajador, que puede bajar, aun si el producto crece, debido

a caídas en la relación de precios del intercambio o a un mayor pago de intereses. Por ejemplo, desde 1979 la relación de precios del intercambio de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo bajó 20%, lo cual implica que por este concepto se transfirió alrededor de 3% del producto interno bruto al exterior (puesto que el comercio internacional equivale aproximadamente a 15% del producto interno). A su vez, la proporción de dicho producto representada por el pago de intereses en ese mismo período subió de alrededor de 2.5% a 5%. O sea, en estos años, debido a estos dos factores, hubo una transferencia total de recursos al exterior del orden de 5 1/2% del producto interno bruto; esto implica que el salario real en esos cuatro años debió haber crecido anualmente 1.4 puntos porcentuales menos que el producto por trabajador. Si bien ésta es una cifra importante, en caso que el producto por trabajador hubiera crecido a su ritmo normal de posguerra (3% anual) los salarios habrían crecido de todos modos a una tasa de alrededor de 1.5% anual. Lo verdaderamente grave —que refleja la naturaleza recesiva del ajuste— es que durante este lapso el producto por trabajador cayó a una tasa anual de aproximadamente 1.5%, exacerbando así la contracción salarial.

Sin embargo, el problema más inmediato que debe enfrentar la política de remuneraciones en muchos países de la región es el de fijar normas que regulen el reajuste en relación con la inflación. Al respecto, las reglas básicas para mantener el nivel real de los salarios durante un proceso de estabilización son: a) que éstos se incrementen no sólo en función de la inflación pasada sino también de la esperada, y b) que se varíe la frecuencia con que se otorgan los reajustes.

En efecto, en períodos de desaceleración inflacionaria, la indización del salario conforme a la inflación pasada eleva el salario real, por cuanto el salario medio anual (que es el pertinente) sube, cuando el ritmo de la inflación disminuye⁷. De ahí que indizar los salarios a la inflación pasada es una manera de asegurar que la inflación futura será igual a la anterior, o que los salarios reales subirán (lo cual, dependiendo de la coyuntura inicial, puede o no ser conveniente). A la inversa, si se ajustan los salarios

7. Si el salario nominal es 100 durante un año, y la inflación es de 100%, el salario real medio anual es aproximadamente 75:100 en el primer día del año y 50 en el último. De ahí que si se duplica el salario nominal el año siguiente (200), el salario real a principios de año es 100 y, si la inflación se desacelera a 50%, el salario real cae a 67 a fines de año (200/300); o sea, el salario medio pasa a ser aproximadamente 83, es decir, 11% (83:75) más que el año anterior.

nominales exclusivamente según la inflación futura, los salarios reales se reducirán, aun si se cumple la meta y más aún si no se logra bajar la inflación en la proporción prevista⁸.

Por ende, si se desea mantener constante el nivel real de las remuneraciones, éstas se deberán reajustar en función tanto de la inflación pasada como de la futura⁹. Aun así, se corre el riesgo de que, si la inflación no baja tanto como se previó, los salarios reales disminuyan; o que, si la inflación se desacelera más de lo previsto, los salarios reales suban. De ahí que una fórmula aún más estable y menos arriesgada es la siguiente: a) reajustar los salarios en función de la inflación pasada y de la proyectada, y b) volverlos a reajustar cuando la inflación alcance el nivel fijado como meta —sea que esto ocurra al cabo de 12 meses, o en más o menos tiempo¹⁰. De este modo, se asegura que el salario real medio para el período de vigencia del reajuste sea el salario real constante postulado como meta.

Por último, la política de estabilización debe establecer directrices para guiar el nivel y evolución de las tasas de interés. Por cierto, esto no equivale a fijarlas de modo que sean negativas en términos reales, como frecuentemente ha sucedido en el pasado, pues es evidente que no todos pueden recibir todo el crédito que quieren a tasas subvencionadas. De hecho, se sabe que una tasa de interés real negativa segmenta el mercado entre los que tienen y los que no tienen acceso a un crédito cuyo costo ha sido artificialmente reducido por la fijación de la tasa de interés. Para aprovechar este crédito barato, los favorecidos tienden a sobredimensionar o sobremecanizar sus instalaciones, o bien a ocupar los recursos

8. Siguiendo el ejemplo anterior, si es que se pretende reducir a 50% la inflación en el año 2 (después de la inflación de 100% en el año 1), y si se reajustan los salarios nominales en 50%, éstos subirán a principios de año de 100 a 150 en términos normales y de 50 (100/200) a 75 (150/200) en términos reales. Si la inflación se desacelera a 50%, al final del año 2 los salarios reales serán 50 (150/300); o sea, en promedio en el año 2 se habrá pagado un salario real medio de aproximadamente 63, esto es, inferior al del año 1 en 16% (63:75).

9. En el caso concreto anterior, si se desea mantener el salario real igual al del año 1, y se anticipa una inflación de 50%, deben ajustarse los salarios nominales en 80%, elevándolos de 100 a 180, de modo que en términos reales suban a 90 (180:200) a principios de año, para luego ir cayendo en el transcurso del año hasta llegar a 60 (180:300) a su final. Así, el salario real medio del año será aproximadamente igual a 75 en el año 2, el mismo valor real del año 1.

10. En el caso concreto del ejemplo anterior, se reajustan 80% y se volverán a reajustar cuando la inflación sea 50%. Si ésta llega a 50% en 12 meses, se tiene el mismo caso anterior —un reajuste anual. Si la inflación llega a 50% en 10 meses, se adelanta el reajuste, pues el salario medio por los 10 meses ya igualó 75, el salario real fijado como meta; y a la inversa, en caso de que los precios no suban 50% sino pasados los 12 meses.

en la compra de activos cuyos valores están deprimidos por la estrechez de crédito, con lo cual tiende a concentrarse también el patrimonio. Por otra parte, la segmentación del mercado inhibe la expansión de las actividades con menor acceso a los bancos —habitualmente las pequeñas y medianas empresas, que por lo común usan relativamente más mano de obra— obligándoles a recurrir a créditos en el sector informal a tasas muy superiores a la del equilibrio. Sin embargo, también hay problemas vinculados a una tasa de interés real muy superior a la que sería normal, al menos cuando se mantiene por mucho tiempo: ésta eleva fuertemente los costos financieros y, por ende, contribuye a reducir la producción. Por lo demás, como lo demuestra la experiencia reciente de varios países de la región, es evidentemente imposible que en economías que crecen a ritmos de 5%-6% al año se paguen intereses reales de 25%-30% durante un período muy prolongado sin que se produzca una crisis financiera.

Como el mercado crediticio se ajusta rápidamente a través del precio (es decir, la tasa de interés), los desequilibrios en otros mercados —de bienes, de divisas, de activos— tienden a manifestarse en él no sólo mediante variaciones fuertes en la tasa de interés real, sino también en tasas reales absurdamente altas, las que se mantienen mientras no se resuelven tales desequilibrios. De hecho, la tasa de interés alta los refleja, pero no puede resolverlos: mientras éstos persistan, habrá de mantenerse (o “sugerirse”) una tasa de interés real levemente superior a la internacional, pues éste es el costo de obtener capital adicional para la economía.

Contrapartida lógica de lo anterior es que en tales coyunturas el crédito tendrá que ser racionado por cantidad, y no sólo por precio, hasta que desaparezca el exceso de demanda proveniente de los desequilibrios existentes en otros mercados. Entretanto, se tendrá que determinar qué parte de la demanda de crédito es “legítima” (esto es, originada en una capacidad productiva potencial que conviene hacer efectiva) y qué parte es “ilegítima” (esto es, que obedece al deseo del demandante del crédito de postergar la liquidación de inventarios o de activos o la baja de sus precios). Por cierto, tal distinción no es siempre fácil de hacer o de llevar a la práctica, pero es mejor guiarse por ella que arriesgar la crisis de todo el sistema financiero, debido al cobro de intereses reales que evidentemente no pueden pagarse sino en forma excepcional o transitoria.

b) Las políticas de reasignación

Como ya se señaló, para que el proceso de ajuste sea eficiente, es indispensable que las políticas restrictivas de demanda orientadas a reducir el nivel del gasto interno vayan acompañadas por otras que cambien los precios relativos de bienes no transables y de los transables, de modo de incentivar la producción de estos últimos y desalentar su consumo¹¹.

Entre estas políticas de reasignación, la de efecto más general es la cambiaria. A diferencia de la política arancelaria o de la de promoción de exportaciones, que estimulan la producción de un grupo de bienes transables a costa de otro, la devaluación cambiaria favorece al conjunto de dichos bienes.

De allí se desprende la importancia que tiene la fijación de un tipo de cambio real alto para cualquier programa encaminado a reducir el desequilibrio externo. Sin embargo, como la respuesta de las actividades de exportación y de las que producen bienes que compiten o sustituyen importaciones no sólo es sensible al nivel real del tipo de cambio durante un período relativamente breve, sino también a su estabilidad, la política cambiaria no debe estar sujeta a modificaciones bruscas y repentinas sino que debe manejarse de modo de proporcionar a los productores una clara indicación del valor real de la divisa en el largo plazo. La aplicación de una política que elimine las variaciones bruscas y frecuentes del tipo de cambio real tiene la ventaja de disminuir la incertidumbre acerca del nivel futuro de la paridad cambiaria y el riesgo de que se generen movimientos de capital con efectos desestabilizadores sobre el balance de pagos, la actividad económica y el nivel de precios.

Por lo tanto, para enfrentar un déficit cíclico de corto plazo de la cuenta corriente para el cual se carece de financiamiento, puede ser más conveniente usar en forma transitoria sobretasas arancelarias selectivas a las importaciones y subsidios especiales a las exportaciones, y reservar las variaciones significativas del tipo de cambio real para reducir los déficits externos vinculados a factores más permanentes o para corregir casos claros de rezago cambiario. Esta opción tiene además la ventaja de

11. Para un análisis de este tema, véase la sección 2 del Apéndice.

no ejercer sobre los costos una presión inflacionaria de carácter tan general como la que produce la devaluación y, sobre todo, tiene un efecto mucho menor que esta última en cuanto al desencadenamiento o acentuación de las expectativas inflacionarias.

En las circunstancias actuales, en la mayoría de los países latinoamericanos es probable que desde el punto de vista de la ganancia neta de divisas, los incentivos a la exportación rindan más que las sobretasas arancelarias a las importaciones. En efecto, en general, la promoción de exportaciones es más productiva en períodos de recuperación y crecimiento de la economía internacional (como se espera sea el que se está iniciando); la sustitución de importaciones, en cambio, resulta relativamente más provechosa en períodos de recesión internacional, como fue el de 1981-1983. Por otra parte, dadas las enormes reducciones del volumen de las importaciones en la mayor parte de los países latinoamericanos durante los dos últimos años, es razonable suponer que son limitadas en el corto plazo las posibilidades de sustituir un monto adicional significativo de importaciones. Por último, la existencia de márgenes considerables de capacidad ociosa en la industria manufacturera crea una potencialidad de exportación que podría ser aprovechada en caso de contarse con estímulos suficientes¹².

Además de transitorios, los estímulos especiales a la producción de bienes transables deben ser selectivos y favorecer a aquellas actividades con una oferta altamente elástica en el corto plazo.¹³ Entre éstas es probable que se encuentre una proporción significativa de las empresas industriales que en la actualidad subutilizan una parte considerable de su capacidad instalada. Por su parte, las sobretasas arancelarias deberían afectar de preferencia a importaciones prescindibles, como las de bienes de consumo suntuario, y a aquellas que puedan ser sustituidas con relativa facilidad; serían contraproducentes en caso de aplicarse a importaciones de bienes intermedios para los cuales hubiera pocos sustitutos internos.

12. En principio, dicha capacidad podría utilizarse también para aumentar la producción para el mercado interno. Sin embargo, se harían necesarias mayores importaciones de insumos intermedios, que sería difícil financiar en las condiciones actuales. Dicho obstáculo desaparece, en cambio, si la producción adicional se vende en el exterior.

13. De hecho, si los estímulos especiales fuesen generales y parejos, sus efectos equivaldrían a los de un alza del tipo de cambio del comercio exterior, pero su costo administrativo sería mayor.

Para asegurar una estructura adecuada de estos estímulos especiales, debería observarse en lo posible el principio básico de eficiencia según el cual el costo de ganar un cierto monto adicional de divisas por medio de la expansión de las exportaciones debe ser igual al costo que implica ahorrar el mismo monto de divisas por medio de la sustitución de importaciones. De ahí que, en teoría, se justifique un incentivo a las exportaciones equivalente a la protección arancelaria brindada a la sustitución de importaciones. Como primera aproximación, esto implica que el subsidio a las exportaciones de un determinado bien ha de ser igual a la tasa arancelaria que protege ese bien en el mercado interno. En la medida que la estructura arancelaria sea diferenciada —típicamente con aranceles mayores para los bienes finales, menores para las manufacturas intermedias y mínimos para las materias primas— los incentivos a la exportación también deben ser diferenciados, a fin de igualar los incentivos entre la exportación y la sustitución de importaciones, y entre las distintas exportaciones potenciales.

Esta política de estímulos especiales y transitorios a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, que tiende a reducir el desequilibrio comercial puede ser complementada con una política que establezca un tipo de cambio financiero superior al comercial por un período limitado, con miras a incentivar el ingreso de nuevos capitales y de estimular el retorno de una parte del abundante capital nacional que salió en años recientes. Durante dicho período el tipo de cambio financiero se elevaría a un ritmo inferior al comercial, de modo que al final del lapso previsto ambos se volvieran a igualar. En la medida en que el tipo de cambio comercial se ajustara según la diferencia entre la inflación interna y externa, esta decisión haría más atractivo traer capital desde el exterior, ya que, como consecuencia del aumento más lento del tipo de cambio financiero en relación con el comercial, quien trajese capital obtendría una tasa de interés muy atractiva.

En el fondo, la mayor tasa cambiaría financiera transitoria sería, para los flujos de capital, el equivalente de la sobretasa arancelaria para las importaciones más prescindibles o más fáciles de sustituir, y del estímulo especial a las exportaciones más elásticas. Así, todos los flujos de divisas de alta elasticidad, tanto comerciales como financieros, gozarían transitoriamente del equivalente a una tasa cambiaría más alta, mientras que las importaciones y exportaciones de menor elasticidad tendrían una tasa cambiaría más baja y similar a la del equilibrio en el largo plazo.

Por cierto, según sean los casos, podría ser administrativamente más fácil obtener el mismo resultado fijando una tasa cambiaria única más alta que la de largo plazo y estableciendo un impuesto transitorio para las exportaciones tradicionales y un arancel muy bajo (o incluso un subsidio especial) para las importaciones imprescindibles. Sin embargo, el principio básico seguiría siendo el mismo: establecer una mayor tasa cambiaria efectiva, mientras se resuelve la crisis externa, para aquellos rubros que en el corto plazo responden rápidamente al incentivo del precio y proporcionar una tasa efectiva más baja para los componentes de menor elasticidad.

E. HACIA UNA RENEGOCIACIÓN MÁS EQUITATIVA

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

La actual crisis de endeudamiento de América Latina plantea claramente la necesidad de tomar iniciativas rápidas, para superarla; sin ellas será casi imposible lograr un proceso eficiente de ajuste. Esas iniciativas para atenuar la crisis deberán incidir en los planos nacional, internacional y regional. Asimismo, habrá que tomar en cuenta la dimensión temporal, ya que al estudiar las soluciones posibles es importante distinguir entre las medidas destinadas a un alivio inmediato y las que surten efectos sólo en el mediano o en el largo plazo.

Esta última distinción es necesaria; la deuda ha dejado de ser un problema teórico en América Latina para convertirse en uno de gran urgencia en la práctica. América Latina necesita un alivio inmediato de la crisis actual, puesto que las tensiones socioeconómicas en los países prestatarios están alcanzando niveles sin precedentes. Según lo expuso el Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, en su discurso inaugural en la Conferencia Económica Latinoamericana en Quito en enero de 1984, "si la crisis económica de nuestras naciones no se resuelve, podría generarse una nueva causa de graves conflictos sociales y políticos desestabilizadores que inevitablemente perturbarán el precario equilibrio mundial".

Los países de la región han tomado medidas extraordinarias para lograr el ajuste y cumplir sus compromisos con sus acreedores. Pero, como ya se dijo, el ajuste se ha logrado en momentos en que la economía

mundial pasa por una situación recesiva. Al mismo tiempo, el sistema financiero internacional ha sido incapaz de otorgar montos adecuados de financiamiento anticíclico. Frente a las tendencias depresivas tanto del comercio como en el mercado financiero, no es sorprendente que el ajuste que ha tenido lugar pueda calificarse de proceso recesivo; en efecto, éste se logró en esencia gracias a una compresión brutal de las importaciones y caídas sin precedentes en el ingreso por habitante.

Por lo menos en un aspecto importante es posible que haya sido completo el ajuste: después de una reducción de 41% en el volumen de los bienes importados en 1982-1983 difícilmente podrá creerse que todavía exista un monto significativo de importaciones no esenciales, susceptibles de seguir comprimiéndose. Por ello, América Latina debe evitar mayores reducciones de sus compras en el exterior.

Pero el problema radica no sólo en detener una mayor compresión de las importaciones vitales. El rápido proceso de ajuste de América Latina, logrado a través de una reducción en las importaciones impuesta por la urgencia de las circunstancias, fue básicamente indiscriminado y se hizo a expensas del crecimiento y del desarrollo de la capacidad productiva de la región. Los cambios estructurales han sido escasos y, como ya se explicó, la vulnerabilidad externa podría reaparecer si las economías latinoamericanas se expandieran nuevamente. En cambio, un proceso de ajuste positivo y eficiente sería el que surge de fortalecer la capacidad productiva, lo cual requiere, entre otras cosas, la reestructuración económica, la inversión, la reactivación y una mayor capacidad de importación.

Desafortunadamente, el peso del servicio de la deuda —aun después de la primera ronda de reprogramaciones— deja un margen pequeño o nulo para el crecimiento económico y para la recuperación de las reservas internacionales. Por lo tanto, cualquier tipo de recuperación que vaya aparejada con una reestructuración económica exigirá soluciones nuevas y directas para aliviar la carga de la deuda.

Las medidas más apropiadas para enfrentar la crisis de la deuda se sitúan en los planos internacional y regional. Ahora bien, si debido a obstáculos políticos y económicos tales soluciones no pueden ponerse en práctica con suficiente rapidez y, por ende, no pueden proveer el alivio inmediato que tan urgentemente necesitará América Latina en 1984 y 1985, los países prestatarios se verán forzados a explorar soluciones para sí mismos que podrían significar costos mucho mayores para la comunidad internacional.

2. LA SOLUCIÓN ÓPTIMA: UN ARREGLO MULTITATERAL ENTRE LOS BANCOS, SUS GOBIERNOS Y LOS PAÍSES DEUDORES

a) La naturaleza pública de la crisis de endeudamiento

La actual crisis de endeudamiento de América Latina debe ser vista como un problema de orden público, es decir una situación en que los costos no son asumidos por los responsables sino que se externalizan.

Desde el punto de vista de los deudores, los problemas del servicio de la deuda de un prestatario importante —por ejemplo, México a mediados de 1982— provocaron pánico en los mercados financieros y eso tuvo como consecuencia una fuerte restricción del crédito a otros países. Por su parte, los banqueros interpretaron las dificultades de México como un “problema latinoamericano” y la restricción general consiguiente de los nuevos préstamos hizo rápidamente partícipes de la crisis a casi todos los demás deudores de América Latina. La importancia de esta externalidad negativa en el desarrollo de la crisis se vuelve más patente al recordar que, en condiciones normales de mercado, se permite invariablemente a los deudores devolver sus préstamos con la contratación de nuevos créditos¹. Dado que los efectos de la crisis mexicana se propagaron a casi todos los países de América Latina, éstos perdieron justamente aquellos recursos (nuevos préstamos) que les habían estado permitiendo el servicio expedito de su deuda con la banca privada durante por lo menos 15 años.

Desde el punto de vista de los bancos, las externalidades negativas en torno a la crisis tienen igual importancia y tienden a agravar el problema. Por ejemplo, en la crisis actual, un banco difícilmente estaría dispuesto a extender nuevos créditos a un país sin saber si los demás acreedores harían lo mismo; de no ser así, los nuevos préstamos suministrados por este banco se aplicarían lisa y llanamente a cancelar préstamos a otras instituciones que se están retirando del mercado, sin ningún beneficio neto para el prestatario y con un aumento considerable del riesgo para el banco.

Las externalidades negativas también están presentes en la llamada “solución de mercado” para el problema de la deuda. Por ejemplo, las

1. Véanse, Pierre Dhonte, *Clockwork Debt*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1979; W.A. Lewis, *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton University Press, New Jersey, 1977, y R. Devlin (1978), *op. cit.*

pérdidas en una cartera derivadas de una mala apreciación del riesgo hecha por una institución financiera, podrían muy bien sembrar el pánico en los mercados financieros, lo que podría tener efectos desfavorables sobre la viabilidad de otras instituciones que no hubieran errado técnicamente en la evaluación de sus propios riesgos.

También abundan las externalidades cuando se intenta delimitar responsabilidades a fin de saber dónde deben recaer los costos. Nuevamente, en el marco teórico puramente competitivo esbozado más arriba, en que todos los protagonistas económicos llegan a sus decisiones en forma independiente, los costos deberían ser sufragados en su totalidad por los prestamistas ineficientes, puesto que, sobre la base de evaluaciones del riesgo, cobraron primas por este concepto que habría que hacer efectivas cuando se concreten los riesgos. Sin embargo, en el mundo real, las cosas no son tan sencillas. Como se ha señalado, por efecto de las externalidades la incidencia de las pérdidas no se limitará únicamente a los bancos que actuaron con mal criterio. Pero, lo que es más, la evaluación del riesgo en los años setenta, por parte de los acreedores no se efectuó en forma independiente. En realidad, los gobiernos de los países de la OCDE dieron fuerte estímulo a los bancos para prestar a los países en desarrollo, tanto en forma directa —exhortándolos a recircular los petrodólares— como indirecta, por efecto de: i) una política fiscal y monetaria expansiva que produjo un exceso de liquidez en el sistema bancario; ii) la discrepancia entre la rígida reglamentación de los mercados financieros internos y la ausencia de control de los mercados internacionales; y iii) la desidia en apoyar a las instituciones crediticias internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, etc., que podrían haber ofrecido una mejor alternativa para efectuar el reciclaje.

La estructura de los mercados financieros generó de por sí otras externalidades negativas. Como ya se dijo, el sistema bancario está constituido por dos grupos diferentes: los bancos internacionales grandes, que exploran nuevos mercados y evalúan los riesgos, y los bancos medianos y pequeños, que proporcionan una parte importante de los fondos y se basan en gran medida para sus créditos en las evaluaciones efectuadas por los bancos grandes. Más aún, los bancos internacionales grandes están imbricados en una estructura oligopólica y no toman decisiones crediticias sin tener en cuenta lo que esperan que hagan sus competidores.

Finalmente, al examinar el problema desde el punto de vista de los deudores, cabe recordar que durante el decenio de 1970 los países de América Latina se endeudaron, según sus propias necesidades y decisiones, pero respondiendo también al estímulo de ciertos argumentos en boga en importantes círculos técnicos internacionales, en el sentido de que los créditos bancarios eran "baratos" en términos reales y de que el endeudamiento externo era "un buen negocio".

En resumen, entonces, se plantea un gran "problema público". Tanto en función de las causas de la crisis como de su propia naturaleza, los bancos, sus gobiernos y los países prestatarios están trabados por importantes relaciones de interdependencia que condicionan todas las soluciones a la crisis y sugieren la conveniencia de compartir los costos.

b) Un problema público exige una solución colectiva

Condición imprescindible para lograr un ajuste eficiente en América Latina y una solución perdurable a la crisis es la coordinación de esfuerzos por parte de los gobiernos de la OCDE a fin de reactivar sus economías y rebajar las tasas de interés a sus niveles históricos. Si la relación de precios del intercambio de América Latina hubiera permanecido a un nivel semejante al de 1980 (25% más alto) y si al mismo tiempo las tasas de interés real fuesen equiparables a las vigentes en la época en que se contrajo la mayor parte de la deuda (4 puntos menos), la región contaría con 25 000 millones de dólares más, lo que bastaría para servir la deuda sin una compresión radical de las importaciones y, por lo tanto, del crecimiento económico. Debe recordarse que en este aspecto los deudores, los acreedores y sus gobiernos, tienen fuertes intereses en común: la recuperación económica reduciría el desempleo y las tensiones sociales tanto en el Norte como en el Sur, mientras que la baja en los tipos de interés promovería la recuperación y se reanudaría el pago normal de la deuda sin comprometer las utilidades de las instituciones prestamistas.

En ausencia de una recuperación fuerte y sostenida en la OCDE, el servicio de la deuda opacará las perspectivas de crecimiento de América Latina y, en el contexto de reescalonamiento de horizonte muy limitado, continuará ocupando una parte desproporcionada del tiempo de los banqueros y de las autoridades de los países en desarrollo. No obstante, abundan las propuestas para aliviar el problema mediante la gestión

pública conjunta multilateral. Un resumen de los contenidos de algunas de las propuestas se presenta en el cuadro 20. Además de estas ideas generales se han sugerido con frecuencia medidas concretas para reformar la estructura financiera internacional. Entre ellas figuran las siguientes:²

- a) aumentar el financiamiento a largo plazo del Banco Mundial a través de un cambio en el coeficiente activo/capital de esta institución;
- b) autorizar al Fondo Monetario Internacional para que tenga acceso directo a los mercados privados de capitales; sus créditos en las evaluaciones efectuadas por los bancos grandes. Más aún, los bancos internacionales grandes están imbricados en una estructura oligopólica y no toman decisiones crediticias sin tener en cuenta lo que esperan que hagan sus competidores.
- c) promover el cofinanciamiento entre el Banco Mundial y los bancos privados;
- d) eliminar el concepto de graduación para los países de ingreso mediano;
- e) modificar el sistema de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional;
- f) aumentar la importancia de los préstamos para programas en el Banco Mundial.

En el plano regional, hay también muchas propuestas para ayudar a América Latina a superar la crisis. Entre ellas figuran las siguientes:³

- a) congelar el nivel de proteccionismo y procurar la expansión del comercio regional y de los sistemas de preferencia;
- b) ampliar y vincular entre sí los diversos programas financieros interregionales como los mecanismos de pagos multilaterales⁴ los sistemas de apoyo al balance de pagos,⁵ los planes de seguro de créditos a la importación⁶ y las instituciones dedicadas al financiamiento de proyectos;⁷

2. Véase Comisión Brandt, *North-South: a programme for survival*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1980.

3. Una reseña completa de esta materia aparece en C. Alzamora y E. Iglesias, "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 20, agosto de 1983, pp. 17-47 y Conferencia Económica Latinoamericana, *op. cit.*

4. Cámara de Compensación Centroamericana, Sistema Compensatorio Multilateral de Pagos del Caribe, y el Sistema de Compensación de Saldos y Créditos Recíprocos de ALADI.

5. Acuerdo de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y el Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana.

6. Banco Latinoamericano de Exportaciones, Sistema Andino de Financiamiento de Comercio y la Asociación Latinoamericana de Organismos de Seguros de Crédito a la Exportación.

7. Acuerdo de Santo Domingo, Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y el Fondo para Financiar Saldos Deudores en la Cámara de Compensación Centroamericana.

CUADRO 20
RESUMEN DE PROPUESTAS SELECCIONADAS PARA ALIVIAR
LA CRISIS DE ENDEUDAMIENTO

Gobierno de México ^a	Una nueva ventanilla en el Fondo Monetario Internacional para proveer financiamiento de ligera condicionalidad a países que enfrentan pagos por intereses en exceso de 2% real. Representa una ampliación del concepto en que se basa el actual servicio de financiamiento compensatorio del Fondo.
Kenen ^b	Según esta Propuesta, los bancos privados canjearían sus préstamos a países en desarrollo por bonos de 10-15 años que serían emitidos por una nueva organización internacional apoyada por la OCDE. Los préstamos se canjearían con un descuento del 10% y la devaluación de los activos de los bancos le permitiría a la nueva institución reescalar los préstamos de los países en desarrollo en condiciones más favorables.
Weinert ^c	Los bancos privados canjearían sus préstamos a países en desarrollo por bonos que serían emitidos por el Banco Mundial y éste, a su vez, reprogramaría los préstamos en mejores condiciones. El canje se haría a valor nominal, pero los bonos reeditarían una tasa de interés reducida; esto distribuiría las pérdidas en un período más dilatado que en el plan Kenen, con su devaluación inmediata de 10% en el valor de los activos.
Zombanakis ^d	El Fondo Monetario Internacional extendería sus programas de ajuste a 10-15 años. Los bancos privados reprogramarían entonces sus préstamos en una forma tal que fuera compatible con dichos programas de ajuste más largos y, a su vez, recibiría una garantía del Fondo Monetario Internacional con respecto a los vencimientos posteriores de la reprogramación.
Bolin y del Canto ^e	Propone el establecimiento de una nueva institución pública para otorgar préstamos que llenen el vacío existente entre los préstamos de corto plazo otorgados por los bancos privados y los de más largo plazo de los prestamistas multilaterales. Ellos también prevén una función financiera ampliada para los organismos de crédito de exportación de la OCDE. En lo que se refiere a la fluctuación en los tipos de interés, sugieren que el Banco Mundial provea financiamiento residual que efectivamente garantice un tipo de interés máximo para los países deudores.
Lever ^f	Sobre la base, de una evaluación respecto a qué es lo que constituye un déficit razonable en cuenta corriente, debería ponerse a disposición de los países un monto máximo de financiamiento. Esta evaluación será hecha junto con el Fondo Monetario Internacional. Los préstamos bancarios en este programa también disfrutarían de garantías ofrecidas por los gobiernos de la OCDE.
Avramovic ^g y Massad ^h	Ambos proponen aumentos en la liquidez de los países en desarrollo mediante nuevas emisiones de derechos especiales de giro.

Fuente: Información basada en datos de M. Guerguil, "La crisis financiera internacional: diagnósticos y prescripciones" *Revista de la CEPAL*, N° 24, diciembre de 1984.

^a "Facilidad para el financiamiento del déficit de balanza de pagos provocado por las altas tasas de interés" (mimeo), agosto de 1983.

^b P. Kenen, "A bail-out for the banks", *New York Times*, 6 de marzo de 1983.

^c R. Weinert, "Banks and bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 50, 1983, pp. 138-149.

^d M. Zombanakis, "The international debt threat: a way to avoid a crash", *The Economist*, 30 de abril de 1983, pp. 11-14.

^e W. Bolin y J. del Canto, "LDC debt: beyond crisis management", *Foreign Affairs*, Tercer trimestre, 1983, pp. 1099-1112.

^f H. Lever, "The international debt threat: a concerted way out", *The Economist*, 9 de julio de 1983, pp. 18-20.

^g D. Avramovic, "The debt problem of developing countries at end-1982", *Aussenwirtschaft*, marzo de 1983, pp. 65-86.

^h C. Massad, "La deuda externa y los problemas financieros de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 20, agosto de 1983, pp. 153-167.

c) ampliar las funciones del Banco Interamericano de Desarrollo; y
d) lograr un intercambio de informaciones efectivo, directo y confidencial, sobre las condiciones en que se efectúa la refinanciación y reprogramación de la deuda externa de dichos países⁸.

Todas estas propuestas están bien encaminadas en espíritu e intención: en efecto los problemas públicos exigen soluciones públicas. Sin embargo, su eficacia se ve coartada por el ya mencionado elemento temporal: la mayoría de las propuestas son, en el mejor de los casos, proposiciones de mediano plazo. Debe recordarse que un sistema económico basado en mercados privados tiende a generar un número subóptimo de soluciones públicas. Más aún, las presiones para llegar a una solución pública suelen ser mínimas hasta que los costos externalizados de un problema no sean internalizados por los principales agentes del sistema.

Hasta ahora, la habilidad de los bancos para reprogramar exitosamente las deudas en términos altamente favorables para ellos ha permitido a los países exportadores de capital mantener externalizados los costos de la crisis de endeudamiento, es decir, los países deudores han debido asumirlos mientras que los beneficios han ido a parar en gran parte a manos de los acreedores⁹.

Las soluciones en el plano regional también tropiezan con obstáculos importantes. La principal diferencia, sin embargo, es que los costos de la crisis ya han sido internalizados por parte de los actores económicos más importantes de la región, dando así un mayor impulso a las soluciones regionales. En todo caso, el tiempo sigue siendo un factor importante y no cabe esperar de los acuerdos regionales alivio de inmediato para la crisis de endeudamiento.

8. Véanse, Conferencia Económica Latinoamericana, *op. cit.*, y Alzamora e Iglesias, *op. cit.*

9. Un estudio reciente por A. Fishlow señala que los nueve mayores bancos estadounidenses han obtenido en total beneficios extraordinarios entre 70 y 130 millones de dólares en 1983, debido a las renegociaciones en el Tercer Mundo. Véase, *El Mercurio* (Chile), 16 de enero de 1984. Por supuesto estas estimaciones subestiman la ganancia extraordinaria, ya que el marco correcto para calcular ésta, es utilizar como base las pérdidas que se habrían producido en un mercado competitivo sin oportunidades de reprogramar las deudas.

3. UNA SOLUCIÓN ALTERNATIVA:
UN ACUERDO BILATERAL COMPATIBLE CON EL AJUSTE POSITIVO

Aunque sería del todo aconsejable una solución pública a la crisis y se necesita con urgencia, ella no parece factible en el futuro cercano. Por ello se reduce el campo de acción al plano nacional, en que la respuesta podría ser: un acuerdo bilateral entre el país prestatario y los bancos acreedores que implique una reprogramación de la deuda compatible con un proceso de ajuste positivo.

Ya se ha señalado que América Latina debe reducir su vulnerabilidad externa reestructurando sus relaciones con los acreedores extranjeros y adoptando nuevas estrategias más eficientes de desarrollo y endeudamiento. No obstante, la región probablemente buscará y necesitará financiamiento externo en el futuro. El mérito de un acuerdo bilateral que implique una reprogramación compatible con un proceso de ajuste positivo, descansa en el hecho de que es menos conflictivo que la acción unilateral y, por lo tanto, puede evitar repercusiones negativas graves sobre el acceso futuro al crédito. Este acuerdo debería respetar los términos y condiciones acordados en la Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito en enero de 1984.

*a) Las condiciones de un acuerdo dentro de los criterios del
Plan de Acción de Quito*

En el supuesto de que los efectos sobre América Latina de la actual recuperación económica mundial serán más graduales de lo que normalmente ha ocurrido en la posguerra, y suponiendo también que en el futuro cercano los tipos reales y nominales de interés permanecerán en niveles extraordinariamente altos, a grandes rasgos podría estimarse que, para que América Latina crezca a un promedio anual de 5% en el trienio 1984-1986 y comience un pequeño repunte de sus reservas internacionales, tendrá que reprogramar todos sus pagos de amortización y refinanciar en promedio 80% de sus pagos de interés.

Para lograr este objetivo los banqueros y los países deudores deberían diseñar una reprogramación que como mínimo cubriera el trienio 1984-1986, aunque lo ideal sería que ambos trataran de reestructurar el monto

total de la deuda con los bancos. Es absolutamente indispensable eliminar los traumáticos ejercicios de reprogramación anual que hacen perder el tiempo de las autoridades gubernamentales y banqueros, generan incertidumbre, e inhiben la restauración de un ambiente crediticio normal para América Latina. Se necesita pues establecer un esquema de reprogramación de la deuda que realmente signifique un alivio de los pagos futuros. Este nuevo esquema podría coincidir con los programas de ajuste ampliados del Fondo Monetario Internacional, dando así a los banqueros el respaldo de la condicionalidad de éste.

Sin embargo, el problema no está en realidad en la amortización de la deuda, puesto que los banqueros han mostrado disposición a reprogramarla. El punto neurálgico para la recuperación, en que debe centrarse la atención, es el pago de intereses. Como se ha visto, los bancos han estado refinanciando alrededor de 40 o 50% de dichos pagos. Aún así, sigue bajando su producto interno bruto, porque los países deben generar grandes superávits en el comercio exterior —frente a restricciones externas para desarrollo de las exportaciones— para cubrir el saldo de los intereses que es cuantioso por efecto del extraordinario nivel alcanzado por los tipos de interés nominal. Deben pues, a menos que se modifiquen otros factores, encontrarse fórmulas para reducir la parte de los pagos de interés que no se financia con nuevos préstamos.

Por lo tanto, como parte integral del acuerdo de reprogramación los acreedores habrán de proveer una garantía *ex-ante* de refinanciar 80% de los pagos de interés¹⁰ durante el período 1984-1986. Esta podría expresarse en una escala decreciente, por ejemplo, 90% en 1984, 80% en 1985 y 70% en 1986, para tomar en cuenta la posibilidad de una recuperación paulatina en la economía mundial y tipos de interés internacionales algo más bajos. También podría incluirse en el acuerdo un instrumento históricamente útil, llamado la cláusula *bisque*, que dispusiera un menor grado de refinanciamiento automático cuando se produjese un mejoramiento considerable e imprevisto en la economía mundial o descendieran súbitamente las tasas de interés¹¹.

10. La garantía se vincularía, por supuesto, al cumplimiento de las metas de ajuste que podrían ser menos severas puesto que los países dispondrán de mayor financiamiento por efecto de la postergación de intereses.

11. Las cláusulas *bisque* fueron empleadas por el Gobierno de los Estados Unidos en algunos de los préstamos de la posguerra. Por ejemplo, en 1945 dicho gobierno hizo un préstamo de 4 mil millones

La reprogramación de los pagos de amortización y el refinanciamiento de los pagos de interés debieran efectuarse de acuerdo con un plan que llegue casi al límite de lo que se considera una transacción comercial. Ya se sabe que el plazo debería ser al menos de 10 a 12 años (con un período de gracia de 6 años), ya que en la segunda rueda de la reprogramación mexicana se acordó un período de amortización de 10 años (6 de gracia) y en el caso de Nicaragua en 1980 el plazo fue de 12 años, todo ello sin repercusiones negativas o sanciones por parte de las superintendencias bancarias locales de los acreedores. Sin embargo, una meta aún más aceptable sería 15 años (con un período de gracia de 6 años), un plan de vencimientos que los bancos otorgaron con cierta frecuencia en el decenio de 1970¹². Por otro lado, se ha propuesto en foros latinoamericanos un plazo de amortización de 20 años, lo que sin embargo, posiblemente rebasará el límite de tolerancia de las superintendencias bancarias de los países centrales, ya que representa un plazo tradicionalmente fuera de la competencia comercial de los banqueros y entra en la jurisdicción de los inversionistas institucionales. Aunque garantías de parte de los gobiernos de la OCDE sobre los últimos vencimientos podrían obviar este inconveniente, la solución quedaría fuera de los límites, autoimpuestos aquí, de un acuerdo bilateral.

Los márgenes sobre la LIBOR que regirían para la deuda reprogramada y los pagos de intereses refinanciados —otro de los elementos que determina el costo negociado del crédito— deberán ser tan bajos como sea posible, siempre que cumplan los requisitos de la práctica comercial. Esto implicaría márgenes bastante inferiores a los aplicados en la primera rueda de reprogramaciones y, en la mayoría de los casos, por debajo también de los pactados originalmente. En rigor, este margen no puede precisarse teóricamente, ya que la relación entre los bancos y el país deudor tiene las características de un monopolio bilateral, en la cual el precio que en definitiva se establezca dependerá del poder de negociación relativo del conjunto de los bancos, por una parte, y del país, por otra.

de dólares al Reino Unido, que debía ser amortizado en 50 años, pero en el cual una cláusula *bisque* permitía que el calendario de amortización se ajustase a las condiciones económicas del deudor. Véase, G. Abbot, "The case for cancellation", *Inter-Economics*, N° 7, julio de 1975, pp. 217-221.

12. En las primeras etapas de la expansión de la actividad de los bancos en países en desarrollo, es decir, en la primera mitad del decenio de 1970, eran comunes los préstamos a 15 años. Véase Banco Mundial, *Borrowing in international capital markets*, Suplemento EC 181, Washington, D.C., agosto de 1976.

Pero, incluso dentro de la propia comunidad bancaria, han aparecido propuestas en el sentido que si bien es cierto que la banca no puede aceptar una tasa de interés por debajo del costo marginal de los fondos (es decir, la LIBOR), no lo es menos que sería factible, como medida temporal,¹³ un margen del 1% sobre la tasa LIBOR. Una solución aún mejor, sin embargo, sería un recargo del 1%, o el margen originalmente pactado para la deuda que será reprogramada o refinanciada, cualquiera sea menor. Esto permitiría a países como México, con excelente imagen de solvencia tradicional, volver a acercarse a un costo pactado de crédito normal de menos de 1%; por su parte, la mayoría de los demás países tendrían un recargo algo menor que el pactado originalmente. Incluso existe un precedente, ya que en la exitosa reestructuración bancaria de las deudas de numerosas empresas estadounidenses y canadienses se aplicaron tipos de interés comercial especiales más bajos. Es importante subrayar que algunos especialistas de los países de la OCDE han recomendado que esta estrategia, empleada con los deudores dudosos en los mercados internos, se aplique en el plano internacional¹⁴.

En cuanto a comisiones, en principio no debieran incluirse en un conjunto de reprogramación o refinanciación pues se trata de la administración de una deuda por la cual en su momento se pagaron las comisiones. Sin embargo, conforme a las prácticas bancarias normales, no hay motivo que impidiera acordar su pago a cambio de un margen en el tipo de interés algo menor que el propuesto aquí.

b) La cooperación entre países deudores

Lograr las condiciones de reprogramación expuestas es cuestión de poder de negociación. Como se señaló anteriormente, la capacidad de la banca para imponer condiciones puede haberse visto menoscabada en parte por las reacciones negativas de ciertos círculos influyentes del

13. Véase, P.P. Kuczynski, "Latin American Debt: Act Two", *Foreign Affairs*, tercer trimestre, 1983. Por otra parte, Robert Roosa —socio del banco de inversiones Brown Brothers Harriman y antiguo alto funcionario de la Tesorería de los Estados Unidos— ha declarado que los tipos de interés para las reprogramaciones deben acercarse a la LIBOR. Véase, "Robert Roosa delivers Sturc Memorial Lecture emphasizing a broader role for the Fund & Bank", *IMF Survey*, 15 de diciembre de 1983, p. 374.

14. Véanse, R. Roosa, *IMF Survey* (15 de diciembre de 1984), *op. cit.* y R. Weinert, "Banks and Bankruptcy", *Foreign Policy*, N° 5, segundo trimestre, 1983.

centro y la periferia ante sus recargos excesivamente onerosos sobre las reprogramaciones.

Los países latinoamericanos podrían ejercer una presión adicional. La medida más simple y menos controvertida sería el canje de informaciones entre los países sobre las tácticas negociadoras de los bancos. Esta idea, propuesta por los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y el SELA en el Plan de Acción que presentaron al Presidente Hurtado del Ecuador en 1983,¹⁵ ayudaría a contrapesar las ventajas de que gozan los bancos, que intercambian informaciones por conducto del comité bancario, así como del nuevo instituto organizado recientemente por ellos en Washington, D.C. En la primera rueda de reprogramación, los países prestatarios negociaron en un clima de confidencialidad relativa, lo que en realidad no fue de ningún beneficio a juzgar por la gran semejanza entre los acuerdos logrados por los distintos países. La instauración de un sistema de información de crédito en una institución regional establecida podría resultar un medio fácil de mejorar el poder negociador de los países latinoamericanos.

c) Estabilización de los pagos de interés

El refinanciamiento, en promedio, de 80% de los pagos de interés significa que los pagos en efectivo a los bancos representarían un bajo porcentaje de la deuda, lo cual no deja de ser razonable, ya que incluso si esos pagos fueran equivalentes a una tasa de interés real "normal" de 2% representarían una pesada carga en las condiciones económicas anormales de esta coyuntura. Por ende, es razonable suponer que en la medida que se pretenda lograr aunque sea un ritmo moderado de crecimiento económico los pagos de intereses en efectivo deben quedar muy por debajo del 2% real. No obstante, como una propuesta para el futuro, siempre y cuando la economía mundial recupere cierto dinamismo, sería útil establecer para los préstamos bancarios un tope al tipo de interés en torno a una tasa "normal" —por ejemplo, 2% real—, de tal suerte que lo que la sobrepase sea capitalizado con intereses por los acreedores¹⁶. Esto

15. Véase, Alzamora e Iglesias, *op. cit.*

16. En los años sesenta los bancos establecieron a menudo una tasa máxima y mínima para préstamos con un tipo de interés flotante; sin embargo, no hubo un mecanismo para la capitalización y, por ende, el sistema dejó de ser atractivo para la banca.

daría cierta estabilidad a los pagos de intereses por parte de los deudores. Más aún, los mercados financieros internacionales contarían entonces con un mecanismo "automático" para refinanciar los pagos de intereses y evitar así el trauma y las incertidumbres que los tipos de interés excesivamente altos provocan en los mercados financieros por sus efectos negativos y transitorios sobre la capacidad de los deudores para servir su deuda.

4. OTRAS ACCIONES

Recientemente se han presentado y analizado en medios políticos y académicos dos soluciones unilaterales al problema de la deuda: la moratoria y la conversión unilateral de la deuda a bonos de largo plazo. De hecho, ambas son muy similares, puesto que aquellos que proponen la moratoria no están sugiriendo repudiar la deuda, sino declarar una suspensión temporal de los pagos comerciales y su reemplazo por programas de servicio de la deuda a muy largo plazo. En este caso tampoco habría necesidad de someterse a un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional.

Aunque las condiciones precisas de amortización varían según los proponentes de estos planes, son muy semejantes en principio. El pago de intereses y de capital se suspendería por un plazo de 2 a 5 años, reembolsándose el capital en un período de 20 a 30 años. Las propuestas en lo que toca a las tasas de interés varían desde valores inferiores a las tasas de mercado hasta un 2% real¹⁷.

Quienes proponen esta tesis señalan las siguientes ventajas:

- i) proporcionarían un alivio considerable e inmediato del peso de la deuda;
- ii) darían lugar a un programa de amortización bastante más compatible con el desarrollo que cualquier esquema comercial que concebiblemente pudiera aceptar la banca; y
- iii) eliminarían la necesidad de efectuar innumerables reprogramaciones múltiples, con las consiguientes pérdidas de tiempo y recursos.

17. Lo que no se ha mencionado, y que sería aún más apropiado, es una tasa de interés real calculada no sobre la base de la inflación internacional, sino sobre la base de la relación de precios del intercambio del deudor.

Otro beneficio potencial, citado a menudo por quienes proponen la reconversión unilateral de la deuda en bonos, es que tal emisión podría ayudar a crear un mercado secundario para los títulos de deuda de América Latina. Por un lado, esto permitiría a los bancos liberarse de activos no deseados, colocándolos en ese mercado. Por otro, los países podrían adquirir valiosa información sobre su imagen de solvencia a través de las fluctuaciones en el valor de mercado de esos títulos. Asimismo, cualquier devaluación abrupta del valor de los activos en el mercado podría dar origen a un alivio potencial de la deuda a través de la oportunidad de readquirir las obligaciones a valores más bajos.

Quienes proponen esta solución no pueden ignorar, sin embargo, que existen costos muy importantes. El primero se relaciona con lo que le sucedería a la banca y el acceso futuro al crédito. Una conversión generalizada de la deuda a bonos, o la moratoria, obligaría a la banca a castigar una parte considerable del valor de sus préstamos a los países en desarrollo. Esto implicaría grandes pérdidas contables para la banca. Más aún, las pérdidas recaerían en forma desproporcionada sobre las grandes instituciones acreedoras de los Estados Unidos, que son las menos diversificadas con respecto a la deuda latinoamericana¹⁸.

Estas pérdidas probablemente comprometerían el acceso futuro de los países al crédito bancario. Por un lado, representarían un grave peligro para la solvencia de muchas de las más grandes instituciones financieras del mundo. Las incertidumbres paralizarían los mercados crediticios y provocarían un alza rápida e importante en las tasas de interés, sobre sus exagerados niveles actuales.

Con ello, según algunos analistas, la crisis de la deuda se extendería a los mercados del Norte, impidiendo la recuperación económica en la OCDE,¹⁹ y sería, por lo tanto, mucho más difícil la recuperación de la imagen de solvencia de América Latina.

Por otro lado, los acreedores recuerdan por largo tiempo las pérdidas contables, como lo muestra la renuencia de los inversionistas institucionales a entrar de nuevo al mercado de bonos de los países en desarrollo luego de su desastrosa experiencia en la primera mitad de este siglo. En un sistema bancario moderno estas repercusiones negativas se

18. Véase, D. Wyss y R. Napier, "The World Debt Crisis and the U.S. Economy", *Data Resources U.S. Review*, septiembre de 1983, pp. 1.24-1.29.

19. *Ibid.*

intensifican. En primer lugar, existen las externalidades negativas ya mencionadas, que hacen que la crisis llegue a todos los rincones de la red financiera mundial. Por otro lado, las pérdidas estarían desproporcionadamente concentradas en los grandes bancos, que son los que están más orientados hacia el exterior y que en gran medida son responsables de encauzar el crédito proveniente de cientos de bancos pequeños orientados al mercado interno, que proveen una parte considerable de los fondos para el crédito comercial. Más aún, los grandes bancos tienen también algún control sobre los mercados de bonos puesto que frecuentemente organizan la emisión de dichos instrumentos²⁰.

También es problemática la posibilidad de aprovechar los beneficios de un mercado secundario. En primer lugar, habría que ver quién compraría los títulos. Por otro lado, una emisión unilateral de bonos por parte de uno o más deudores pequeños involucraría valores muy bajos para sustentar un mercado secundario eficiente. Aunque tal gestión por parte de un gran deudor o de muchos pequeños podrían dar origen a valores suficientes para formar un mercado secundario, las pérdidas impuestas al sistema bancario podrían ser tan cuantiosas e inmediatas que probablemente trastornarían los mercados primario y secundario por un plazo dilatado, perjudicando tanto el acceso al crédito como la reconversión de la deuda antigua.

20. Existe, por supuesto, la posibilidad de emitir bonos sobre deuda con bancos que encuentren aceptable tal arreglo, como aquellos de pequeño tamaño en Estados Unidos y Europa, poco expuestos en América Latina. Pero esta posibilidad teórica no puede materializarse por las cláusulas de incumplimiento recíproco que efectivamente a todos los bancos en el mismo barco. Más aún, este barco está piloteado por las grandes instituciones de los Estados Unidos.

APÉNDICE
ASPECTOS CONCEPTUALES DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE

1. AJUSTE Y FINANCIAMIENTO

La necesidad de iniciar un proceso de ajuste surge cuando la economía enfrenta un déficit en la cuenta corriente de su balance de pagos que no puede financiar de manera sostenida. Dicho en otros términos, el ajuste es ineludible cuando la diferencia entre el gasto interno y el ingreso —que, por definición, equivale al déficit de la cuenta corriente— sobrepasa la magnitud máxima que la economía puede financiar, ya sea mediante la captación neta de préstamos e inversiones extranjeras o bien a través de la utilización de las reservas internacionales. En esas circunstancias, el proceso de ajuste adquiere un carácter inevitable, que deriva, en último término, de una restricción presupuestaria fundamental: la imposibilidad de que la economía gaste (“absorba”) más recursos que los que tiene, entre propios y prestados.

El desequilibrio externo que las políticas de ajuste deben corregir puede tener origen en factores internos —como una expansión excesiva de la demanda agregada o la mantención de un tipo de cambio real muy bajo— o en factores externos. A su vez, estos últimos pueden ser de naturaleza transitoria —por ejemplo, un alza pasajera en las tasas internacionales de interés o una caída cíclica en la relación de precios del intercambio— o de carácter permanente, como por ejemplo, un deterioro del poder de compra de las exportaciones causado por el desplazamiento

(parcial o total) de un producto de exportación en el mercado mundial por sustitutos más eficientes o baratos.

Estas distinciones son importantes ya que, en principio, las políticas de ajuste deberían limitarse a corregir los déficit de origen interno y los que se deben a causas externas de carácter permanente. En cambio, los saldos negativos de la cuenta corriente originados en factores externos transitorios no deberían eliminarse mediante el ajuste de la economía, sino que deberían ser financiados recurriendo a las reservas internacionales o al endeudamiento externo. Naturalmente, en la práctica, si no se cuenta con un monto adecuado de reservas o si no se logra obtener el financiamiento necesario en el exterior, será preciso aplicar también políticas de ajuste para cubrir al menos una parte del saldo negativo originado por factores externos transitorios.

2. LAS POLÍTICAS BÁSICAS DE AJUSTE

En esencia, las políticas de ajuste son de dos tipos: las que reducen el nivel (o el ritmo de crecimiento) de la demanda interna y las que elevan los precios relativos de los bienes transables internacionalmente (es decir, los exportados o exportables, los importados y los que sustituyen importaciones) en relación con los precios de los bienes no transables.

Como se verá, ambos grupos de políticas son necesarios para que el proceso de ajuste no sólo logre su objetivo básico de reducir el desequilibrio externo a un nivel que sea financiable, sino que además obtenga este resultado de manera eficiente.

Las políticas de control de la demanda agregada —típicamente, las políticas fiscal, monetaria y de ingresos— contribuyen a restablecer el equilibrio externo a través de tres mecanismos básicos. Por una parte, al restringir el nivel del gasto interno, reducen directamente las importaciones y dejan disponibles para la exportación bienes que previamente eran absorbidos por la demanda interna de consumo o inversión. Por otra, al reducir también el gasto interno en bienes no transables, liberan recursos reales, los cuales pueden ser utilizados para expandir la producción de exportaciones y de sustitutos de importaciones. Por último, al elevar la tasa interna de interés, las políticas monetarias restrictivas tienden a inducir una mayor captación neta de financiamiento externo y reducen, por ende, el monto del desequilibrio externo que es preciso eliminar.

A su vez, políticas como las de aumento del tipo de cambio, subsidio y promoción de exportaciones y alza de aranceles, que elevan los precios relativos de todos o una parte de los bienes transables, complementan los efectos de las políticas de control de la demanda agregada mediante los cambios que generan en la composición del gasto interno y en la estructura de la producción.

Así, por ejemplo, una devaluación, al aumentar el precio en moneda nacional de las exportaciones, importaciones y sustitutos de las importaciones, tiende, en primer lugar, a reducir la demanda interna de todos estos bienes. Con ello contribuye a acentuar la expansión de las exportaciones y la merma de las importaciones causada por la baja del gasto interno que traen consigo las políticas de restricción de la demanda agregada. Además, el aumento del precio relativo de los bienes transables provocado por la devaluación eleva la rentabilidad de las actividades que los producen y, en consecuencia, incentiva una producción mayor de exportaciones y de bienes que compiten con las importaciones. Naturalmente, la devaluación genera efectos exactamente opuestos sobre la demanda y oferta de bienes no transables: al reducir el precio relativo de éstos, estimula por una parte su consumo y, por otra, desalienta su producción. Este último cambio refuerza el que entraña la baja del gasto interno global, causada por las políticas de control de la demanda, y tiende, por lo tanto, a facilitar la reasignación de recursos desde la producción de bienes no transables hacia las actividades exportadoras y las que reemplazan importaciones. El primer cambio por el contrario, lleva a neutralizar los efectos de la declinación de la demanda interna global y contribuye, en consecuencia, a atenuar el consiguiente descenso en los niveles de actividad y empleo de los sectores productores de bienes y servicios no transables.

En suma, la aplicación simultánea de políticas de control de la demanda y de cambios en los precios relativos permite reducir la magnitud del desequilibrio externo mediante la baja en la demanda interna total, mediante un ajuste en la composición del gasto (desde los bienes transables hacia los no transables) y mediante ajustes en la estructura de la producción (desde la de bienes no transables a la de transables). Además en teoría, dicha combinación de políticas permitiría alcanzar el objetivo de restablecer el equilibrio externo manteniendo el nivel global de ocupación.

Naturalmente, para que se logre esto último, deberá darse un proceso de reasignación de recursos desde las actividades productoras de bienes

no transables a las que producen exportaciones y sustitutos de importaciones. En razón del carácter relativamente específico que tienen los recursos, sobre todo en el corto plazo, y también de la necesidad de ampliar la capacidad instalada en los sectores productores de bienes transables, dicho proceso de reasignación requerirá tiempo y nuevas inversiones. De allí que, en la práctica, el proceso de ajuste sólo podrá llevarse a cabo satisfactoriamente en un contexto dinámico de crecimiento económico. Y de allí, asimismo que, para lograrlo, sea preciso complementar las políticas de restricción de la demanda y de cambios en los precios relativos con otras orientadas a promover la inversión en las actividades de exportación y de sustitución de importaciones y a facilitar la movilidad y readaptación de la mano de obra.

3. LOS COSTOS DEL AJUSTE

Como ya se expresó, el imperativo del ajuste surge de la imposibilidad de seguir financiando un déficit de la cuenta corriente. Cuando ello ocurre, se debe forzosamente reducir la diferencia entre el gasto interno y el ingreso a un monto compatible con el flujo efectivo de financiamiento externo. La cuestión central en esas circunstancias, no es si se puede evitar el proceso de ajuste —pues cuando las reservas internacionales caen por debajo del nivel mínimo necesario para permitir una operación fluida del comercio internacional y no es posible obtener nuevo financiamiento externo, la necesidad de equilibrar el balance de pagos se hace insoslayable—, sino cómo minimizar su costo. En consecuencia, reducir el déficit de la cuenta corriente al monto que se puede financiar y lograrlo con el menor costo posible son los dos objetivos fundamentales del proceso de ajuste.

En rigor, es el cumplimiento más o menos cabal de esta última condición lo que permite distinguir entre procesos de ajuste más o menos eficientes. En efecto, el logro del primero de los objetivos mencionados —la reducción del desequilibrio externo— implica necesariamente un costo para la sociedad, al menos en términos relativos: para alcanzarlo es preciso expandir las exportaciones, contraer las importaciones, o hacer ambas cosas a la vez.

En cualquiera de los tres casos hay un resultado común y fundamental que conviene subrayar: la disminución del volumen de los bienes que

quedan disponibles en el mercado interno para satisfacer los gastos de consumo e inversión. Desde el punto de vista social, es precisamente esta baja real de los bienes disponibles (o de su ritmo de crecimiento), lo que constituye el costo inevitable del ajuste a un desequilibrio externo. Por cierto, en la medida que se disponga de mayor financiamiento externo, dicho costo puede distribuirse en forma distinta a lo largo del tiempo, lo que, como se verá más adelante, puede ser crucial, especialmente desde el punto de vista de la viabilidad político-social de los programas de ajuste. Sin embargo, tarde o temprano el costo tiene que pagarse.

Cabe sin embargo distinguir claramente este costo inherente a los procesos de corrección de un desequilibrio externo de otro costo social que a menudo acompaña en la práctica a las políticas de ajuste: la caída del producto interno. En efecto, a diferencia de la disminución del *gasto* interno —y de su contrapartida, *los bienes disponibles*—, la contracción de la *producción* interna *no* constituye una consecuencia inevitable de las políticas de ajuste. Como ya se explicó, éstas exigen que se reduzca la relación entre el gasto y el ingreso, objetivo cuya consecución —en la medida en que se restrinja el gasto— se verá facilitada por el aumento de la producción interna y dificultada por su descenso.

Esto último resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que para disminuir el desequilibrio externo normalmente se necesitará, además de reducir las importaciones, incrementar las exportaciones. Por cierto, la manera eficiente de alcanzar esos dos resultados será elevar la producción, tanto de exportaciones como de sustitutos de importaciones. Dependiendo del grado de utilización de los recursos existentes y de la facilidad y rapidez con que puedan desplazarse de un sector a otro, tales aumentos de producción podrían hacer necesario algún descenso de la producción de bienes no transables; incluso en este caso el nivel global de la actividad económica no tendría por que disminuir, ya que, en teoría, la menor producción de bienes no transables podría y debería ser compensada por el incremento de la producción de exportaciones y sustitutos de importaciones.

En consecuencia, una política de ajuste que reduce no sólo el gasto interno sino también la producción interna origina un excesivo sacrificio y debe calificarse como ineficiente, ya que a la inevitable disminución del volumen de bienes disponibles que requiere la corrección del desequilibrio externo añade un descenso innecesario, y en definitiva contraproducente, de la producción de bienes transables.

El ajuste ideal a un desequilibrio externo se caracteriza, pues, por elevar las exportaciones, reemplazar parte de las importaciones de bienes intermedios con producción interna, y eliminar las importaciones prescindibles o sustituirlas con productos locales, en caso de existir esta última posibilidad. Menos deseable es, en cambio, el ajuste que reduce, pero no reemplaza, las importaciones de bienes intermedios necesarios: en ese caso, la corrección del desequilibrio externo se obtiene a costa de una declinación de la actividad económica y del empleo.

Este último tipo de ajuste tiene como ventaja la rapidez. En efecto, por su intermedio se puede provocar a corto plazo una contracción muy drástica de las importaciones, siempre que se acepte incurrir en los consiguientes costos recesivos. Por el contrario, el ajuste ideal es más lento; como se explicó, precisa de cambios estructurales en la oferta, para los cuales deben necesariamente producirse también modificaciones en la esfera de la producción y de la comercialización.

En principio, es cierto que si existe capacidad ociosa o si sólo se trata de desviar hacia el exterior aquella parte de la producción liberada por la restricción del gasto interno, la respuesta productiva puede ser rápida. Sin embargo, es probable que en la práctica se vea limitada por la necesidad de adecuar la calidad y el tipo de los bienes producidos a los requisitos de los mercados externos y, también, por los plazos relativamente largos que toma la comercialización en esos mercados. En efecto, aun cuando los bienes sean competitivos internacionalmente en términos de precio, calidad y financiamiento, su colocación en los mercados externos exige tiempo y esfuerzo, pues también es indispensable garantizar a los compradores estabilidad y continuidad en el abastecimiento. La penetración de nuevos mercados será aún más lenta y difícil si la economía internacional se encuentra estancada o en declinación, pues en tales circunstancias será necesario desplazar a otros competidores que probablemente tampoco tendrán mejores alternativas para colocar su producción.

En consecuencia, mientras mayor sea el tiempo disponible para llevar a la práctica estos cambios, mayor será también la probabilidad de que el ajuste y la corrección del desequilibrio externo se efectúen mediante modificaciones en la estructura de la oferta y, más específicamente, mediante una mayor producción de bienes transables, y no mediante reducciones excesivas en la demanda, con el consiguiente efecto negativo sobre el nivel global de la actividad económica.

De allí se desprende, también, la importancia de contar con un financiamiento externo más abundante: esto permite disponer del tiempo necesario para que se lleve a cabo la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables indispensable para un proceso eficiente de ajuste.

En este sentido, la reciente experiencia de la región ilustra claramente las consecuencias negativas que ejerce sobre el proceso de ajuste la insuficiencia del financiamiento externo. En efecto, como ya se explicó, durante el período 1982-1983 el ingreso neto de capitales se contrajo espectacularmente. En parte por ello y en parte por la declinación que simultáneamente se registró en el comercio internacional, el proceso de ajuste fue necesariamente muy brusco y condujo a una gran caída de las importaciones y a un incremento muy pequeño de las exportaciones. Como la contracción de las importaciones afectó no sólo a las compras de bienes finales prescindibles sino también a las de bienes intermedios indispensables para mantener los niveles de actividad interna, contribuyó a provocar una considerable declinación del producto interno bruto.

4. AJUSTE E INFLACIÓN

Es frecuente que el desequilibrio externo coexista con la inflación, especialmente cuando su causa principal es la exagerada expansión del gasto interno. En efecto, al crecer éste con excesiva velocidad, también tienden a subir con rapidez tanto los precios como las importaciones. La política económica enfrenta entonces un doble y complejo desafío: corregir el desequilibrio externo a través de los procesos de ajuste y reducir o eliminar una forma de desequilibrio interno —la inflación— a través de las políticas de estabilización.

Aunque estos dos problemas y las políticas orientadas a superarlos guardan estrecha relación, conviene inicialmente separarlos, ya que existen también entre ellos significativas diferencias analíticas y prácticas.

Una primera diferencia de importancia es la muy diversa posibilidad que hay de postergar su solución. En efecto, y por razones que ya se mencionaron, cuando el *déficit* de la cuenta corriente del balance de pagos alcanza un monto que no puede financiarse a través del ingreso neto de capitales o de la reducción de las reservas, se hace inevitable la aplicación de medidas de ajuste. Por el contrario —y como la experiencia

latinoamericana lo demuestra abundantemente— los países pueden tolerar procesos inflacionarios de cierta magnitud durante períodos relativamente prolongados.

Otra diferencia significativa dice relación con el costo social de las políticas de estabilización y de los procesos de ajuste. Como ya se explicó, estos últimos necesariamente tienen un costo real, ya que la corrección del desequilibrio externo exige la reducción del volumen (o del ritmo de crecimiento) de los bienes que quedan disponibles internamente para satisfacer las demandas de consumo e inversión. En cambio, el control del proceso inflacionario no implica, por lo menos desde un punto de vista teórico, un costo real inevitable. En efecto, en teoría, no hay razón por la cual reducir la inflación signifique necesariamente una caída de la actividad económica. En esencia, lo que una política eficiente de estabilización debe lograr es desacelerar simultáneamente los ritmos de cambio de los valores nominales de variables claves como la oferta monetaria, el tipo de cambio, las remuneraciones, las utilidades y las tasas de interés, lo que, en principio, puede lograrse sin afectar la esfera real de la economía.

No obstante, se sabe que, en la práctica, las políticas de estabilización suelen ir acompañadas por bajas en la actividad económica y el empleo. Una causa fundamental de ello es precisamente la falta de simultaneidad en la reducción del ritmo de aumento de las variables mencionadas. En efecto, como ocurre en muchos casos, si la desaceleración del crecimiento de las remuneraciones y de la oferta de dinero es anterior a la de los intereses y los precios, o bien más pronunciada, la política de estabilización tenderá a provocar una contracción en la actividad económica real.

Una tercera diferencia importante entre los procesos de ajuste y estabilización se vincula con la rapidez o intensidad con que ellos pueden llevarse a cabo. En el caso del primero, es claramente preferible un proceso gradual; como ya se vio, la manera ideal de corregir un desequilibrio externo requiere cambios en la estructura de la producción, con la consiguiente reasignación de recursos, todo lo cual toma tiempo. En cambio, el control de la inflación precisa sobre todo ajustes por el lado de la demanda; y si bien para ello es necesaria una política coordinada, que permita desacelerar al mismo tiempo los cambios nominales de una serie de variables claves, no es indispensable modificar significativamente la estructura de la producción. De allí que, en principio, la reducción de la inflación pueda ser rápida. En la práctica, sin embargo, suele

ser lento el avance de los procesos de estabilización. La razón fundamental de ello es que se encuentran condicionados decisivamente por la rapidez con que puedan modificarse las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. En rigor, es la relativa rigidez de estas expectativas la que hace preferibles en la práctica las políticas de estabilización de tipo gradual: si, en un intento de disminuir la inflación bruscamente, la política económica fija, en materia de aumento del nivel de precios, metas muy inferiores a las expectativas inflacionarias de los principales agentes económicos, el nivel de la producción bajará junto con el ritmo de la inflación. De allí la importancia de que la política de estabilización establezca metas que no carezcan de credibilidad en el marco de las expectativas inflacionarias existentes. Y de allí, también, que, en razón de la lentitud con que se modifican estas últimas, frecuentemente convenga que la política de estabilización sea gradual.

Sin embargo, si el marco de credibilidad para la reducción de la inflación resulta muy pequeño y, sobre todo, si el ritmo de la inflación existente es muy alto, su paulatina reducción puede implicar un período tan largo que, en la práctica, no resulte creíble sea precisamente que el gobierno persista en su política durante el tiempo necesario. En tales circunstancias, puede ser preferible un tratamiento de *shock*, basado en una política de ingresos que ajuste simultánea y drásticamente los precios, los salarios, los intereses, el tipo de cambio, los arriendos, etc., y que vaya acompañada por reducciones considerables del déficit fiscal y de la expansión monetaria. Sin embargo, también en este caso es vital que las medidas se adopten al mismo tiempo en relación con todas esas variables. Si, como ha ocurrido en el pasado, el tratamiento de *shock* consiste en frenar bruscamente el incremento de algunas variables —típicamente la oferta monetaria y los salarios— mientras se dejan libres las demás, se tenderá a generar efectos distributivos indeseables e innecesarios, como asimismo caídas en el nivel de la producción igualmente inconvenientes y evitables.

5. AJUSTE, ESTABILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN

Como ya se señaló, la aplicación simultánea de políticas de ajuste —orientadas a reducir el desequilibrio externo— y políticas de estabilización —encaminadas a disminuir el ritmo de la inflación— implica una tarea

bastante más compleja que la de enfrentar solamente una de las dos situaciones. De hecho, cuando es preciso disminuir a la vez el déficit de la cuenta corriente y la intensidad del proceso inflacionario, es más probable que la política económica, en lugar de reducir sólo el gasto interno y el ritmo de aumento del nivel de precios, reduzca además, sin proponérselo, la producción y el empleo.

No obstante, en la medida en que exista un segundo desequilibrio interno de importancia en la forma de una significativa capacidad productiva ociosa en prácticamente todos los sectores, se hace más probable una *política expansiva de ajuste y estabilización*. Por cierto, dicha opción depende también decisivamente de la posibilidad de aumentar el volumen de las importaciones, y en especial las de bienes intermedios, ya que, en circunstancias como las descritas, la escasez de insumos importados constituye la principal restricción que se opone a la elevación del nivel de actividad económica.

Como es fácil advertir, es el escenario hipotético que refleja en buena medida la realidad que viven hoy no pocas economías de América Latina. Es por ello que el fortalecimiento de la recuperación de la economía mundial es tan fundamental para la región, ya que, a través de sus efectos favorables sobre el volumen y precio de las exportaciones, permitiría financiar un monto mayor de importaciones. Si así sucediera, y si además se aplicaran políticas económicas coherentes, sería posible lograr al mismo tiempo tanto un ritmo moderado de crecimiento económico como reducciones en la magnitud del desequilibrio externo y en la intensidad del proceso inflacionario. Naturalmente, el avance simultáneo en estas tres áreas fundamentales sería mucho mayor en caso que se obtuvieran condiciones menos gravosas para el servicio de la deuda externa en las negociaciones con los bancos internacionales, y si disminuyeran las tasas de interés en los principales mercados financieros mundiales, ya que en tal caso sería posible incrementar con mayor rapidez el volumen de las importaciones (que, como se señaló, constituyen en la actualidad la restricción principal para lograr un crecimiento económico más intenso) sin que dicho aumento redundara en una ampliación insostenible del déficit de la cuenta corriente.

TRANSFORMACIÓN Y CRISIS EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE,
1950-1984*

CEPAL

* Secciones 3, 4, 5 y 6 (páginas 19 a 39) del capítulo I "Estilos de desarrollo del capitalismo periférico latinoamericano desde la pos-guerra hasta la crisis", en "Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe" (LC/L.332(Sem.22/3)), vol. 1, Santiago de Chile, abril de 1985.

3. DESDE LOS AÑOS SESENTA EN ADELANTE. EL AUGE DEL COMERCIO EXTERIOR Y LA CRISIS DEL PETRÓLEO

a) El proceso económico

Desde mediados de los años sesenta la evolución del comercio mundial, tanto por su dinamismo como por su mayor apertura al abastecimiento desde América Latina fue ampliando paulatinamente las posibilidades de la región. El potencial de diversificación y expansión que no había existido en el decenio de 1950 alteraba uno de los elementos decisivos que había caracterizado el estilo de desarrollo de algunos países desde los años treinta.

Los cambios comerciales y políticos externos derivaban de la recuperación de Europa, del surgimiento del Japón, de la aparición de una incipiente multipolaridad y de un mayor grado de distensión posterior a la guerra fría. La nueva situación traía aparejada un mayor dinamismo y capacidad de acceso al comercio mundial, una ampliación potencial del grado de acción política de los países en desarrollo, y un mayor interés de la inversión extranjera por participar en la actividad económica latinoamericana.

Simultáneamente, el mercado de capitales externos empezó a cambiar para América Latina. Las economías europeas, que habían absorbido un porcentaje apreciable de capitales en la posguerra, liberaban una parte de ellos y la transnacionalización de las empresas adquiría un fuerte impulso. Así, conjuntamente con la mayor disponibilidad de fondos, surgía un agente de comportamiento muy agresivo, lo que ponía de manifiesto que

los cambios externos, si bien brindaban oportunidades, entrañaban a la vez presiones y, en ocasiones, límites a las opciones posibles.

Tampoco debe olvidarse que el triunfo de la revolución cubana significó un cambio radical de estilo de desarrollo para uno de los países de la región. Ya en 1961 los Estados Unidos replicaba en Punta del Este con un nuevo proyecto de modernización mediante el cual la región se incorporaría más plenamente al sistema económico mundial y en el que el capital extranjero jugaría un nuevo y decisivo papel.

A consecuencia de estos fenómenos y de las dificultades económicas y políticas de carácter interno descritas anteriormente, a mediados de los años sesenta se comenzaron a gestar cambios en las políticas destinadas a modificar el estilo previo de desarrollo económico. Este primer intento de cambio de estilo debió darse por terminado cuando la crisis desatada en 1973 y los importantes cambios que se introdujeron en el escenario internacional a partir de 1974 obligaron a nuevos cambios cualitativos en los estilos de desarrollo.

En esta primera etapa, que abarca desde mediados de los años sesenta hasta la crisis de 1973-1974, paulatinamente los países fueron alterando sus políticas económicas en un esfuerzo destinado a aprovechar el dinamismo del comercio exterior y el surgimiento de nuevos polos de demanda. Se fomentaron esquemas de integración o cooperación en los planos regional, subregional y bilateral, tratando de otorgar a los mercados externos un papel más importante que en la etapa anterior; se intentó encuadrar la industrialización en mercados más amplios y extender el avance del progreso técnico a la agricultura para aprovechar las nuevas condiciones externas; se atribuyó un papel importante al fomento de las exportaciones; y simultáneamente, a medida que mejoraban los ingresos corrientes y de capital del balance de pagos, se exploraron liberalizaciones de las importaciones y se tendió a uniformar las tasas cambiarias. Todo ello con el objeto de eliminar las distorsiones del pasado y crear condiciones para una incorporación más plena a la economía capitalista central.

Se reformaron también las legislaciones que afectaban al capital extranjero con la doble finalidad de captar mayores montos de inversión extranjera directa y de ceder a las presiones externas. Hubo en este campo una gran diversidad de actitudes. En algunos países se limitaba su acción a ciertos sectores y se imponían cotas a los retornos del capital, en tanto que en otros se tenía una actitud más liberal. En general, en esta

etapa primó el criterio de atribuir un papel complementario al capital extranjero, limitando su acción a los sectores productivos y restringiendo su acceso al financiero. No obstante, en los sectores de demanda más dinámica y tecnología más avanzada, la penetración del capital extranjero fue significativa. De otro lado, en lo referente a los recursos naturales, excluida la agricultura, hubo una inclinación generalizada a su nacionalización, lo cual permitió a los países mantener o recuperar el control de su actividad minera y energética.

Los cambios externos vinieron acompañados de cambios en las políticas internas. La transformación productiva constituyó un cambio de énfasis más que de dirección. La industrialización siguió siendo su eje, pero los proyectos consideraron ahora no sólo el mercado interno sino que intentaron complementarlo con los mercados subregionales, regionales o mundiales. Esto supuso, en algunos casos, elevar el grado de elaboración de los recursos naturales que se exportaban, ya fueran tradicionales o nuevos. En otros, requirió incorporar nuevas ramas destinadas al consumo duradero, a los insumos intermedios básicos o a los bienes de capital.

En varios países también se intentó aplicar reformas en el sector agrario. En teoría, se perseguía simultáneamente una ampliación del mercado interno, por la incorporación a los mercados monetarios de grupos hasta entonces marginados, una explotación más intensa de recursos naturales poco aprovechados y una mayor penetración del progreso técnico. La industria no sólo abastecía esta transformación sino que también aprovechaba la expansión interna de los mercados.

En los países centroamericanos la expansión agrícola moderna diversificó la oferta en el plano nacional —incorporándose productos tales como el algodón, el azúcar y la carne en países que no los exportaban— y se la orientó hacia el mercado norteamericano. Dadas las dificultades de expansión de la frontera agrícola, en algunos países el crecimiento significó presión sobre las tierras ya ocupadas y desplazamiento de campesinos dedicados a cultivos tradicionales o pequeños finqueros.

Por otra parte, no se cuestionaba el papel de la industria en la transformación, sino que se asociaba a mercados más amplios y se la integraba técnicamente a otros sectores, tanto internos como subregionales. En los países grandes y medianos, en que el comercio exterior se había restringido a porcentajes reducidos del producto, el nuevo enfoque productivo aspiraba a flexibilizar la oferta, pero no pretendía que fueran los mercados externos los que impusieran el norte a la transformación.

Las nuevas condiciones externas brindaban oportunidades, pero su aprovechamiento distaba de ser fácil en el marco del estilo prevaleciente hasta entonces. Era imprescindible que cambiaran las funciones del Estado y que se establecieran relaciones de otra naturaleza con la empresa transnacional y condiciones diferentes de funcionamiento para el comercio y el financiamiento externos. Naturalmente, tales cambios eran función de las condiciones particulares de cada país, y en especial, de la etapa en que se encontrara su proceso de transformación productiva y su dotación de recursos. En algunos casos, se exigía una fuerte ampliación del papel de las empresas públicas; en otros, el apoyo a grupos privados nacionales que debían modernizar algún sector; por doquier, una mayor capacidad de maniobra a la empresa transnacional, una ampliación de las tareas del gobierno general y reformas de las políticas económicas. Como se verá, los países reaccionaron en formas disímiles y obtuvieron a la vez resultados muy diferentes.

Muchos países llevaron a cabo importantes modificaciones en la estructura institucional de sus economías. Paulatinamente los gobiernos avanzaron en la planificación de sus actividades, tanto de corto como de largo plazo. Aunque no siempre se consiguió encuadrar su acción en el marco de un plan formal, de hecho la actividad pública ganó en coherencia y claridad de objetivos. La creciente capacitación de las burocracias y tecnocracias públicas permitió llevar adelante importantes inversiones, tanto en infraestructura como en sectores industriales, como asimismo, manejar políticas económicas que permitieron ejecutar estrategias de largo plazo y adaptarse a las cambiantes condiciones externas.

También se avanzó, aunque con mayor disparidad, en las reformas impositivas, administrativas y agrarias. Naturalmente, estas reformas, especialmente la agraria, despertaron mayores reacciones que el resto, de modo que los logros distaron de los objetivos que se habían propuesto.

Se organizaron los mercados financieros, promoviéndose cambios en el proceso de acumulación y una mayor inserción en el ámbito internacional. Gradualmente se introdujeron en dichos mercados mecanismos de ajuste de la inflación, lo que significó atenuar las distorsiones del pasado y agregar una nueva herramienta para el manejo de situaciones inflacionarias.

Tal como se verá más adelante, en el plano político los cambios en el estilo difirieron ampliamente entre los países. En algunos, en concordancia con los cambios económicos e incluso como condición previa a ellos,

se recompuso el sustento económico y social de los gobiernos. Se dio una mayor cabida a la empresa transnacional, a las fuerzas armadas, a las tecnocracias y burocracias representativas de grupos medios en ascenso, y se excluyó a los grupos populares urbanos que habían sido uno de los pilares del populismo. En otros, se trató de ampliar la base de los regímenes populistas y desarrollistas, incorporando en forma creciente a los procesos electorales a grandes grupos urbanos y rurales. En general, los gobiernos que surgieron de estos últimos procesos enfrentaron crecientes contradicciones como fruto de presiones por satisfacer demandas que se ampliaban con rapidez. Por último, en otros países las alianzas de gobiernos lograron consolidar el funcionamiento político y fueron capaces de limitar y absorber las demandas de los grupos económicos y sociales que las sustentaban.

Los resultados económicos de este período pueden sintetizarse, para la región en su conjunto, en un notable aumento del dinamismo económico y una visible ampliación del papel del comercio exterior en la transformación productiva. Tal síntesis oculta, sin embargo, un amplio abanico de resultados.

Entre mediados de los años sesenta y 1974 el dinamismo económico de la región superó el 6.5% anual y entre 1970 y 1974 superó el 7%. La aceleración del crecimiento fue común a la gran mayoría de los países. En algunos países exportadores netos de petróleo, especialmente en Venezuela, el incremento más reducido del producto se vio acompañado por un efecto positivo en la relación de intercambio y por un apreciable dinamismo del ingreso nacional. (Véase de nuevo el cuadro 4).

Los dos países de mayor tamaño económico y demográfico aceleraron notablemente el crecimiento económico y muy especialmente Brasil, cuyas tasas promedio bordearon el 10% anual. Tal crecimiento se apoyó en un fuerte proceso de industrialización y en un aprovechamiento creciente de los recursos naturales, incluida una expansión de la frontera agrícola.

Otros países pequeños, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, combinaron la dinámica incorporación de nuevos recursos naturales a sus productos de exportación con el avance en las primeras etapas de la industrialización, pues habían comenzado el período con limitados avances en ese proceso. Lograron de esta forma elevadas tasas de crecimiento económico. La modernización agrícola e industrial permitió también a Guatemala y Colombia crecer aceleradamente.

En contraste con estos éxitos, los países del Cono Sur, que habían marchado a la vanguardia de la región en sus procesos de transformación económica y social, sólo consiguieron crecimientos moderados e incluso muy reducidos. También cedió el ritmo de crecimiento en otros países, en que la industrialización había avanzado poco, por lo que no consiguieron enfrentar con éxito los problemas relativos a los mercados externos restringidos y a la incorporación al comercio regional e internacional.

La disparidad de resultados verificada en el dinamismo económico se observa también en el comercio exterior. Los cambios en las políticas económicas y las nuevas condiciones del comercio exterior permitieron que en el período 1965-1974 el crecimiento anual del volumen de las exportaciones alcanzara o superara el 7% en siete países, y el 10% en cuatro de ellos, en tanto que el poder de compra, de las exportaciones excedió el 7% en ocho países y el 8% en seis de ellos. (Véanse de nuevo los cuadros 1 y 2). Por el contrario, en algunos países, como los del Cono Sur, el crecimiento del volumen de las exportaciones no alcanzó al 2% de promedio anual. Diferencias similares se pueden establecer entre los países en cuanto a capacidad de captación de inversión directa extranjera o financiamiento externo.

Como resultado de estos comportamientos, la capacidad de importar sufrió cambios apreciables en relación con el período de posguerra analizado anteriormente. Algunos países que habían comprimido intensamente sus coeficientes de importación, como Brasil y México, hicieron crecer aceleradamente sus importaciones y dieron una mayor flexibilidad a la oferta. El primero de estos países se constituyó en un caso notable, al alcanzar una tasa promedio anual de 19% de crecimiento del volumen de sus importaciones, las cuales si bien en parte pueden haberse destinado a acumulación de existencias, facilitaron la transformación industrial y el crecimiento económico alcanzado durante el período.

Por el contrario, algunos de los países pequeños y medianos vieron reducirse el ritmo de crecimiento de sus importaciones, hecho que repercutió negativamente en su dinamismo económico; las importaciones de Perú y de los países centroamericanos, excepto Costa Rica, crecieron a tasas anuales de entre 3 y 4%, muy inferiores a las del período anterior.

CUADRO 1
 AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO^a DEL PODER DE
 COMPRA DE LAS EXPORTACIONES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	1.9	7.3	6.8
Argentina	3.1	3.9	8.1
Bolivia	0.4	8.1	0.2
Brasil	-0.9	11.9	5.6
Chile	3.2	2.4	6.2
Colombia	0.9	6.5	9.8
Costa Rica	3.6	8.8	7.3
Ecuador	3.4	14.5	6.6
El Salvador	4.5	3.2	7.1
Guatemala	4.2	4.9	8.9
Haití	-8.4	3.8	11.3
Honduras	2.8	1.6	10.7
México	1.8	7.0	16.2
Nicaragua	5.6	3.5	-4.5
Panamá	5.3	7.2	1.2
Paraguay	2.3	6.2	12.2
Perú	6.9	3.4	7.8
República Dominicana	3.0	13.2	-2.1
Uruguay	-2.3	2.5	10.0
Venezuela	2.2	8.1	0.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Porcentajes obtenidos mediante regresión.

CUADRO 2
 AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO^a
 DE LAS EXPORTACIONES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	4.7	3.6	6.4
Argentina	2.9	1.3	11.8
Bolivia	-1.7	7.0	-1.1
Brasil	2.8	10.6	9.5
Chile	3.0	1.6	13.7
Colombia	3.6	5.8	3.9

(continuación cuadro 2)	1950-1965	1965-1974	1974-1980
Costa Rica	4.9	11.9	1.9
Ecuador	7.1	10.4	2.7
El Salvador	8.0	4.2	2.7
Guatemala	7.8	8.6	2.9
Haití	-14.2	3.7	9.7
Honduras	3.6	4.5	8.4
México	4.4	5.4	12.6
Nicaragua	8.7	4.6	-4.8
Panamá	6.5	6.9	6.7
Paraguay	3.9	4.7	12.1
Perú	8.7	-0.4	9.4
República Dominicana	3.4	11.5	1.3
Uruguay	0.5	-1.7	9.4
Venezuela	6.0	-0.1	-4.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Porcentajes obtenidos mediante regresión.

b) El proceso político y los grupos sociales

En términos políticos este período muestra importantes cambios. La transformación en las condiciones externas pareció brindar sustento económico y político para alianzas desarrollistas que lograron conciliar los intereses de grupos muy disímiles a través de reformas moderadas y dinamismo económico. Incluso, en algunos casos, como el de los países que gestaron el Pacto Andino, tales alianzas intentaron apoyarse en un marco subregional, a través de la creación de instituciones sociales, económicas y políticas que reflejaran en un marco más amplio los acuerdos nacionales. No obstante, sólo en un grupo muy reducido de países este proyecto consiguió avanzar, pues en general dichas alianzas se disolvieron y los mecanismos democráticos en que se sustentaban fueron desplazados por regímenes autoritarios.

La incorporación de los grupos rurales a través de la reforma agraria encontró resistencias sociales más fuertes de lo previsto, especialmente cuando su costo económico competía con gastos públicos de consumo y acumulación que beneficiaban a otros grupos más poderosos.

La ampliación de la base económica del sector industrial trajo aparejada la necesidad de abarcar nuevas etapas. Enfrentado a ese desafío, el empresariado industrial vinculado a los sectores exportador y financiero tanto nacional como extranjero, vio a estos últimos como socios más seguros en las nuevas condiciones que a los que formaban parte de la alianza desarrollista, y aumentaron sus críticas contra un Estado al que ahora percibían empresario ineficaz.

Los sectores medios se sintieron también amenazados por el crecimiento de la demanda popular, pues consideraban que menoscababa sus posibilidades, especialmente cuando se satisfizo aquella demanda a través de la inflación.

Los cambios de comportamiento eran el reflejo de tensiones potenciales que los regímenes escondían poco y mal. El acrecentamiento rápido del sector urbano no encontraba cauce en la capacidad de la economía para absorberlo en suficiente grado y nivel como fuerza de trabajo. La estructura agraria, en creciente contraste con la urbana, elevaba el status político de sus problemas poblacionales y de tenencia de la tierra. El peso creciente de los grupos juveniles en la población exigía canalizar inquietudes que sometían a tensión a los sistemas educacionales, ocupacionales y los propios valores que sustentaban las alianzas políticas. Es de interés observar que tales tensiones se manifestaron muchas veces al interior de la coalición en el poder más que como expresión independiente de los sectores afectados.

El sistema político requería, para su funcionamiento, complejos equilibrios que sólo un contexto social y económico muy favorable hacía posible. En la medida que las coyunturas económicas y sociales, internas o externas, eran adversas, dicho equilibrio tendía a desarticularse por la enorme dificultad en generar políticas de autocorrección; cualquier cambio en la posición de algunos grupos afectaba a todo el resto, pues el equilibrio tenía escasos grados de libertad. El mantenimiento del equilibrio se basaba en la capacidad del Estado para conjugar las demandas de los grupos que lo sustentaban con la corriente de recursos que era capaz de generar o captar.

En aquellos países el delicado equilibrio interno resistía con dificultad los problemas internos, y sucumbió cuando debió afrontar a la vez los embates del sistema internacional. En tales circunstancias, el complejo equilibrio policlasista fue sustituido por una élite que concentró el poder y trató no sólo de reordenar las relaciones económicas, sino también de

reformular el sistema de relaciones sociales y políticas. Dicha élite creía que la solución de la crisis debía sustentarse en un refuerzo de los vínculos políticos y económicos con los centros. Proponían, por tanto, reorganizar la estructura misma del sistema productivo como también el carácter del Estado y de la sociedad civil. Tal alternativa obligaba a contener el salario y el gasto público, otorgar énfasis a las economías exportadoras basadas en las ventajas comparativas y deshacerse de un sector industrial atrasado, para vislumbrar, en un futuro posible, una nueva economía industrial selectiva y altamente modernizada. El proyecto no podía menos que enfrentarse con la antagónica demanda popular.

La solución de este antagonismo terminó resolviéndose en algunos casos a costa de la democracia y la participación. Sin embargo, los aspectos económicos del proyecto no marcharon siempre por las vías previstas por sus impulsores.

c) La situación hacia finales del período

Hacia finales del período era evidente que las bases económicas, sociales y políticas del estilo de desarrollo habían sufrido fuertes cambios.

En el campo económico tales cambios se relacionaban con el vínculo entre industrialización, mercados y comercio exterior. La industrialización seguía siendo el sustento de la transformación económica y de su dinamismo. Sin embargo, paulatinamente aparecía vinculada a mercados internos relativamente más restringidos y mucho más con los mercados externos, regionales y mundiales, como reflejo de las nuevas alianzas de gobierno y de las nuevas condiciones externas. El dinamismo económico variaba ampliamente entre los países pues dependía del grado de solidez del sustento social del gobierno, de cuán favorable y consolidada era la inserción internacional, y de la medida en que se había fortalecido el proceso de acumulación de capital.

En el campo social y político, un grupo de países había enfrentado el desafío manteniendo el sistema democrático, mientras en otros predominaban élites en las que los sectores militares tenían importancia creciente.

A principios de los años setenta, los intentos por establecer un nuevo estilo estaban sin embargo sólo delineados. Los cambios económicos no estaban aún consolidados como para sustentar con estabilidad los nuevos esquemas políticos. El equilibrio entre una acumulación acelerada, la

estabilidad de los nuevos mercados y la búsqueda de una vía de transformación productiva viable en el mediano y largo plazo no se había logrado aún.

Los dos países de mayor tamaño económico y demográfico parecían avanzar mejor y aumentar su distancia del resto; pero, los de menor tamaño, incluso los que habían alcanzado mayor dinamismo, tenían todavía una estructura productiva industrialmente incipiente y dependían decisivamente de los mercados externos. Sus mercados internos, pequeños, y generalmente concentrados, no permitían por sí solos garantizar una vía estable para la transformación productiva. En algunos casos, en especial en Centroamérica, el grado de exclusión y pauperización campesina era muy elevado y en el medio urbano no se habían establecido grupos medios de tamaño comparable al de los países grandes, medianos e incluso pequeños, como Costa Rica y Uruguay. A medida que empeoraba la situación de los grupos excluidos y que los grupos medios no encontraban adecuada cabida para sus demandas se crearon condiciones para un cuestionamiento global del estilo de desarrollo que en ocasiones se tornó violento.

Los países exportadores de petróleo aparecían con mayores posibilidades de estabilizar sus procesos, por su privilegiada conexión con la economía mundial, mientras en los países del Cono Sur, los cambios políticos y los intentos de reorientación se dieron hacia finales del período, cuando comenzaban nuevamente a cambiar las condiciones internacionales.

Los años siguientes vendrían a demostrar cuán inestable y dependiente de las condiciones externas era lo alcanzado, y pondrían de manifiesto las fallas que tenían los nuevos estilos de desarrollo que se había intentado impulsar.

4. IRRUPCIÓN DE LA BANCA TRANSNACIONAL, ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y CRISIS

Los países latinoamericanos venían realizando esfuerzos por cambiar sus estilos de desarrollo y, como ya se dijo, uno de los aspectos centrales era adecuarlos a las nuevas condiciones externas. A este respecto, el grueso del esfuerzo se había centrado en los aspectos comerciales y en el papel de las empresas transnacionales no financieras.

Desde mediados de los años setenta se gestaron en la economía internacional cambios de la mayor importancia. Se expandió notablemente el papel de la banca transnacional. Aumentó significativamente la oferta de recursos financieros para los países en desarrollo y muy especialmente para América Latina. Se aceleró la inflación mundial y subieron las tasas de interés.

Los cambios en los precios internacionales ocurridos a partir de 1973 originaron cambios importantes en la situación de balance de pagos de los países latinoamericanos. Las fuentes de abastecimiento de la energía comercial evolucionaron en América Latina en un sentido similar al de la economía mundial. En 1950 los hidrocarburos abastecían algo más de un tercio del consumo mundial de energía comercial, proporción que se elevó a más de dos tercios en 1975, relegando el carbón a un plano secundario. América Latina registró porcentajes aún más elevados, debido al acceso barato al petróleo y a las limitaciones de uso que imponía la mala calidad del carbón.

La política generalizada de consumo no condecía ni con la distribución espacial de la producción a nivel de países ni en general con las reservas de hidrocarburos. Así, al cambiar radicalmente los precios entre 1973 y 1980 los países de la región enfrentaron situaciones muy disímiles. Los exportadores netos de petróleo tuvieron un fuerte incremento de sus ingresos y disfrutaron por algunos años de excedentes importantes en su balanza comercial. Unos pocos países tenían y mantuvieron cierto equilibrio entre producción y consumo, pero una mayoría enfrentó fuertes desequilibrios que se manifestaron en grandes déficit del balance de pagos.

Las notables diferencias de comportamiento a que pudo inducir esta situación fueron anuladas en buena parte por la influencia de la banca transnacional. En efecto, el atractivo de un endeudamiento fácil se reflejó en el hecho que todos los países, casi sin excepción, incurrieran en un fuerte endeudamiento. Dicho de otra forma, tarde o temprano en el período 1974-1980 las economías terminaron alterando sus políticas económicas para tener acceso o permitir la entrada de los abundantes recursos financieros.

La irrupción económica y política de la banca transnacional en los estilos de desarrollo dio origen a formas muy disímiles de transformación económica y social en la región.

En un extremo, los dos países de mayor tamaño económico y demográfico utilizaron el endeudamiento externo para llevar adelante nuevas etapas de sus procesos de industrialización,

Brasil, que inició el período con un importante déficit comercial, no utilizó el endeudamiento para fomentar una política liberal de importaciones. Por lo contrario, inició un conjunto de grandes proyectos destinados simultáneamente a sustituir importaciones y a expandir exportaciones. Se trataba de la infraestructura energética e industrial y de la industria de bienes de capital. De este modo el endeudamiento, no obstante los errores y excesos de consumo en que se pudo haber incurrido, sirvió en buen grado para cambiar un potencial período de recesión por uno de expansión de la capacidad productiva. En este sentido cabe destacar que el volumen de las importaciones brasileñas creció a un promedio anual de 1% entre 1974 y 1980, a la vez que el volumen de las exportaciones se incrementó en cerca de 10% anual, a lo cual cabría agregar que las de origen industrial alcanzaron una alta participación. (Véanse de nuevo los cuadros 2 y 3).

México realizó, durante el período un gran esfuerzo por expandir su producción de petróleo, la que le permitiría transformarse en los años ochenta en uno de los principales exportadores de petróleo del mundo. El volumen de sus importaciones creció a tasas cercanas al 12%, debido en buena parte a que el país aún no tenía la capacidad productiva interna que le permitiera realizar planes más ambiciosos recurriendo preferentemente a su capacidad productiva.

Ecuador y Paraguay también crecieron aceleradamente en este período, apoyándose en sus recursos energéticos. Ecuador, que tenía una estructura industrial muy poco avanzada, concentró esfuerzos en este sector. En Paraguay la expansión estuvo asociada principalmente a la construcción de la gran represa de Itaipú, pero también se verificó un elevado dinamismo industrial.

En estos países, y muy especialmente en Brasil y México, el período no significó cambios notables en el estilo existente. El sector estatal se fortaleció con la expansión de las empresas públicas. El sistema político no sufrió modificaciones profundas, no obstante que el poder de la banca transnacional se fortaleció a medida que aumentaba el endeudamiento. En ambos casos la expansión real y potencial de las exportaciones seguía reforzando su intento de incorporación como semiperiferia a la economía internacional. Se mantuvieron vigentes en el sector productivo reglas para las empresas transnacionales no financieras, que permitían visualizar un estilo en que los sectores internos mantenían una cuota apreciable de poder en la alianza de gobierno.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO^a
DE LAS IMPORTACIONES, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	2.0	9.1	6.5
Argentina	2.6	4.9	10.3
Bolivia	2.8	2.5	3.3
Brasil	-1.5	19.5	0.7
Chile	5.2	5.7	9.6
Colombia	1.6	6.5	9.0
Costa Rica	7.0	8.8	7.7
Ecuador	5.1	12.0	10.1
El Salvador	6.4	3.0	4.7
Guatemala	5.5	4.2	9.5
Haití	-1.9	3.1	12.6
Honduras	4.8	3.1	7.9
México	2.2	8.6	11.9
Nicaragua	7.5	3.7	-6.1
Panamá	6.9	8.2	-1.0
Paraguay	4.5	3.8	16.0
Perú	6.0	3.7	-6.9
República Dominicana	5.5	11.9	2.4
Uruguay	-2.7	7.0	12.5
Venezuela	1.4	6.0	10.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Porcentajes obtenidos mediante regresión.

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO^a DEL
PRODUCTO BRUTO INTERNO, 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	5.2	6.7	5.1
Argentina	3.1	4.4	1.8
Bolivia	1.5	5.6	4.2
Brasil	6.4	10.0	6.1
Chile	4.0	3.1	5.6
Colombia	4.7	6.4	4.5

(continuación cuadro 4)	1950-1965	1965-1974	1974-1980
Costa Rica	5.8	6.9	5.4
Ecuador	4.9	8.7	6.7
El Salvador	5.4	4.5	2.4
Guatemala	4.4	6.1	5.4
Haití	-2.6	3.5	4.2
Honduras	3.7	4.5	6.4
México	5.9	6.6	6.3
Nicaragua	6.0	4.2	-3.1
Panamá	6.6	7.4	5.0
Paraguay	3.2	5.3	10.2
Perú	5.4	3.9	1.9
República Dominicana	5.0	8.3	4.6
Uruguay	2.1	1.5	4.9
Venezuela	5.9	3.2	2.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Porcentajes obtenidos mediante regresión.

En el otro extremo, los países del Cono Sur llevaron a cabo un cambio radical en sus políticas económicas. Se trataba de poner en práctica un estilo neoliberal de inserción en la economía internacional. Para el efecto, se liberalizaron las políticas comerciales y financieras externas, reduciéndose los aranceles a niveles muy bajos al menos en Argentina y Chile. Se dio asimismo grandes facilidades de acceso a las empresas transnacionales, bancarias y no financieras.

En un comienzo el énfasis pareció situarse en el fomento de las exportaciones. Sin embargo, el explosivo dinamismo de las importaciones creó déficit comerciales y de cuenta corriente que paulatinamente hicieron imprescindible contar con nuevo financiamiento externo. Por ello, la política económica se concentró en los aspectos financieros, llegándose a privilegiar la mantención de un interés real elevado y tasas de cambio subvaluadas. De esta forma, se hicieron contradictorias las políticas de fomento de las exportaciones con las de captación de nuevo financiamiento externo. La situación adoptada, demostró el poder que habían adquirido los sectores financieros internos y externos. Las importaciones crecieron en los países del Cono Sur a tasas cercanas al 10% anual en el período 1974-1980 y al reducirse los aranceles y subvaluarse el tipo de cambio se sometió a muchas ramas industriales a una competencia que

no pudieron sostener. Este fenómeno impulsó a muchos empresarios a reemplazar la actividad industrial por la comercial, dada su mayor rentabilidad y menor riesgo, como consecuencia de lo cual, la participación del producto del sector manufacturero en el total se redujo en la Argentina de 30% a 27% y en Chile de 19% a 16%. (Véase el cuadro 5).

En estos países el esquema neoliberal no consiguió elevar la tasa de acumulación ni tampoco dar un sentido claro a la transformación productiva. Sólo en Uruguay, país en que no se redujeron sustancialmente sus aranceles, se mantuvo la inversión pública, se logró canalizar inversiones extranjeras en bienes raíces, y el crecimiento económico fue elevado, consiguiéndose un crecimiento anual cercano al 7% de los bienes no agrícolas. (Véase el cuadro 6).

En el caso chileno, el crecimiento global anual de 5.6% tuvo lugar con una reducida tasa de aumento del valor agregado generado en los sectores productores de bienes no agrícolas (3%) y se originó básicamente en el incremento anual superior al 10% anual del sector comercio y finanzas. Esto último estuvo íntimamente asociado con la expansión de las importaciones y con el endeudamiento externo.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE LA MANUFACTURA
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Porcentajes)

	1950-1952	1964-1966	1973-1974	1979-1980
América Latina	16.5	20.7	24.1	24.3
Argentina	22.3	27.6	30.5	27.4
Bolivia	10.8	11.1	12.9	13.7
Brasil	20.6	26.7	30.7	31.0
Chile	15.5	18.7	19.2	15.8
Colombia	13.7	16.9	19.5	17.2
Costa Rica	10.5	12.4	15.7	16.9
Ecuador	12.7	13.3	11.5	14.6
El Salvador	12.7	16.0	17.6	17.0
Guatemala	11.4	13.6	15.3	16.0
Haití	10.1	10.2	13.5	13.8
Honduras	9.9	13.4	14.9	16.5
México	16.1	18.9	21.6	22.3
Nicaragua	11.8	16.5	20.9	22.1
Panamá	8.5	13.2	13.5	11.9
Paraguay	15.2	15.5	17.4	16.2
Perú	15.6	20.7	22.4	21.4
Rep. Dominicana	13.8	14.8	18.7	18.8
Uruguay	23.8	24.3	25.7	25.9
Venezuela	7.7	12.1	14.3	16.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

CUADRO 6
 AMÉRICA LATINA: TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO ^a DEL
 PRODUCTO DE BIENES NO AGRÍCOLAS; 1950-1980

	1950-1965	1965-1974	1974-1980
América Latina	6.2	7.1	5.0
Argentina	4.0	6.1	1.3
Bolivia	0.3	6.7	2.7
Brasil	7.5	11.8	6.8
Chile	4.4	2.4	3.0
Colombia	5.9	7.4	1.9
Costa Rica	7.0	9.3	7.2
Ecuador	6.0	15.7	6.1
El Salvador	6.5	4.9	1.9
Guatemala	4.6	6.9	8.9
Haití	-3.9	7.9	4.3
Honduras	3.0	5.7	7.1
México	6.9	7.9	7.2
Nicaragua	8.9	6.8	-5.3
Panamá	9.7	8.2	3.6
Paraguay	3.7	6.9	13.9
Perú	7.1	4.5	1.7
Rep. Dominicana	5.5	14.0	4.5
Uruguay	1.4	2.3	6.9
Venezuela	6.5	1.0	0.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

^a Porcentajes obtenidos mediante regresión.

Entre estos casos extremos de uso del endeudamiento externo se sitúa el resto de los países de la región. En cualquier caso, se verificó una clara caída de los ritmos de crecimiento del sector industrial y en general tendió a reducirse la participación del sector en el producto. El endeudamiento externo fue utilizado, en la mayoría de los casos, para sustentar un mayor crecimiento del consumo que del producto. Los intentos por encontrar un nuevo estilo no encontraban una salida económica que permitiera acelerar la acumulación y dar un cauce a la transformación productiva, a pesar de que durante parte del período (1976-1980) la mayoría de los países logró incrementar el valor de sus exportaciones a

tasas muy elevadas; en algunos casos por alzas en los precios y en otros por incrementos en los volúmenes.

La falta de dinamismo económico de muchos países puede hacer pensar en economías que sufrieron pocos cambios en su forma de funcionamiento. La realidad muestra todo lo contrario. El endeudamiento externo y la creciente participación interna de la banca transnacional alteraron profundamente las relaciones de poder interno y el sentido de la acumulación y la política económica. A medida que los países se endeudaron se alteraron las relaciones entre el sector productivo no financiero y el sector financiero. Se admitió y fomentó un mercado de capitales que terminó fortaleciendo al capitalismo financiero.

La separación de las funciones productivas empresariales de las funciones capitalistas financieras cobró especial impulso, al permitirse la emisión de títulos no directamente asociados a empresas productivas sino a sociedades de inversión. La revalorización de estos títulos puede depender de operaciones especulativas, tanto en su lanzamiento como en la circulación de los mercados financieros de valores. Es entonces posible concentrar parte importante del ahorro bajo la forma de capital financiero, que no necesariamente se transforma en inversión de capital físico, sino que puede favorecer la concentración del patrimonio acumulado previamente en manos de quienes dominan el capital financiero. Simultáneamente el sistema crediticio puede transformar parte del ahorro en consumo, especialmente si el endeudamiento externo permite por la vía de las importaciones afrontar la presión sobre el balance de pagos. Se tiende así a acentuar el rasgo monopólico del capitalismo, su carácter especulativo y la subordinación del sector productivo.

En los países en que se permitió en mayor grado este tipo de operaciones, el sector público fue perdiendo el control del proceso financiero. A través de una política crediticia en que aparecieron nuevas y diversas formas de cuasidinero la política monetaria perdió parte de sus efectos y el Estado su capacidad de control. Otro tanto sucedió con las posibilidades de endeudamiento que adquirió el sector privado con el exterior sin pasar por el control del sector público. En los casos en que se difundió esta práctica el sector público perdió parte del control sobre el balance de pagos, que sólo recuperaría en la crisis cuando en ocasiones se le presionó para que avalara estas deudas. A la vez, las políticas cambiarias producían efectos patrimoniales y operativos en todos los sectores endeudados.

De esta forma, los sectores productivos endeudados pasaron a depender no sólo de la política monetaria y crediticia interna, sino también de las tasas internacionales de interés y de la situación de balanza de pagos.

A medida que se extremaban estos cambios financieros el sistema productivo iba perdiendo parte apreciable de su poder económico y político. Se inauguró así un nuevo eje de ordenamiento de las economías nacionales. A un nivel extremo, podría afirmarse que los mecanismos de control de la economía nacional tendían a reducirse dado que la composición de ciertas normas de funcionamiento del sistema económico internacional restringían el ámbito y la capacidad de decisión autónoma de los grupos locales.

Los grupos dominantes se enfrentaron a la reorganización del sistema interno para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el poder, como ya se dijo, fue necesario que en ocasiones cambiaran su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero.

En la medida que el crecimiento se redujo y se concentraron las demandas en grupos de rentas altas se hizo imposible atender satisfactoriamente las demandas masivas. La política de contención salarial, aplicada a menudo, hizo necesario aplicar muchas veces prácticas represivas sobre las organizaciones sindicales.

En la medida que empeoraron las condiciones económicas, sólo los países que mantuvieron un esquema democrático pudieron negociar soluciones sin coartar la participación. En los regímenes autoritarios fue necesario extremar las medidas represivas. Con el transcurso del tiempo se incrementaron las demandas por la democratización, como mecanismo capaz de encauzar las demandas de participación. En otros países, en que la propia modernización agudizó los conflictos, surgieron movimientos que perseguían reformas revolucionarias del estilo de desarrollo, en el seno de los cuales se desataron luchas que en algún caso llegaron a la guerra civil. Debe recordarse que el conflicto de los sectores populares, y particularmente de los grupos obreros, no necesariamente constituyen sólo una protesta por condiciones económicas desmedradas; los grupos obreros de mayor tradición sindical suelen además reivindicar mejores condiciones de trabajo y algún grado de participación, no sólo a nivel de la empresa, sino también a nivel de la sociedad. En las sociedades en que este tipo de conflicto no encuentra un "interlocutor válido" el problema

puede adquirir una dimensión política general por la asociación de otros grupos cuyo problema también radica en la ausencia de canales de participación.

A comienzos de los años ochenta se podía constatar que los intentos por configurar un nuevo estilo de desarrollo estaban en peor pie que a mediados de los años setenta. Los cambios externos terminaron por desarticular en muchos países los esquemas de política económica contruidos con el fin de aprovechar el dinamismo comercial. La transformación productiva terminó frenándose por la propia abundancia de los recursos financieros. El ingreso de la banca transnacional y la creación de un mercado financiero conspiró en ocasiones contra la acumulación en capital fijo al estimular un consumo que se satisfacía con importaciones. En el plano político, la falta de dinamismo económico llevó a un endurecimiento del sistema, limitando la democracia y la participación. Este esquema fue cuestionado en algunos países mediante la demanda de una democratización; en otros surgieron conflictos armados. Naturalmente estas situaciones sumadas a la ausencia de un proyecto de transformación económica a largo plazo quitaban impulso a la acumulación de capital. En contraste con ello en algunos países la alianza de gobierno afirmado en la democracia demostraba su vitalidad y ayudaba a encontrar una solución negociada a las coyunturas críticas. Por último, los dos países de mayor tamaño ingresaban en el comercio y las finanzas mundiales con mayor fuerza y en mejores condiciones. Su comercio exterior, en estrecha vinculación con sus mercados internos y con su transformación productiva, daba la impresión de que se comenzaba a conformar un nuevo estilo de desarrollo, basado en una nueva forma de inserción internacional.

5. EL DESENCADENAMIENTO Y NATURALEZA DE LA CRISIS

Durante 1981 la generalidad de los países latinoamericanos se precipitó en una crisis económica y financiera que puede considerarse la más profunda y prolongada desde la crisis mundial de los años treinta. En ella se combinan de manera acumulativa factores negativos de origen externo e interno.

Desde mediados de los años sesenta el dinamismo del comercio internacional y el crecimiento económico de muchos países de la región

pusieron en tela de juicio los planteamientos que postulaban la necesidad de transformar las relaciones económicas en los planos internacional, regional y nacional. Desde mediados de los años setenta el abundante financiamiento externo acentuó en muchos grupos la convicción de que la mejor solución del desequilibrio externo sería la liberalización de las relaciones económicas externas, pues la orientación de la actividad productiva debía atribuir importancia creciente a las señales que provenían de los mercados mundiales.

Se venía gestando, o se pretendía reimplantar, una política de crecimiento económico que se basaba en los principios liberales de las relaciones económicas nacionales e internacionales. Se basaba en una visión particular del funcionamiento de la economía internacional, en la validez de las señales del mercado y en un pronóstico de la evolución del mundo desarrollado.

En el plano teórico, se asignaba a la promoción de relaciones externas más amplias un papel de mayor significación en el proceso de desarrollo que el que se había tenido en el pasado. Ello no obstante, en los distintos países y grupos de opinión se difería en cuanto a la función que debían desempeñar esas relaciones externas. Para algunos el comercio externo debía ser motor fundamental del crecimiento. Otros le asignaban el papel de complemento imprescindible en una transformación productiva orientada en lo fundamental por el mercado interno. En cualquiera de los casos se aspiraba a incrementar la participación del comercio exterior en el proceso económico nacional.

Era frecuente considerar que la ulterior evolución de la producción en los países desarrollados y del comercio mundial serían relativamente favorables. La recesión del bienio 1974-1975 en los países industriales se atribuyó en proporción significativa a los efectos del alza del precio de los combustibles, aunque no se desconocía la acción de otros factores. Cierta recuperación de las tasas de crecimiento de algunos países desarrollados en el período 1974-1979 (más de 4% en Estados Unidos y 5% en Japón) hizo creer que paulatinamente se superaría la crisis de los combustibles y que pronto ese crecimiento se aceleraría. Así, el comercio mundial volvería a desempeñar un papel muy activo en la región. Alentaba este optimismo el dinamismo que mostraban las exportaciones latinoamericanas, pues se pensaba que si en un período mediocre de la economía mundial se lograban esos resultados, era de esperar que ellos se mantuvieran o se acrecentaran aún más en el futuro próximo.

La postura teórica y las expectativas optimistas se conjugaron para orientar políticas de expansión y diversificación de las exportaciones y aceptar déficit comerciales externos que se suponían transitorios. Los exportadores netos de petróleo esperaban un mejoramiento lento pero estable de los precios reales de los combustibles, y los importadores confiaban en los planes de sustitución y conservación, y en el desarrollo de fuentes propias de energía. Otros veían en los incrementos de los precios del petróleo la esperanza de un mejoramiento de los precios de las materias primas, y confiaban en que una liberalización de las relaciones externas haría operativo el antiguo esquema de las ventajas comparativas y traería consigo un incremento sostenido del valor de las exportaciones.

La evolución del comercio exterior y el financiamiento externo durante el período 1976-1980 sirvió para sustentar en muchos países el convencimiento que, al seguir las señales del mercado, estaban superando con un crecimiento moderado un fuerte período de crisis. Durante este período las exportaciones crecieron en volumen y valor a los ritmos más rápidos de la posguerra. Las importaciones aumentaron también, y en algunos años lo hicieron a ritmos sorprendentes en los países del Cono Sur y en algunos países exportadores netos de petróleo. Simultáneamente, en la mayoría de los casos y de los años se mantuvo el déficit en el balance comercial de bienes y servicios. Así, se dio el hecho poco frecuente en el desarrollo de posguerra, de un comercio exterior muy dinámico y a la vez permanentemente deficitario en el mediano plazo.

El rápido crecimiento del valor de las exportaciones tuvo orígenes dispares. En los países exportadores netos de petróleo o combustibles se originó en el incremento de los precios, combinándose en algunos casos con caídas y en otros con aumentos de los volúmenes exportados. En el resto de los países se dieron distintas circunstancias: desviaciones de producción, previamente destinada al mercado interno, diversificación de la producción de materias primas, mayor transformación industrial de las materias primas exportadas, y ampliación de las exportaciones de manufacturas. En este último caso se aprovechaba la capacidad previamente instalada no utilizada o en período de maduración, y la rápida ampliación que había tenido en algunos países el sector industrial. La evolución de los precios fue muy dispar, por lo que el esfuerzo interno que acompañó el crecimiento del valor de las exportaciones fue también muy diferente.

El crecimiento de las importaciones tuvo asimismo muy diferentes motivaciones y estructuras. En algunos casos, en lo fundamental, dio pie a un intenso proceso de inversión, en tanto que en otros casos sustentó el crecimiento del consumo y la lucha antiinflacionaria. Por lo general, las importaciones vieron elevarse simultáneamente su volumen y sus precios, siendo estos últimos más estables en sus aumentos periódicos.

En estas circunstancias, la norma fue un déficit comercial externo en las transacciones de bienes y servicios. Este déficit encontró su sustento, cuando no su explicación, en la afluencia o disponibilidad de financiamiento externo, el cual fue ofrecido en abundancia a casi todos los países, fue canalizado por la banca transnacional, y tuvo en una primera etapa intereses reales bajos. Paulatinamente, sin embargo, se fueron reduciendo los plazos medios de vencimiento y se incrementaron las tasas de interés.

El financiamiento externo fue creciendo apreciablemente, para atender los déficit del balance comercial y los crecientes compromisos derivados de la inversión directa y de la deuda externa, como consecuencia de lo cual el monto de los intereses fue aumentando en cifras absolutas y relativas por la doble vía de los incrementos de la deuda y del alza de las tasas de interés.

Esta breve descripción de la evolución del comercio y del financiamiento externo muestra la existencia simultánea de tres factores, comunes a la mayoría de los países: dinamismo comercial, déficit en el balance de bienes y servicios y abundante financiamiento neto externo.

Estos factores aparecen además entrelazados por relaciones causales que sustentan su coexistencia. En efecto, en la medida en que se utilice la relación entre deuda y valor de las exportaciones como uno de los indicadores más significativos de la capacidad de pagos externos de un país, el elevado crecimiento de la última variable tiende a sustentar un mayor endeudamiento. Durante el período 1976-1980 las exportaciones crecieron a valores cercanos al 20%, y la tasa de interés nominal se mantuvo en valores cercanos al 10%. En esas circunstancias, aun para países para los cuales la relación antes mencionada tuviese valores elevados, era posible justificar el mayor endeudamiento si se razonaba bajo ciertos supuestos. Así por ejemplo, si la relación era cercana a tres, como sucedió ya en algunos países, ella podía mantenerse en ese nivel si tanto la deuda como el valor de las exportaciones crecían en 20%; la mitad del nuevo endeudamiento permitía financiar los intereses nominales de 10%, en tanto

que el otro 10%, que representaba 30% del valor de las exportaciones, permitía sustentar un importante déficit comercial y un incremento de las reservas monetarias.

Así, en la medida que se suponía estable una situación de rápido crecimiento del valor de las exportaciones y de tasas nominales bastante menores, era posible ampliar el endeudamiento externo sin riesgos en términos de capacidad de pagos externos, y a la vez mantener grandes déficit comerciales y expandir las reservas. Esta evolución brindaba un grado de libertad apreciable en el campo de la política económica y del propio manejo político de los gobiernos. De hecho, en muchos casos, las políticas cambiarias, crediticias, fiscales y de reservas internacionales contribuyeron a estimular el gasto interno, lo que produjo un auge transitorio que estimuló las necesidades de financiamiento externo.

Lamentablemente, tras esta forma de razonar había numerosos supuestos que de no ser acertados podían traer graves problemas. Por eso ya en 1977 la Secretaría de la CEPAL en sus estudios de perspectiva, llamó la atención acerca de la vulnerabilidad que entrañaba el nivel de endeudamiento al que se estaba llegando.

No parecía razonable suponer simultáneamente, en el mediano plazo, un crecimiento del valor de las exportaciones del 20%, y tasas nominales de interés del 10%. Tras ese 20% se conjugaban, como ya se dijo, situaciones muy diferentes. Era previsible que el crecimiento muy acelerado del volumen, no se podría sustentar en el largo plazo, y en cuanto a los productos primarios, era bien conocido el bajo crecimiento de la demanda mundial de esos bienes, y el resurgimiento del proteccionismo de los países desarrollados cuando las exportaciones de los países en desarrollo llegaban a copar porcentajes significativos de sus mercados.

De otro lado, para poder mantener en el mediano plazo valores altos y significativos de las exportaciones sobre la base de bienes manufacturados, se requerían políticas de industrialización que muy pocos países latinoamericanos estaban aplicando. Asimismo, el recrudescimiento de las políticas proteccionistas, que también empezaba a observarse en este campo, significaba un serio obstáculo para una expansión duradera del valor de las exportaciones. Con relación a los precios no cabía duda de que parte del crecimiento del valor de las exportaciones se apoyaba en una inflación mundial que se aceleraba. Esa aceleración hacía difícil mantener las tasas nominales de interés que suponían tasas reales muy reducidas o incluso negativas.

En relación con el déficit comercial de bienes y servicios, tampoco parecía razonable tratarlo con independencia de las políticas internas, y de la relación de precios del intercambio. La persistencia del déficit comercial ocultaba peligrosas relaciones con la economía interna. En muchos casos el acelerado crecimiento de las exportaciones se lograba con importantes costos internos que no era fácil de aumentar si se producía una situación coyuntural indeseable. De otro lado, el elevado crecimiento de las importaciones resultaba vital para mantener políticas de crecimiento económico y de liberalización de las economías o políticas antiinflationarias. Como es bien sabido, los déficit comerciales dependen a su vez de la relación de precios del intercambio. Durante el período 1976-1980 los gobiernos actuaron, como ya se dijo, sobre la base de perspectivas de mejoramiento o, en el peor de los casos, de estabilización de la relación de precios del intercambio. Una situación coyuntural desfavorable, ya fuera de demanda externa, de relación de precios del intercambios, o de una combinación de ambos, haría que, el déficit se ampliara más allá de lo previsto o que sufriera intensamente la economía nacional.

Por último, el razonamiento llevaba implícito el supuesto de que “las deudas no se pagan, se renuevan”. La renovación aparece entonces como un mecanismo relativamente automático. Si el plazo medio de la deuda es extendido, lo que se renueva actualmente representa porcentajes reducidos de las exportaciones. Con diez años de plazo medio y una relación entre la deuda y el valor de las exportaciones de tres, lo que debe renovarse representa un 30% del valor de las exportaciones. Si el plazo medio es menor, si se acorta año a año o, lo que es más grave, si la deuda a menos de un año representa un porcentaje apreciable del total, la proporción que ha de renovarse puede representar fácilmente valores cercanos al 100% del valor de las exportaciones. En este último caso, cualquier situación coyuntural desfavorable puede hacer al menos dudoso lo automático de la renovación.

A partir de 1981 los hechos se apartaron de los supuestos optimistas que postulaban las políticas de relacionamiento económico y financiero externos. En la mayoría de los casos empeoró simultáneamente la situación de los diversos factores considerados, lo que llevó a una honda crisis de balance de pagos y de la modalidad de crecimiento.

La confianza en la recuperación de la economía de los países desarrollados se vio contradicha por la reducción del crecimiento en 1981, y

luego por una caída en 1982. El comercio mundial tendió a estancarse y se exacerbaron las tendencias proteccionistas en las economías centrales.

La inflación mundial cedió en cierta medida y la tasa nominal de interés creció a niveles reales desconocidos en la posguerra. La relación del intercambio empeoró para la gran mayoría de los países.

Como consecuencia de estos hechos, ya en 1981 el valor de las exportaciones de la región en su conjunto creció a tasas mucho menores; los intereses de la deuda se elevaron sustancialmente; el valor de las importaciones no cedió en su crecimiento con respecto al año anterior, y se gestó así para la región un déficit en cuenta corriente superior a los 40 mil millones de dólares. Este déficit era 45% más alto que el de 1980 y duplicaba el de 1979, habiendo sido durante estos dos últimos más alto que en los de los años precedentes. El nuevo financiamiento se otorgó a plazos muy cortos, por lo que la deuda a plazos menores de un año representaba ya a finales de 1981 más del 65% del valor de las exportaciones (se excluye de este cálculo a Panamá y Bahamas) y en los países de gran tamaño económico y demográfico superaba el 70%.

En 1982 la situación empeoró aún más. La caída de los precios de muchos productos primarios terminó por desplomar la relación de precios del intercambio, a la vez que se mantenían, o se acrecentaban, las tasas reales de interés. El valor de las exportaciones decreció por primera vez en muchos años, y la relación entre deuda y exportaciones alcanzó valores sin precedentes en casi todos los países con índices cercanos a cuatro en los tres países más endeudados; a la vez, la deuda a menos de un año superaba en un país el valor de las exportaciones y crecía rápidamente en el resto. La renovación automática se hacía ya utópica. Más aún, era evidente que los mecanismos de ajuste representados por la reducción de las importaciones, o por el grado de utilización o el nivel mismo de las reservas, eran por sí solos insuficientes para pagar los intereses de la deuda. Se hacía imprescindible renegociar la deuda y los bancos debían aportar financiamiento neto externo y aumentar su riesgo. Se inició, entonces, en 1981 en algunos países y en 1982 en el resto, el proceso de renegociación.

6. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ECONÓMICO Y FINANCIERO

La evolución del comercio mundial y del proteccionismo hizo ya evidente a finales de 1981 que, al menos en el corto plazo, la mayor parte del problema de la deuda debería resolverse en el campo financiero.

Para muchos países, era evidente que el problema más grave en el campo del endeudamiento estaba en la renovación de los créditos, especialmente los de corto plazo. Estos se acercaban en algunos casos al valor total de las exportaciones y sobrepasaban, como es obvio, toda capacidad de pago. Simultáneamente, los intereses que debían cancelarse superaban las posibilidades de superávit en el balance comercial de bienes y servicios, o de disminución de reservas. Por lo tanto, no se trataba sólo de renovar los vencimientos o parte de ellos sino que, por el contrario, era imprescindible conseguir nuevos créditos. Los acreedores, por su parte, trataban de reducir al mínimo el nuevo financiamiento neto que debían otorgar.

A partir de 1981 la mayoría de los países iniciaron un proceso de renegociación que vino acompañado de políticas de ajuste interno destinadas a satisfacer los requerimientos de un determinado programa de balance de pagos. En estos procesos han participado activamente los gobiernos de la región, la banca transnacional y el Fondo Monetario Internacional. La banca transnacional, no ha reconocido corresponsabilidad en la situación y como es natural en quien se sitúa en tal postura, ha promovido mayores esfuerzos internos para garantizar una mayor capacidad de pagos externos. Por ello ha condicionado la renegociación de la deuda a la firma de convenios con el Fondo, los que incorporan las conocidas reglas de condicionalidad de las políticas internas.

Algunos países han procurado negociar esa condicionalidad a partir de sus propias estrategias y políticas nacionales, y en ciertos casos se aprecian en tal sentido desviaciones considerables de lo que han sido los ajustes tradicionales.

Los principios generales de la condicionalidad tradicional son ampliamente conocidos. Con relación a la orientación general del desarrollo, ellos reafirman las supuestas ventajas de la liberalización de las economías, de la reducción del sector público y de la ampliación del sector privado, y subrayan el importante papel que el comercio internacional

debería tener como orientador de la asignación de recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, hacen hincapié en el exceso de gasto público y en lo inadecuado del sistema de precios imperante ante las nuevas circunstancias, y muy especialmente el tipo de cambio. Por consiguiente, frente a presiones inflacionarias o a déficit agudos de balance de pagos, las políticas nacionales deberían lograr la reducción del déficit fiscal y público, el ajuste de los salarios reales, la limitación del crédito interno y del endeudamiento del sector público, el incremento de los ingresos impositivos y el de los precios controlados, la eliminación de subsidios, y un superávit en la cuenta comercial externa.

En términos generales, comparados con convenios de otros períodos, se destaca ahora un cambio de énfasis, al hacerse hincapié en la cuenta comercial externa y aceptarse una mayor flexibilidad en los límites que se solía establecer para algunas metas internas, como las relativas a la inflación.

La naturaleza de estos acuerdos y sus finalidades han sido materia de opiniones y planteamientos encontrados durante toda la posguerra. Sin embargo, en las actuales circunstancias ellas son más polémicas que en el pasado, por varios motivos.

En particular, se cuestiona hoy: i) el papel central atribuido al comercio internacional, en circunstancias en que éste ha perdido dinamismo y que se acentúan las presiones proteccionistas en los países desarrollados; ii) la eficacia de medidas macroeconómicas globales, en circunstancias en que la crisis ha hecho más evidente la heterogeneidad económica y social de las economías de la región, y iii) la limitación de la acción del sector público, en momentos en que el sector privado aparece sobrepasado por la complejidad de los problemas y reclama la intervención de los gobiernos para enfrentarlos.

Estas dudas en torno a la eficiencia de los acuerdos en las actuales circunstancias se han visto confirmadas por los hechos. En efecto, habitualmente los resultados se han apartado de las metas y objetivos originalmente propuestos. A poco de la firma de los convenios ha sido necesario someterlos a importantes revisiones o suspender por algún plazo su aplicación.

De otro lado, los resultados en términos económicos y sociales no han resultado satisfactorios en todos los casos. Las caídas en la producción y en el empleo sobrepasan lo originalmente presupuestado, y durante 1983 han tendido a acentuarse los síntomas de estancamiento, cuando no

de franca caída de la producción. Algunos países, sin embargo, han logrado controlar los efectos más inmediatos de la crisis, en particular en lo que guarda relación con sus problemas de balance de pagos.

Las mayores dudas se generan en torno a la posible capacidad de las economías latinoamericanas para soportar el actual estado recesivo por mucho más tiempo, si las condiciones de la economía mundial no cambian rápidamente. En efecto, el esfuerzo pertinaz por lograr un superávit relativamente elevado en el balance comercial de bienes y servicios, lo que supone generalmente un superávit aún mayor en el comercio de bienes, ha originado efectos que sobrepasan las meras caídas en la producción. Se están gestando profundos desequilibrios en el campo ocupacional, inflacionario y presupuestario, y en algunos casos se ha comenzado a dismantelar plantas en un proceso que amenaza ampliarse; a la vez cunde el desaliento empresarial, se abandonan proyectos de ampliación y, con toda probabilidad, se provoca desinversión en muchos rubros productivos.

Es asimismo evidente que aquellas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. En lo externo se castiga fuertemente a los países latinoamericanos y se premia a la banca internacional. Las renegociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos, cuando la hubo, o las elevadas tasas reales de interés, hubieran sido de exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera obligación de repartir los costos. Además, en ellas se aplican sobretasas, multas y costos que elevan aún más las tasas de interés y la utilidad potencial de los bancos. También se han aplicado condiciones para obtener la garantía del Estado en créditos que se otorgaron sin ella al sector privado. En lo interno, gran parte de los costos se han transmitido a los sectores de menores ingresos, prueba elocuente de lo cual son los altos índices de desocupación y las caídas del salario real.

En resumen, hasta ahora el proceso de ajuste, no obstante estar gestando, e incluso sobrepasando los superávits comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco eficiente, destructor e inequitativo, lo que obliga a efectuar una revisión profunda de él. Para ello, se hace necesario encontrar soluciones comerciales y financieras externas que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos del ajuste, y que en lo interno conduzcan a una rápida y efectiva reactivación de la economía regional.

INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DE LA 'CAJA NEGRA AL CASILLERO VACIO'*

Fernando Fajnzylber

* Capítulos I (páginas 11 a 33) y VII (páginas 165 a 167) , en serie Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 89.II.G.5.

I. EL CASILLERO VACIO

1. INDUSTRIALIZACIÓN, CRECIMIENTO Y EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA

Se definirá como criterio de dinamismo el ritmo de expansión que han alcanzado los países avanzados en los últimos veinte años (2.4% anual del PIB por habitante) y se aceptará como definición de la equidad la relación entre el ingreso del 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la población con ingresos más altos. Esta relación en los países avanzados alcanzaba un promedio de 0.8 a fines del decenio de 1970 y comienzos del de 1980, es decir, el 40% de la población de ingresos más bajos tiene un ingreso que equivale al 80% del ingreso del 10% de con ingresos más altos. Supóngase que para América Latina la línea divisoria entre los países que han logrado una mayor y una menor equidad está definida por esa misma relación, pero con un valor de 0.4, es decir, la mitad de la que se da en los países industrializados (Banco Mundial, 1986a). Al cruzar las variables de crecimiento y equidad aplicando como línea divisoria del dinamismo el crecimiento medio de los países avanzados en el período 1965 a 1984 y para la equidad la relación entre el 40% más pobre y el 10% más próspero (cuadro I), se genera una matriz de doble entrada en que queda un casillero vacío: corresponde a los países que podrían haber alcanzado a un mismo tiempo un crecimiento más acelerado que el de los países avanzados y un nivel de equidad superior a 0.4. Este casillero vacío plantea la interrogante clave que se intentará despejar en este trabajo.

CUADRO 1
AMERICA LATINA:
OBJETIVOS ESTRATEGICOS: CRECIMIENTO-EQUIDAD

		Equidad: $\frac{40\% \text{ más bajos ingresos}}{10\% \text{ más altos ingresos}}$ (1970-1984)	
		<0.4 ^a	>0.4
<2.4% ^b	Bolivia	Costa Rica	Argentina
	Chile	El Salvador	Uruguay
	Perú	Guatemala	
	Venezuela	Honduras	
	Haití	Nicaragua	
Crecimiento PIB/hab. (1965-1984)	(15.9) ^c		(11.5) ^c
>2.4%	Brasil	Panamá	
	Colombia	Rep. Dominicana	
	Ecuador		
	México		
	Paraguay		
	(72.6) ^c		

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a Mitad relación comparable de los países industriales.

^b Crecimiento del PIB/por habitante de los países industriales 1965-1984.

^c Participación en el PIB regional.

Aproximadamente un 73% del producto interno bruto regional se genera en países que podríamos denominar dinámicos desarticulados (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana); un 11% corresponde al otro extremo: países integrados o articulados pero estancados (Argentina y Uruguay); y el 16% restante a países en que se dan a un tiempo la desarticulación y el estancamiento. En esta última categoría estarían algunos casos potencialmente explosivos en la medida en que, dada la situación de estancamiento y desarticulación social que se traduce en una distribución inequitativa del ingreso, es

presumible que aparecerá una amplia gama de propuestas alternativas que convoquen a la sociedad a superar esta realidad insatisfactoria.

Hasta ahora, el casillero de crecimiento con equidad está vacío, por lo menos para el conjunto de países para los cuales se dispone de información comparable. La ubicación en los diferentes casilleros, como es lógico, depende del nivel que se defina como divorcio de las aguas. Así, por ejemplo, si el límite de la equidad se desplazara levemente hacia abajo, aparecerían en el casillero superior derecho países como Costa Rica, Chile y Venezuela; y si el límite de crecimiento se desplazara hacia arriba, el número de países dinámicos se reduciría, manteniéndose Brasil, México, Ecuador y Colombia.

Cabría imaginar que sólo podrían llenar el casillero vacío países que hayan avanzado en su proceso de desarrollo; pero esa suposición se ve refutada por los hechos al considerar países de otras regiones con niveles de ingreso y de desarrollo equiparables a los de América Latina. Hay por lo menos seis países de distintas regiones e incluso con distintos sistemas socioeconómicos y políticos (cuadro 2) que, según las mismas fuentes de información (Banco Mundial), podrían colocarse en el casillero que en América Latina permanece vacío: Corea del Sur, España, Yugoslavia, Hungría, Israel y Portugal. Se trata de países que por el tamaño de su territorio y su economía son comparables a distintos países de América Latina. Presentan variadas características en cuanto al origen de sus sociedades e inserción geopolítica que cumplen condiciones de crecimiento económico y equidad. Cabría entonces preguntar si sería la especificidad del desarrollo latinoamericano la que daría origen al casillero vacío.

CUADRO 2
OTROS PAÍSES: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:
CRECIMIENTO-EQUIDAD

Equidad:	40% más bajos ingresos	(1970-1984)
	10% más altos ingresos	
	<0.4 ^a	>0.4
<2.4% ^b		
Crecimiento PIB/hab. (1965-1984)		
≥2.4%		Corea del Sur España Yugoslavia Hungría Israel Portugal

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología sobre la base de datos del Banco Mundial.

^a Mitad relación comparable de los países industriales.

^b Crecimiento del PIB/por habitante de los países industriales 1965-1984.

En este trabajo se intentará comprender el caso latinoamericano sobre la base del estudio comparado de distintos países, dentro y fuera de la región. Para los historiadores, resulta evidente que a fin de comprender a una región como América Latina es imprescindible conocer el resto del mundo; sin embargo, esta verdad no ha sido siempre tomada en cuenta al analizar el tema del desarrollo en la región.

Para iniciar la exploración quizá sea interesante comparar la situación relativa de América Latina en distintas ramas de actividad respecto de la economía internacional. Aparece entonces un hecho que tal vez sirva como pista inicial: la región contribuye más en términos de población que de cualquier otro indicador de actividad económica. Aparece también una clara tendencia a que disminuya la participación de la región a medida que crece el valor agregado intelectual: en términos de población le corresponde a la región un 8%; en producto interno bruto 7%; y en producto manufacturero 6%. Si al interior del sector manufacturero se centra la atención en los bienes de capital, la presencia de la región baja

bruscamente a 3%; la participación de ingenieros y científicos es 2.4%, y los recursos de que disponen esos ingenieros y científicos para desarrollar sus actividades representan apenas un 1.8%. Por último, en lo que se refiere a la representación de autores científicos, con toda la precariedad de este tipo de indicadores, América Latina supera levemente el 1%.

Una característica fundamental del desarrollo regional sería entonces que el agregado de valor intelectual a los recursos humanos y naturales disponibles, ha sido particularmente exiguo, lo que de una u otra manera implica que se trata de un desarrollo, fruto más bien de la imitación que de un proceso de reflexión sobre las carencias y las potencialidades internas. La inadecuación, en variadas formas y dimensiones, del proceso de desarrollo respecto de las carencias específicas y de las potencialidades de los distintos países de la región, será un tema recurrente al cual se hará referencia al efectuar las comparaciones internacionales más adelante. Parecería así que el rasgo central del proceso de desarrollo latinoamericano es la insuficiente incorporación de progreso técnico, su escasa aportación de pensamiento original basado en la realidad para definir el abanico de decisiones que supone la transformación económica y social. El casillero vacío estaría vinculado directamente con lo que podría llamarse la incapacidad para abrir la "caja negra" del progreso técnico, tema en el que incide el origen de las sociedades latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos y estructurales, cuya vinculación con el medio sociopolítico es compleja pero indiscutible. Esta apreciación, con ser una hipótesis preliminar de trabajo, cumple la función de hilo conductor para el argumento posterior.

El reconocimiento de esta carencia asociada al casillero vacío es perfectamente compatible con el reconocimiento de las profundas transformaciones que experimentaron la economía y la sociedad latinoamericanas en los últimos treinta años (1950-1981), aquellos años que Hirschman (1986) denomina la treintena gloriosa de América Latina, cuando, efectivamente, el producto se quintuplicó, con una población que aumentaba de ciento cincuenta y cinco millones a casi cuatrocientos millones de habitantes; con un proceso de urbanización acelerado al punto que varios de los países de la región que en 1950 mantenían en la agricultura a más de la mitad de la población no absorbían en ella sino a un cuarto o a un tercio; en que la educación y las condiciones de salud mejoraron, elevándose la esperanza de vida considerablemente en todos los países

de la región; y en que se crearon instituciones que favorecieron la integración económica, social, política y cultural de la región. Incluso se sentaron las bases para el desarrollo tecnológico en ramas importantes vinculadas con la agricultura, las obras públicas y la energía.

El mundo ha crecido y se ha transformado económica, social, política y culturalmente desde la segunda guerra mundial a un ritmo que no tiene precedentes en la historia universal y en América Latina se han dado también muchas de estas transformaciones, pero el reconocimiento de los cambios positivos que se han producido en la región no debería inspirar la autocomplacencia.

2. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LA INDUSTRIALIZACIÓN LATINOAMERICANA

Cuatro rasgos definen el patrón de industrialización de América Latina: a) participación en el mercado internacional basada casi exclusivamente en un superávit comercial generado en los recursos naturales, la agricultura, la energía y la minería y déficit comercial sistemático en el sector manufacturero (con la excepción a partir de 1982 de Brasil); b) estructura industrial concebida e impulsada con vistas fundamentalmente al mercado interno; c) aspiración a reproducir el modo de vida de los países avanzados tanto en el plano del consumo como, en grado variable, en el de la producción interna; y d) limitada valoración social de la función empresarial y precario liderazgo del empresariado nacional público y privado en los sectores cuyo dinamismo y contenido definen el perfil industrial de cada uno de los países.

a) La inserción internacional por la vía de las materias primas

Después de más de 40 años de industrialización y habiendo tomado temprana conciencia de la tendencia al deterioro de la relación de precios del intercambio para los recursos naturales —de los cuales igual que en los Estados Unidos hay abundancia— respecto de las manufacturas, se advierte que todos los países de la región, sin excepción hasta 1982, presentaban un saldo comercial positivo sólo en la agricultura, la energía o la minería, según los casos y un déficit en el sector manufacturero

(cuadro 3). A partir de 1982, Brasil registra un superávit en el sector manufacturero pero los demás países siguen en la misma situación anterior. Para el Brasil se han expresado diversas opiniones sobre el carácter acaso estructural del superávit del sector manufacturero; hay quienes sostienen que se trata de una situación efímera vinculada con la contracción del mercado interno (1980-1983), con el dinamismo de las importaciones de los Estados Unidos en 1984 y con el descenso relativo de la tasa de inversión interna en el primer quinquenio de los ochenta, mientras otros opinan que el gran esfuerzo de inversión del Brasil en el decenio de 1970 en el sector industrial habría sentado las bases para generar un superávit manufacturero sólido y creciente (Barros de Castro, 1985). El deterioro del saldo comercial del sector manufacturero en 1986, asociado con un fuerte incremento de la demanda interna, aviva esa polémica, sin duda de interés para el resto de la región.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA: BALANCE COMERCIAL POR SECTORES DE
ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1985
(Millones de dólares)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufac- turera ^a	Energía	Minería	Otros sectores
Total América Latina	34 541	19 372	-13 649	22 593	6 282	-57
Países exportadores de petróleo	20 241	-285	-11 606	29 566	2 593	-27
Bolivia	-17	-107	-538	371	257	-
Ecuador	1 258	743	-1 346	1 897	-35	-1
México	9 197	-209	-5 092	14 049	455	-6
Perú	1 084	224	-948	637	1 171	-
Venezuela	8 719	-936	-3 682	12 612	745	-20

(continuación cuadro 3)

	Total sectores	Agricultura	Industria manufac- turera ^a	Energía	Minería	Otros sectores
Países no exportadores de petróleo	14 300	19 657	-2 043	-6 973	3 689	-30
Argentina	4 581	5 576	-1 113	151	-34	1
Brasil	11 265	8 567	5 791	-4 901	1 822	-14
Colombia	-559	1 748	-2 271	94	-114	-16
Costa Rica	-159	595	-570	-165	-19	-
Chile	904	887	-1 523	-512	2 052	-
El Salvador	-493	234	-470	-253	-4	-
Guatemala	-305	641	-487	-447	-12	-
Honduras	-171	549	-520	-220	21	-1
Nicaragua	-799	143	-596	-339	-7	-
Paraguay	-197	237	-286	-142	-6	-
Uruguay	233	480	2	-239	-10	-

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, actualizado sobre la base del Banco de datos de comercio exterior de América Latina y el Caribe (BADCEEL).

^a La industria manufacturera incluye las secciones CUCI del 5 al 8, menos el capítulo 68. (Metales no ferrosos.)

En cuanto a la relación de precios del intercambio se aprecia que las aprensiones del decenio de 1940 se validaron plenamente: entre 1950 y 1985 el índice de precios relativos entre la agricultura y la manufactura bajó de 168 a 81 (1979-1981=100); en la minería de 124 a 79; y en el petróleo de 26 en 1950, decae a 13 en 1970, sube a 107 en 1980, y vuelve a caer a 101 en 1985 (Banco Mundial, 1986b).

La región denunció estas tendencias, pero los cambios de estructura productiva no bastaron para neutralizar sus efectos adversos. A mediados del decenio de 1970 algunos países de la región, a la luz de los resultados insatisfactorios de este patrón de industrialización, adoptaron políticas que condujeron a elevar el déficit del sector manufacturero sin modificar gran cosa el superávit en los sectores de recursos naturales. Gracias a la liquidez financiera internacional se pudo amortiguar circunstancialmente el impacto, pero el problema volvió a aflorar con mayor dramatismo a partir de 1982, cuando el flujo neto de recursos financieros se tornó negativo y se acentuó la caída de los términos del intercambio (CEPAL, 1986a) y b).

Esto es tanto más grave cuanto que el déficit manufacturero se concentra precisamente en los sectores de mayor dinamismo y contenido tecnológico: bienes de capital, química e industria automotriz. La región está mal en los rubros con un futuro promisorio para el comercio internacional y bien en aquellos que no lo ofrecen.

b) La industrialización orientada hacia el mercado interno

Cualesquiera sean las particularidades de cada país, a que se aludirá más adelante, en todos ellos las exportaciones industriales representan un porcentaje bajo de la producción industrial y, a juzgar por su tecnología de producto, de proceso y de fabricación, ésta ha sido concebida fundamentalmente para abastecer el mercado interno. Esta característica no excluye el hecho de que hubo excepciones por períodos, sectores y países y de que a mediados del decenio de 1960 se aplicaran políticas de promoción de la exportación. El dato crucial es que la rentabilidad del mercado interno ha sido siempre más alta que la del mercado internacional (cuadro 4).

Desde fines del decenio de 1970, la inversión para la exportación ha competido no sólo con el cómodo y protegido mercado interno, sino con un atractivo aún más seductor: las colocaciones en el mercado financiero internacional con elevados tipos de interés en dólares. Para apreciar la magnitud de este nuevo fenómeno —que atenta tanto contra la inversión productiva para exportación como para el mercado interno y que se vincula, entre otros factores, con el déficit de los Estados Unidos— baste señalar que sólo en el mercado de los eurodólares se transa anualmente un volumen que equivale a 25 veces el del comercio internacional de bienes y servicios; aunque fuese considerable la doble contabilidad de estas operaciones, los órdenes de magnitud confirman que ha aparecido un fenómeno nuevo de gran significado potencial.

Aún para el Brasil, cuyas exportaciones industriales representan la mitad de las exportaciones de manufacturas de la región y más de 50% de sus propias exportaciones totales, el coeficiente de exportaciones industriales es bajo y para la mayoría de las empresas y sectores el mercado interno continúa siendo el objetivo prioritario. En 1980 el coeficiente de exportaciones a valor bruto de la producción fue de 5.3%, con una definición estricta de las manufacturas, y de 8.0% con una definición

amplia. Esto rige, sin grandes variaciones, para las firmas privadas nacionales, extranjeras y estatales. Esta situación, en un país cuyo PNB equivalen al del conjunto de Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia (todos ellos orientados hacia el mercado internacional), se agrava en los países medianos y pequeños de la región (coeficientes de exportación del orden de 10%). Se reproduce así el esquema de los Estados Unidos de concentración de la producción en el mercado interno, con la salvedad de que el país de mayor mercado interno de la región (Brasil) representa hoy una treceava parte de los Estados Unidos. Al terminar la segunda guerra mundial representaba 1/25 parte del de los Estados Unidos cuando éste generaba el 40% del producto mundial y 60% de las exportaciones mundiales, con una población equivalente al 6% del total mundial.

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE EXPORTACIÓN DE
MANUFACTURAS^a
(En porcentajes)

	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Argentina	2.0	7.0	2.9	3.9	4.5	5.6	4.5	3.8	5.5
Brasil	2.1	2.8	3.0	5.3	6.1	5.0	7.4	17.3	28.4
México	...	2.5	2.2	2.8	2.5	3.7	6.3	6.0	7.1
Bolivia	4.8	2.6	3.5	3.2	2.1	1.6	...	...	...
Colombia	1.4	2.0	4.9	4.9	5.0	4.5	3.5	3.6	4.6
Chile	1.3	2.2	5.4	6.1	4.4	5.1	5.4	6.0	6.6
Ecuador	1.8	1.9	5.4	9.8	7.4	6.6	2.4	4.4	...
Paraguay	12.5	9.0	10.6 ^b	...	...	...	...	...	...
Perú	0.6	0.5	0.5	5.1	3.3	3.5	2.5	3.1	...
Uruguay	3.9 ^c	2.3 ^d	4.8	7.8	6.6	7.6	11.3	11.7	10.3
Venezuela	1.2	0.6	0.8	1.0	1.3	1.0	0.7	1.9	5.0
Costa Rica	3.8	9.7	11.5	12.3	18.3	13.5	11.8	...	...
El Salvador	5.0	15.7	17.6	24.3	17.0	15.9	13.2	...	...
Guatemala	26.8 ^e	18.3 ^d	15.8	21.2	17.1	16.4	16.5	14.4	...
Honduras	5.5	10.4 ^d	15.3	13.3	11.6	10.3	9.4	7.6	...
Nicaragua	2.6	9.2	8.9	7.6	5.0	2.7	2.7	1.6	...
Rep. Dominicana	1.8	1.8	7.1	6.7	6.6	3.9	4.9	4.0	...

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONU de Industria y Tecnología, sobre la base de datos de ONUDI; Naciones Unidas, *Industrial statistics yearbook* 1983; y CEPAL, *América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1982* (LC/L.351), Santiago de Chile, 1985.

^a Definición de manufacturas y semimanufacturas basada en documento TD/B/C.2/3 de UNCTAD. / ^b 1974. / ^c 1968. / ^d 1971.

Lo privativo de la región no radica, sin embargo, en haber aplicado una política de sustitución de importaciones —lo propio hizo todo el mundo con la excepción de Inglaterra a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX— sino en la modalidad económica que aplicó. La sustitución de importaciones ha sido un elemento integrante de un patrón de industrialización caracterizado por un conjunto de elementos que se apoyan y refuerzan entre sí; aislar cualquiera de estos componentes y centrar en él la atención resulta más simple, pero improcedente cuando se trata de diseñar estrategias diferentes de industrialización. Sin embargo, cabe destacar que una región en que el costo horario del sector manufacturero fluctúa entre un séptimo y un veinteavo del que prevalece en los países desarrollados, con una carga tributaria inferior, con niveles de productividad que no alcanzarían al 50% del vigente en los países desarrollados y con acceso a tecnologías similares, difícilmente puede mantener pasivamente un proteccionismo elevado e indiscriminado. La experiencia internacional enseña que tampoco conviene una apertura radical y cándida, sino que habrá que definir sectorial y temporalmente un trayecto de aprendizaje tecnológico interno que lleve a una colocación segura en el mercado internacional.

c) El patrón de consumo

El afán de reproducir el modo de vida de los países avanzados y en particular el de los Estados Unidos es común al conjunto de los países de la región, afán que por lo demás parece compartir la abrumadora mayoría de la población mundial, cualesquiera sean sus niveles de desarrollo, sistemas socioeconómicos y origen étnico. Lo que es específico de la región es la modalidad con la cual ésta se incorpora a la demanda y a la oferta industrial, a la plataforma energética, a la comercialización, a las comunicaciones y al financiamiento del consumo. El grado en que los distintos objetos se difunden desde la cúspide de la pirámide de ingresos hacia la base varía según el precio unitario. En los bienes baratos (bebidas, prendas de vestir y algunos electrodomésticos), la difusión alcanza incluso a los sectores rurales; si se incluye la electrónica de consumo, llega a los sectores populares urbanos y en el caso del automóvil (el bien que en alguna medida simboliza este patrón de consumo) penetra hasta los sectores medios. El modo de vida de referencia se ha gestado

al interior de un país en que el ingreso por habitante equivale en la actualidad a más de siete veces el ingreso por habitante de América Latina y cuya dimensión económica equivale prácticamente a cinco veces la del conjunto de los países de América Latina. Por añadidura el propio país de origen ha advertido recientemente que se trata de un modo de vida tan caro que hasta allí no bastan los recursos internos para sostenerlo, razón por la cual los Estados Unidos han pasado recientemente a la categoría de deudor neto, con la única diferencia de que emiten la moneda en que se contabiliza su deuda. Para recuperar su capacidad de competencia internacional y obviar su retraso en términos de crecimiento y productividad, han debido recurrir a la devaluación para erosionar el nivel relativo de las remuneraciones internas.

En América Latina se han trasplantado los objetos físicos en mayor medida que los conocimientos e instituciones necesarios para diseñarlos, producirlos y adaptarlos a las condiciones locales. El anhelo de tener entre manos esos objetos ha sido mayor que la pasión por asimilar la modernidad de los conocimientos y de las relaciones interpersonales sobre la base de los cuales éstos se diseñaron.

Aceptando como dato básico que el modo de vida de los Estados Unidos forma parte de un ideal colectivo, el desafío consiste en compatibilizar ese dato con la búsqueda de la articulación económica social interna y una inserción sólida en la economía internacional. En América Latina ha predominado la aspiración de reproducir el modo de vida de los Estados Unidos, en la parte de la pirámide de ingresos que puede costear los precios de los distintos bienes, por sobre los objetivos de articulación nacional y sólida inserción internacional. Este hecho se aprecia por ejemplo, en la densidad de consumo de ciertos objetos caros (automóvil), que es mucho mayor que en otros países de industrialización tardía con un nivel de ingreso comparable; además, a diferencia de otros países y regiones, se ha establecido la producción local de esos objetos para el mercado nacional con gran número de fábricas de escala reducida, estructuralmente incompatibles en la mayoría de los países con las exigencias del mercado internacional. El acceso a estos bienes se ha facilitado calcando los mecanismos de crédito al consumo vigentes en los países de origen, con las inevitables consecuencias sobre el ahorro de las familias y la disponibilidad de recursos para la inversión.

En un país avanzado como es el Japón, también de industrialización tardía, en que el ingreso por habitante representa casi el 80% del de los

Estados Unidos, la densidad de automóviles equivale a 40% de la de este país y la disponibilidad de crédito para el consumo equivale, con relación al PNB, a una séptima parte. Lo curioso es que el Japón es el primer proveedor extranjero de automóviles de los Estados Unidos. Varios de los países nórdicos con niveles de ingreso por habitante comparables a los de Estados Unidos y con mercados, en términos del PNB, más grandes que los de países medianos de la región, presentan una densidad de consumo de automóviles elevada pero no han establecido producción interna. Corea del Sur, con un ingreso por habitante similar al de los países más grandes de la región, un producto equivalente a un tercio del de Brasil y la mitad del de México y que exporta actualmente automóviles a Canadá y los Estados Unidos a partir de empresas nacionales, tiene una densidad de automóviles que equivale a entre un quinto y un décimo de la prevaleciente en los países de la región.

En el renglón alimentario, se observa un claro descuido de los productos básicos para el mercado interno en Brasil y México. En el último decenio ha habido un aumento significativo de la producción agrícola para la exportación y de la producción de caña para sustituir al petróleo en el Brasil, junto con una caída de la producción por habitante de cereales; el coeficiente de importación de cereales ha venido elevándose sistemáticamente en ambos países hasta alcanzar, a comienzos de los ochenta, un nivel aproximado de 20%. En la Argentina estos productos coinciden con los principales rubros de exportación.

En la Argentina y Corea, en la primera por la dotación generosa de recursos naturales y en la segunda por la valoración de estrategias de autosuficiencia alimentaria, el problema de los alimentos básicos para el consumo interno está resuelto (el consumo de calorías por habitante en Argentina es similar al de Estados Unidos y superior al de Europa y Japón).

En cuanto al contenido de la dieta, se observa (cuadro 5) un claro contraste entre un país que busca la adecuación de las carencias y potencialidades internas (Corea del Sur) y los de América Latina que intentan reproducir en la cúspide de la pirámide de ingresos el patrón alimentario de los Estados Unidos con mayor proporción de alimentos de origen animal, especialmente vacuno, mientras en Corea predominan los granos y el pescado. Aunque el contenido de calorías y proteínas es comparable, la composición es muy distinta. En América Latina la configuración resulta de superponer la dieta de los sectores medios y altos urbanos,

cuyo contenido se asemeja mucho a la de Estados Unidos, a la de los sectores campesinos y populares urbanos cuya dieta, en niveles absolutos y en contenido de carne y leche, es manifiestamente inferior.

Un contraste adicional entre los regímenes alimenticios considerados es el que dice relación con la eficiencia energética (entendiéndose como tal la energía biológica o comercial requerida por unidad de caloría alimenticia ingerida por un consumidor medio) de unos y otros. Baste recordar las pérdidas de eficiencia que supone la transformación de granos en alimentos de origen animal y las estimaciones para el sistema alimentario norteamericano —que es el patrón que se tiende a imitar— que indican que se requieren alrededor de nueve calorías de energía fósil por cada caloría disponible “en el plato del consumidor” (Steihart y Steihart, 1985). El modelo de consumo japonés y, con mayor razón el de Corea, requerirían, muy probablemente, menos de la mitad de la cifra indicada. Sólo la gran desigualdad de los patrones de consumo de alimentos en América Latina permite que, en la cúpula, el patrón de referencia tenga vigencia plena pues según Schejtman “en el caso específico de Sudamérica, se tendría que emplear dos veces la totalidad de su consumo actual de petróleo bruto (1980) si se generalizaran patrones de producción y modalidades de consumo como las del modelo que se tiende a imitar” (Schejtman, 1985, p. 53).

En Japón y en Corea se ha tendido también a evolucionar hacia el modo de vida americano, tanto en lo referente a vehículos como a la dieta, pero esa tendencia, de carácter mundial, se ha morigerado de modo de cautelar el dinamismo, la competitividad internacional y las normas mínimas de equidad, favoreciendo el proceso de integración social.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA Y REPÚBLICA DE COREA: DIETA ALIMENTICIA

	CONSUMO				CALORÍAS				PROTEÍNAS			
	América Latina		Corea		América Latina		Corea		América Latina		Corea	
	Kg/año (1979-1981)	%	Kg/año (1975)	%	Valor (1979-1981)	%	Valor (1975)	%	Gramos (1979-1981)	%	Gramos (1975)	%
ORIGEN VEGETAL	459.9	76.1	364.4	88.6	2 184	83.3	2 282	93.2	39.6	59.2	53	75.7
Arroz	39.7	6.6	126.0	29.8	265	10.1	1 243	50.8	5.3	7.9	23	32.9
Trigo	58.1	9.6	40.9	9.7	400	15.3	408	16.6	11.8	17.7	12	17.1
Maíz	37.7	6.2	-	-	337	12.8	-	-	5.4	12.6	-	-
Otros cereales	3.7	0.6	48.6	11.5	26	1.0	472	19.3	0.8	1.1	11	15.7
TOTAL CEREALES	139.2	23.0	215.5	51.0	1 028	39.2	2 123	86.7	26.3	39.3	46	65.7
Fruta	102.7	17.0	15.2	3.6	144	5.5	24	1.0	1.6	2.4	1	1.4
Verduras	37.6	6.2	105.1	24.9	30	1.2	40	1.6	1.3	1.9	3	4.3
Papas	-	-	27.6	8.9	-	-	86	3.5	-	-	2	2.9
TOTAL FRUTAS Y VERDURAS	140.3	23.2	147.9	37.4	174	6.7	150	6.1	2.9	4.3	6	8.6
OTROS DE ORIGEN VEGETAL	171.4	38.4	-	-	897	34.2	-	-	4.2	6.3	-	-
Leguminosas	9.0	1.5	1.0	0.2	85	3.2	9	0.4	6.2	9.3	1	1.4
ORIGEN ANIMAL	144.8	23.9	48.2	11.3	437	16.7	166	6.8	27.0	40.8	17	24.3
Vacuno	16.6	2.7	1.9	0.4	97	3.7	9	0.4	6.3	9.5	1	1.4
Cerdo	6.1	1.0	4.7	1.1	34	1.3	48	2.0	1.9	2.9	2	2.9
Pollo	7.0	1.2	1.9	0.4	29	1.1	6	0.2	2.1	3.2	1	1.4
Pescado y marisco	13.5	2.2	24.9	5.9	24	0.9	68	2.8	3.4	5.1	11	15.7
Otras carnes	5.4	0.9	-	-	18	0.7	-	-	2.4	3.7	-	-
TOTAL CARNES Y PESCADO	48.6	8.0	33.4	7.8	202	7.7	131	5.4	16.1	24.4	15	21.5
Leche	87.4	14.5	11.3	2.7	155	5.9	19	0.8	9.2	13.8	1	1.4
Huevos	6.2	1.0	3.5	0.8	23	0.8	16	0.6	1.7	2.6	1	1.4
Aceites y grasas animales	2.6	0.4	-	-	57	2.2	-	-	-	-	-	-
TOTAL	604.7	100.0	412.6	99.9	2 621	100.0	2 448	100.0	66.6	100.0	70	100.0

Fuente: División CEPAL/FAO y Banco Mundial.

d) Escasa valoración social y precario liderazgo del empresariado nacional

El liderazgo de los sectores industriales más dinámicos (automotriz, química, bienes de capital) portadores del progreso técnico, que definen el perfil productivo nacional, no lo han ejercido, en la mayoría de los casos, las empresas privadas nacionales; en el conjunto de las mayores empresas de cada país, las privadas nacionales grandes ocupan un modesto tercer lugar, tras las públicas y las empresas transnacionales (Fajnzylber, en prensa); al comparar la situación de los países de la región en lo que se refiere a la presencia y gravitación de la empresa pequeña y mediana, que por definición es privada nacional, se observa que tiene mucho menos importancia que en países avanzados y de industrialización tardía de otras regiones (Italia, Japón, India y España).

La fuerte gravitación que tienen las industrias pequeñas y medianas y la creciente atención que reciben en los países avanzados, en variados sectores, todos expuestos a la competencia internacional, sugieren ciertos reparos en cuanto al determinismo con que frecuentemente se enfoca el reducido tamaño de los mercados internos. Con ese factor suelen justificarse tanto la ausencia de oportunidades de inversión como la necesidad de una protección elevada y permanente. Además, se ha venido confirmando empíricamente en los países avanzados, desde mediados del decenio de 1970, el dinamismo mucho mayor de estas empresas no sólo en cuanto a empleo sino también a flexibilidad e innovación tecnológica. Por último, cuando se analiza la parte que corresponde al sector privado nacional en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, se aprecia que, aun en los países más avanzados de la región, esa participación es marginal.

A lo anterior se agregan dos hechos que, siendo difíciles de cuantificar, no dejan de tener importancia: la función empresarial, cualquiera sea el régimen de la propiedad, goza en América Latina de escasa valoración social, pero el tema de la propiedad, profundamente ideologizado, despierta gran interés en el debate público. Mientras que en los aspectos de patrón de consumo, orientación preferente hacia el mercado interno e inserción internacional por la vía de los recursos naturales, se mantiene la similitud con los Estados Unidos, en este cuarto aspecto la diferencia no podría ser mayor. Esta es, además, una de las características que

diferencian a la región de los países de industrialización tardía que han logrado competir con éxito en los mercados internacionales. La valorización social y la capacidad creadora del empresario, cualquiera sea el tamaño de la empresa o el régimen de propiedad, es condición ineludible para superar la modernidad de escaparate a la que se ha estado aludiendo. La complejidad del tema trasciende el ámbito de la política comercial, fiscal o monetaria, y no puede someterse a posiciones doctrinarias susceptibles de imposición por decreto. Los instrumentos de la política económica y los decretos pueden favorecer o perjudicar, pero no bastan por sí solos. Se trata de una dimensión cultural y axiológica, en la cual representan un papel insoslayable el debate político a partir de la realidad, la concertación social, la transparencia en la transmisión de informaciones, los medios masivos de comunicación y el proceso educativo.

En este aspecto se advierten varias diferencias básicas entre Corea del Sur y los países de América Latina. En el primer caso una característica dominante, aún más acentuada que para el Japón, es la vinculación estrecha entre el Estado y un conjunto de conglomerados nacionales que se centran particularmente en el sector manufacturero, pero que muestran un elevado grado de diversificación. Los 10 conglomerados principales (cuadro 6) generan casi la cuarta parte del producto nacional bruto y los 46 conglomerados principales originan 43% del PNB. Los conglomerados privados nacionales de América Latina no alcanzan ni de lejos esa gravitación y su vinculación orgánica con el Estado es mucho más débil. Por otro lado, mientras en Corea el sector público ha ejercido una función determinante en la intermediación financiera, en América Latina la banca pública de desarrollo, siendo relativamente importante, coexiste con un sector privado bancario mayoritario en la intermediación financiera de corto plazo (*Asian Development Review*, 1984).

La importancia relativa de las filiales de las empresas transnacionales es mucho menor en Corea del Sur que en los países de América Latina, donde ejercen liderazgo y se concentran en el mercado interno.

Por último la participación de las empresas públicas en la inversión registra un nivel superior en Corea del Sur que en Argentina y Brasil e inferior sólo en comparación con México, fuertemente influido por el sector petrolero (PEMEX). En síntesis, mientras en Corea del Sur la conducción provendría de un Estado fuerte y planificador, orgánicamente articulado con un pequeño número de poderosos conglomerados nacionales y una participación complementaria menor de filiales de empresas

CUADRO 6
GRAVITACIÓN DE DIFERENTES AGENTES EMPRESARIALES

	Argentina			Brasil			México			Corea del Sur
Inversión extranjera: volumen de inversión extranjera (finales del decenio de 1970) (millones de dólares) ^a	5 489 (1983)			13 005			3 868			737
Participación empresas transnacionales en el valor de producción industrial manufacturera ^a	31 (1972)			44 (1977)			39 (1970)			11 (1975)
Participación empresas transnacionales en exportación de manufacturas ^a	>30 (1969)			43 (1969)			34 (1974)			27 (1978)
Empresas públicas: participación en inversión fija total ^b (1974-1977)	20			23 (1978-1980)			29 (1980)			25 (1978)
Contribución al PIB por conglomerados nacionales privados (1978):										
10 mayores										23.4
46 mayores										43.0
Empresas estatales (I)										
Empresas nacionales privadas (II)										
Empresas transnacionales (III)										
Estructura porcentual en total de ventas (1983) ^c	I	II	III	I	II	III	I	II	III	...
10 mayores empresas	45.1	7.1	47.8	59.3	11.2	29.5	83.7	14.2	2.1	...
50 mayores empresas	37.1	24.5	38.4	47.4	20.8	31.8	65.9	24.5	9.6	...

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología.

^a Centro de Empresas Transnacionales, *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tercer estudio*. Nueva York, 1983.

^b J. Sachs, *External debts and microeconomic performance in Latin America and East Asia*, Brookings Papers on Economic Activity No. 219, 1985; y K.S. Kim, *Industrial policy and industrialization in South Korea*, Kellogg Institute Working Paper, N° 39, 1985.

^c División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Informe N° 1, Santiago de Chile, septiembre de 1985; y CEPAL, *Las empresas transnacionales en Argentina*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.6.

transnacionales en sectores puntuales, con una fuerte orientación hacia las exportaciones, en América Latina se observa una distribución de funciones en que las empresas transnacionales ejercen el liderazgo en los sectores industriales más dinámicos, las empresas públicas se encargan de las ramas de infraestructura, y las empresas privadas nacionales quedan relegadas a las actividades industriales de menor dinamismo y complejidad tecnológica y a la producción de servicios, incluso la intermediación financiera (véase nuevamente el cuadro 6).

e) Relaciones recíprocas entre las características fundamentales

Las cuatro características comunes se relacionan entre sí y se refuerzan recíprocamente. Resulta pues difícil entender el trasplante de la modernidad de escarapate y la orientación sistemática hacia el mercado interno sin la precariedad del empresariado nacional y a la inversa. La convergencia de los tres factores, por su parte, explica el hecho que después de varios decenios de industrialización persista la inserción internacional por la vía de los recursos naturales. La disponibilidad de esos recursos influye a su vez en la modalidad de industrialización adoptada.

Desde el punto de vista de la formulación de nuevas estrategias de industrialización, lo que interesa es suponer la interdependencia de estos factores y abordarlos en su conjunto. Si, por ejemplo, se centra la atención exclusivamente en la necesidad de abrir los mercados internos, el efecto inmediato será intensificar la modernidad de escarapate, debilitar aún más la frágil base empresarial y acentuar la inserción por la vía de los recursos naturales. Por otra parte, resulta voluntarioso el intento de reforzar la base empresarial nacional aplicando el expediente aparentemente eficaz de transferir la propiedad de las empresas ya establecidas a agentes distintos (privatización o estatización), manteniendo constante un patrón de consumo difícilmente compatible con el crecimiento, sobre todo en un período en que desaparecen los flujos netos de capital hacia la región y se facilitan las colocaciones privadas en el exterior.

La experiencia regional e internacional sugiere que para alcanzar los objetivos generales del desarrollo es preciso avanzar a un mismo tiempo hacia la articulación económica social interna y hacia una sólida participación en la economía internacional. Es ilusorio pretender esa participación excluyendo en forma parcial a sectores sociales y regiones ya que

las tensiones sociales latentes se traducen inexorablemente en la incertidumbre y comprometen, en último término, la inversión y el crecimiento. Por otro lado, concentrar toda la atención en la articulación interna a expensas de la inserción internacional resulta cada vez más aleatorio, tanto por la creciente eficiencia de las comunicaciones y su consiguiente transmisión de aspiraciones y patrones de conducta, como por el hecho, aún más concreto, de que la elevación del nivel de vida de la población se vincula con el crecimiento de la productividad. Esto se asocia con el proceso de incorporación del progreso técnico, que requiere crecimiento, para el cual la inserción internacional es, al mismo tiempo, una vía de acceso y un estímulo.

El patrón de industrialización caracterizado por la convergencia de la modernidad de escaparate, el cómodo mercado interno, la inserción internacional por la vía de los recursos naturales y la precariedad del empresariado nacional, refleja la debilidad de lo que en un trabajo anterior (Fajnzylber, 1983) se definió como núcleo endógeno de dinamización tecnológica. Modificar este patrón implicaría precisamente reforzar y articular ese núcleo y los subsistemas de bienes y servicios que lo integran.

Las expresiones nacionales de este patrón resultan de combinar esas características comunes con los rasgos específicos de cada sociedad y del propio sector industrial.

3. RASGOS DIFERENCIALES DE LOS PROCESOS DE INDUSTRIALIZACIÓN EN LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS

El patrón de industrialización descrito anteriormente se da en sociedades que presentan grandes diferencias entre sí. En las peculiaridades del proceso de industrialización en cuanto a contenido, resultados, desafíos para el futuro y estrategias y políticas necesarias para enfrentarlos influye directamente la interacción entre las características comunes del patrón de industrialización y las particularidades que definen a las sociedades nacionales. Se centrará la atención en algunos aspectos en que las similitudes y diferencias parecen ejercer mayor influencia: tipo de recursos naturales, características del sistema agrícola, momento histórico en que se desencadena la industrialización, dinámica de población, tamaño de los mercados y sistema político predominante.

a) Tipo de recurso natural

El tipo de recurso natural que ha permitido el acceso del país a la economía internacional y la naturaleza empresarial de su explotación ejerce variada influencia sobre el nivel, la evolución y la estabilidad del ingreso en divisas; la distribución de esa disponibilidad de divisas entre los distintos agentes económicos; la gravitación económica relativa del Estado en el conjunto de la sociedad y en el exterior; y las variaciones de la productividad. De las consideraciones anteriores se desprende que el tipo y naturaleza del recurso natural y su particular modalidad de gestión empresarial influirán directamente sobre los encadenamientos hacia atrás en el sector industrial (materias primas, insumos y equipos), así como sobre la demanda de bienes industriales por parte de la población.

En los distintos países de la región se han dado situaciones muy variadas. Hay enclaves mineros administrados por empresarios externos que luego han sido transferidos a empresas públicas y han pasado por esa vía a constituirse en el soporte de las finanzas públicas en moneda extranjera y parcialmente en moneda nacional. Se ha practicado una agricultura en que predominan los cultivos industriales en grandes explotaciones empresariales modernas, de propiedad de capitales nacionales, que posteriormente asumen una función protagónica en el desarrollo industrial. Se han dado situaciones análogas en que la responsabilidad empresarial ha recaído sobre empresas que actúan en el plano internacional. El diferente impacto de estas dos últimas situaciones sobre las vinculaciones y el papel posterior del Estado, así como sobre el estilo de desarrollo, están lejos de ser marginales. Se dan también situaciones en que los renglones agrícolas de exportación coinciden con los alimentos básicos para consumo interno y la propiedad, aunque relativamente concentrada, incluye gran número de propietarios medianos y pequeños. En este caso se atenúa la heterogeneidad estructural, la distribución del ingreso se hace más favorable y tiende a reforzarse la autonomía relativa de la sociedad respecto del Estado.

En una tipología muy simplificada de la agricultura latinoamericana se destacarían quizá la distinción entre los casos límites de Argentina y Uruguay por un lado, y el resto de la región por el otro. Los primeros cuentan con tierras fértiles bastante homogéneas con elevada disponibilidad

por habitante; sus rubros básicos de exportación coinciden con la dieta interna de carnes y granos, con fuerte predominio de la empresa comercial mediana grande, y poca importancia del campesinado, con tecnología agropecuaria avanzada y escaso dualismo tecnológico dentro de la agricultura y entre ésta y el resto de la economía. En la agricultura de los demás países, aunque en algunos existen subsistemas similares al descrito, y tal vez con creciente gravitación, predominan los cultivos industriales, la desigual fertilidad de la tierra, una fuerte influencia del riego, la combinación de grandes explotaciones modernas con una importante economía campesina y con una dependencia creciente de las importaciones para abastecer el consumo básico de alimentos (cereales); en este caso se da un fuerte dualismo tecnológico dentro de la agricultura y entre ésta y el resto de la economía.

b) El carácter tardío de la industrialización

El momento histórico en que se desencadena el proceso de industrialización ejercerá también sobre su alcance y contenido una influencia significativa. Aunque se alude con frecuencia a la "industrialización tardía" de la región, en realidad se engloban en esta apreciación genérica desde países en que el proceso se encaró a fines del siglo pasado (la Unión Industrial de la Argentina se fundó en 1887 y la Sociedad de Fomento Fabril en Chile en 1883), hasta otros en que el proceso parecería comenzar después de la segunda guerra mundial, con situaciones intermedias en que la primera guerra mundial y la crisis de los años treinta habrían actuado como detonadores del proceso. Podría argüirse que mientras más tarde llega un país a la industrialización, más avanzado será el nivel tecnológico al que pueda acceder. Sin embargo, esta ventaja se contrapesa con el mayor desfase que existirá entre las modalidades de funcionamiento de la sociedad preindustrial y las exigencias que plantea la introducción de la lógica industrial. Mientras más se prolongue la sociedad preindustrial mayores serán quizá los rezagos y las tensiones sociales latentes. A esto se agrega el hecho de que la modernización de los servicios de salud será más rápida que el desarrollo industrial con los efectos consiguientes sobre la dinámica poblacional. La afluencia de población desde el tedio campesino al neón urbano en América Latina alcanza ritmos sin parangón en el proceso de industrialización de los

países desarrollados. Antiguamente, los excluidos del progreso lo estaban también de la información y de la participación política, situación superada desde la aparición del transistor que hizo llegar tanto a la población marginal urbana como a la mayor parte del campesinado la aspiración colectiva de la modernidad, plasmada en determinados símbolos de consumo y de formas de vida. Las tensiones sociales generadas en la sociedad preindustrial se refuerzan en las fases iniciales de la industrialización con la incorporación de los excluidos a la aspiración compartida de ingreso a la modernidad, aunque sea con la frágil modalidad de contacto físico con ciertos objetos.

No se dispone de antecedentes empíricos confiables y comparables para evaluar la gravitación del sector industrial en la economía para el conjunto de América Latina en las postrimerías del siglo pasado. Sin embargo, del conjunto de fuentes disponibles parecería que Argentina, Brasil, Chile, México y Cuba habrían llegado a la primera guerra mundial con algún grado de desarrollo industrial, vinculado fundamentalmente con los textiles, vestuario, molinos, calzado y algunos implementos metálicos. Entre ese momento, la crisis del año treinta y la segunda guerra mundial se desencadenó la industrialización en Colombia, Perú, Costa Rica y Bolivia, iniciándose con posterioridad a la segunda guerra mundial en Venezuela, Paraguay, Honduras, Guatemala, Panamá, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana, Haití y otros países del Caribe. Se trata evidentemente de una apreciación burda que tiene por objeto principal recalcar el amplio abanico de situaciones que abarca la denominación de "industrialización tardía": desde países con más de un siglo de industrialización hasta otros en que la historia industrial no supera los tres decenios.

c) El tamaño de la economía nacional

Como es lógico, la dimensión económica de los países es un factor de diferenciación que incide en el proceso de industrialización, sobre todo por el hecho de que los tamaños mínimos de planta en determinados sectores, como los de insumos intermedios de uso difundido (cemento, siderurgia, petroquímica) así como el sector automotriz y algunos bienes de capital seriados, alcanzan dimensiones difícilmente compatibles con el tamaño del mercado interno de algunos de los países. Además, algunas

obras de infraestructura (transporte, energía, comunicaciones) exigen un elevado monto fijo de inversión que será más fácil solventar a los países de mayor tamaño económico. En general, mientras menor sea el tamaño del país más elevado habrá de ser el grado de especialización industrial y diferente su configuración en lo que toca a la estructura sectorial.

Cuando se cotejan estas consideraciones frente a la realidad de la estructura productiva de la región, se aprecia que éste no ha sido un criterio fundamental para el diseño de las estrategias y políticas industriales. Más aún, en numerosos países, por consideraciones de otra índole difícilmente justificables desde el punto de vista económico o tecnológico, se han desarrollado sectores industriales con escalas mínimas incompatibles con la dimensión del país (siderurgia automotriz) y no se han desarrollado otros para los cuales no existía esa incompatibilidad, por ejemplo ciertos bienes de capital no seriados. Más aún, el grado de fragmentación de la estructura productiva y el margen elevado de capacidad ociosa que supone constituyeron características de varios sectores y muchos países de la región en períodos prolongados, situación que se hacía posible económicamente gracias a una protección elevada e indiscriminada. En el mercado común centroamericano, la integración compensó en parte la estrechez de los mercados nacionales y en el Grupo Andino se logró muy escasamente el mismo propósito. En general los efectos limitantes originados en la estrechez de los mercados internos se han acentuado por efecto de las políticas internas y la compensación de esta limitación por la vía de la integración no ha recibido en la práctica atención suficiente.

d) Los sistemas políticos

A juzgar por los textos constitucionales los sistemas políticos de la región se inspiran en general en la doctrina liberal europea del siglo pasado, lo que no comulga con el hecho de que sólo una ínfima proporción de la población latinoamericana haya vivido durante varias décadas sucesivas el sistema de democracia representativa. Desde el comienzo del decenio de 1980 una mayoría de la población regional ha logrado incorporar a su cotidianeidad esa modalidad de convivencia política. La falta relativa de democracia representativa como dato estructural de la historia política de América Latina quizá contribuya en parte a explicar el desarrollo

insuficiente del proceso de integración regional que, a la luz de la experiencia internacional y regional, resulta favorecido por el establecimiento de regímenes democráticos. El avance reciente más significativo es el acuerdo entre Argentina y Brasil y cuyo contenido innova cualitativamente respecto de la experiencia regional de integración (CEPAL, 1987).

4. LA CRISIS INDUSTRIAL DE LOS AÑOS OCHENTA

a) Magnitud relativa de la crisis industrial latinoamericana

Por factores predominantemente externos, pero con la convergencia de factores internos de carácter estructural y de política económica, las economías latinoamericanas experimentaron a partir de 1980 una crisis que afectó con particular intensidad al sector industrial. Al acentuarse la restricción de divisas, el sector productivo con mayor contenido importado y con escasa capacidad exportadora y, por consiguiente, con fuerte déficit comercial, tenía que experimentar un impacto más acentuado que el conjunto de la actividad económica. Por el lado de la demanda, le afectó más que proporcionalmente la caída del ingreso nacional y, por el lado de la oferta, la restricción de divisas hizo difícil el acceso a insumos, repuestos y equipos, y los encareció. La falta de experiencia y la naturaleza de la planta productiva le impidió, con escasas excepciones nacionales y sectoriales, compensar la caída del mercado interno con las exportaciones, a lo cual se agregó la elevación del tipo de interés y el sobreendeudamiento arrastrado desde el decenio de 1970.

En 1985 alcanzaba en América Latina el producto manufacturero por habitante un índice de 89 (1980=100) y el PIB por habitante de 93 (1980=100). La recuperación industrial de 1984 y 1985 (2.6% y 1.9% para el producto manufacturero por habitante) no alcanza para recuperar los niveles de 1980. En ningún país de la región para el cual se disponga de información comparable el producto manufacturero por habitante en 1985 superó al de 1980, a pesar de las notorias diferencias de comportamiento de los distintos países.

Si se hace abstracción del crecimiento de la población y se centra la atención en el nivel del producto manufacturero, se advierten casos extremos como los de Colombia, Ecuador y Venezuela, en que el producto manufacturero de 1985 superó en 8% el de 1980 y de Bolivia, en que

el producto manufacturero equivalía a 61% del que se había alcanzado en 1980 (53% en términos de producto manufacturero por habitante).

b) Factores explicativos y evolución de la crisis industrial

Entre los múltiples factores que influyen en esa dispar evolución destacan los grados de industrialización y de integración del aparato industrial, el volumen y la asignación sectorial de las inversiones y el crecimiento industrial del decenio anterior, la naturaleza y la intensidad del impacto negativo externo (relación de precios del intercambio, grado de endeudamiento, flujo de capitales, incidencia del tipo de interés, y evolución del cuántum de las exportaciones) y las políticas internas macroeconómicas y sectoriales que adoptaron los distintos países durante la crisis.

En el cuadro general de una caída del producto manufacturero por habitante en el período 1980-1983, con recuperación en 1984-1985, influye fuertemente la evolución del Brasil, que aporta alrededor de un tercio del producto manufacturero regional. En ese país se dio una caída sostenida hasta 1983 con una recuperación sostenida en los años posteriores pero no así en la mayoría de los demás países de la región. En algunos la caída se sostuvo desde 1980 hasta la fecha (Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá); en otros, luego de la caída inicial hasta 1982-1983-1984, no hubo una clara recuperación en los años siguientes (Argentina, Uruguay); y en otros más la caída inicial fue leve o nula al comienzo, pero se registró con posterioridad (1982-1983 en México y Ecuador). En México se formuló e instrumentó un programa explícito de "defensa de la planta productiva" que atenuó y postergó el impacto del ajuste. En otra categoría estarían aquellos países que, experimentando una recesión industrial, en ningún momento alcanzaron una gran magnitud (Colombia, Venezuela y Paraguay); el nivel más bajo del producto manufacturero en ellos fue 96 para Colombia en 1982; 98 para Venezuela en 1981 y 97 para Panamá en 1983; el producto manufacturero por habitante llegó a 91 en Colombia y Venezuela en 1983 y a 88 en Panamá en 1985.

El Brasil es un caso excepcional. Es el único país de la región que por primera vez alcanzó en ese período un superávit comercial en el sector manufacturero. Al aportar 50% de las exportaciones totales de manufacturas de América Latina, registra el mayor grado de desarrollo relativo del sector de bienes de capital y su carácter procíclico explica tanto la

caída más rápida del sector industrial en el período 1980-1983, como la expansión sostenida en los años siguientes, que se mantiene hasta 1986; en 1984 cuando la economía mundial se vio estimulada por el incremento de las importaciones desde los Estados Unidos (27%), las exportaciones del Brasil a ese país se elevaron en 54% mientras que las del conjunto de América Latina subieron apenas en 7%. Las exportaciones del Asia sudoriental a los Estados Unidos se incrementaron en 34% en ese año. El resultado obtenido por el Brasil es fruto de una inversión sostenida durante tres décadas y, muy en particular de la efectuada en el segundo quinquenio de los años setenta, la que habría contribuido a la elevación del saldo de divisas del sector industrial de 3 000 millones de dólares en 1981-1982, a 5 000 millones en 1983 y 7 000 millones en 1984 (ONUDI, 1985).

En los países de mayor dinamismo industrial en el decenio de 1970, cualquiera haya sido su grado de industrialización y el tamaño de su mercado interno (Brasil, México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana), fue más favorable su evolución en el decenio de 1980 que en los demás países (Argentina, Chile, Uruguay y Perú). En éstos, la crisis externa se superpuso a factores internos anteriores.

c) Modificaciones del perfil sectorial

La distinta evolución del sector industrial se proyecta también sobre el perfil sectorial. En el período anterior a la crisis, los sectores más dinámicos de la región correspondían al material de transporte, la química y los bienes de capital y los menos dinámicos a los textiles, prendas de vestir y cuero. Este perfil, similar al de los países avanzados, se origina principalmente en los países industrialmente más avanzados de la región. En Colombia, por ejemplo, cuyo buen desempeño económico fue señalado, el sector alimentos figura entre los más dinámicos en el período anterior a la crisis y lo propio ocurre en los países de menor grado de industrialización.

CUADRO 7
TASAS DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO POR HABITANTE ^a
POR ÁREAS ECONÓMICAS Y REGIONES EN DESARROLLO 1963-1985
(Tasas medias anuales, en porcentajes)

	1963/ 1973	1973/ 1980	1981	1982	1983 ^b	1984 ^b	1985 ^c	1980/ 1985
Países desarrollados economía de mercado	4.6	1.0	-0.1	-2.9	2.4	6.1	2.5	1.6
Países centralmente planificados	8.6	6.1	1.9	2.1	3.7	3.5	2.7	2.8
Países en desarrollo	5.1	3.5	-1.9	-2.0	1.0	7.0	3.7	1.5
África	4.5	2.7	-0.2	-0.9	-2.0	1.3	2.0	0.1
Asia occidental	6.2	2.3	-2.0	5.1				
Asia meridional y oriental	4.6	5.4	3.6	1.0	8.0	9.6	6.2	^d 7.9
América Latina	5.1	2.8	-5.1	-3.9	-5.3	2.6	1.9	-2.0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, basado en informaciones de ONUDI, *World industry: A statistical review, 1985* (UNIDO/IS.590), Viena, 1985.

^a A precios constantes de 1975.

^b Cifras preliminares.

^c Cifras estimadas.

^d 1982-1985.

En el período 1980-1983 destacan tres hechos principales desde el punto de vista de la modificación del perfil sectorial: el desplazamiento de los sectores de material de transporte y bienes de capital al grupo de sectores de menor dinamismo, lo cual resulta comprensible por su función en el proceso de inversión y el impacto complementario de la elevación de los tipos de interés y de la caída del PIB; el mantenimiento del sector de química industrial (CIU, 351) como sector dinámico antes y durante la crisis, lo que refleja la gran difusión de ese tipo de bienes en el conjunto de la actividad productora (agricultura, minería, construcción, consumo no duradero); y, en tercer lugar, el hecho de que el sector de los alimentos, cuya expansión se asocia con las necesidades básicas de sobrevivencia, se ubica a partir de 1980 en categoría de sector de alto dinamismo en países tan diferentes como Brasil, México, Chile, República Dominicana y Venezuela.

En el conjunto de la región los sectores más dinámicos en el período de la crisis son los alimentos y dos sectores de insumos intermedios, la industria química y la siderúrgica (en el caso de este último sector influyen las exportaciones del Brasil). En el período de recuperación de algunos de los países hacia 1984 y 1985 se advierte, a pesar del carácter fragmentario de la información disponible, que el perfil productivo previo a la crisis se reconstruye con una marcada recuperación del dinamismo por parte del sector automotriz y en algunos de los países, Brasil, en particular, del sector de bienes de capital.

En la mayoría de los países de la región no se observa aún un proceso de recuperación industrial y sería prematuro evaluar la modificación que sufrirá el perfil productivo, aunque seguramente sectores como el automotriz y algunas industrias que producen insumos intermedios de uso difundido como la petroquímica y la siderúrgica experimentarán procesos de racionalización profunda, además del proceso general de reestructuración industrial que ocurrirá.

d) Efectos sobre las actividades de investigación científica y tecnológica

Acaso la característica más reveladora de la industria latinoamericana sea que, en marcado contraste con lo que ocurre en los países avanzados, los gastos en investigación y desarrollo tecnológico, asociados estrechamente al presupuesto público, hayan caído en forma sistemática, incluso en el Brasil. Esta tendencia ha sido cuantificada para Argentina, Brasil, México, Chile, Perú y Venezuela.

Este hecho muestra cuán exigua valoración social y política merece este aspecto en la región, y cuán precaria es la vinculación entre esas actividades y la producción industrial, orientada al mercado interno. En los países que se apoyan en el sector industrial para competir en el mercado internacional resulta inconcebible que, por razones de austeridad presupuestaria, se sacrifiquen los recursos destinados a investigación científica y tecnológica, considerados determinantes de la capacidad de competencia internacional.

e) Caracterización general de la situación actual

La situación actual del sector industrial de América Latina podría resumirse en las características siguientes: márgenes relativamente elevados

de capacidad ociosa en numerosos países y variados sectores; precaria situación financiera de las empresas asociadas con la caída del mercado interno; sobreendeudamiento; tipos elevados de interés; y, en varios países, impacto de sucesivas devaluaciones sobre las importaciones y el servicio de la deuda externa.

El desplome de la tasa de inversión, que en varios países alcanzó límites suficientes apenas para la reposición, ha aumentado la antigüedad del parque industrial precisamente en un período en que en el plano internacional se aceleraba el cambio tecnológico en el sector de bienes de capital, aumentando así el grado de obsolescencia técnica; a esto se agrega el debilitamiento y en algunos casos desmantelamiento de grupos de diseño en empresas fabriles y en empresas de ingeniería y la degradación en el nivel de preparación de aquella parte de la mano de obra industrial que, por cesantía, se desplazó a otras actividades.

En el sector público, además de la restricción de los recursos para inversión, se centró la atención en la solución de problemas de corto plazo, con el inevitable descuido de la preparación de las estrategias necesarias para dar una orientación mínima a la actividad empresarial. Además, la caída de las remuneraciones en el sector público y la restricción en la plantilla pueden haber contribuido a eliminar actividades prescindibles, pero debilitaron el apoyo público en ciertos sectores decisivos como en la actividad de desarrollo tecnológico. Esta conjunción de factores desfavorables habría afectado con mayor intensidad a las empresas de menor tamaño y más frágil vinculación política con las instancias gubernamentales.

No se trata de problemas puntuales que afectan sólo a determinados agentes o sectores, sino que lo que estaría en tela de juicio sería todo el sistema industrial integrado por los agentes productivos, financieros, tecnológicos, privados y públicos, así como el consenso respecto a la validez de las políticas necesarias para la industrialización. Se enfrenta simultáneamente el desafío de reactivar el sector empresarial, reorientar la actividad productora, favorecer la articulación de la industria con los recursos naturales y con los servicios, idear estrategias y políticas, y fortalecer diversas instituciones públicas y privadas que influyen sobre el funcionamiento del sector industrial.

VII. CONCLUSIONES

Entre las lecciones que puede enseñar este ejercicio exploratorio parecería interesante destacar las siguientes:

- La solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos. Sería iluso aspirar a una sólida posición en los mercados mundiales sin que los países incorporen progreso técnico a esos recursos. El hecho de contar con recursos naturales no implica abdicar de las rentas que ellos pueden reeditar, sino que es imprescindible que éstas se apliquen a transformar y modernizar el sector agrícola y a potenciar el desarrollo de un sector industrial con creciente participación y competitividad en los mercados internacionales.
- La idea, ampliamente difundida, de que existe una ley de compensaciones entre el crecimiento y la equidad no se sostiene al examinar la realidad empírica de un amplio abanico de situaciones nacionales. Es cierto que al interior de América Latina no han convergido estos dos objetivos y que países con mayor equidad han tenido estancamiento y países con mayor dinamismo no han tenido equidad, pero esta apreciación localista acerca de la relación entre ambos objetivos se ve refutada cuando se compara el patrón latinoamericano con los de otras regiones con distintos sistemas socioeconómicos y grados de desarrollo. A diferencia del crecimiento esporádico, el crecimiento sostenido exige una sociedad articulada internamente y equitativa, lo que crea las condiciones

propicias para un esfuerzo continuo de incorporación del progreso técnico y de elevación de la productividad y, por consiguiente, del crecimiento.

- En la medida en que la élite de las sociedades latinoamericanas siga cifrando su esperanza en la aspiración miope y prosaica de calcar, en la cima de la pirámide de ingresos, el patrón de vida de los países avanzados, haciendo caso omiso del hecho de que ese patrón aun en los Estados Unidos, su país de origen, resulta ya difícil de sostener y, más aún, intente propagarlo como aspiración colectiva al resto de la sociedad (conformando a ese objetivo la estructura de uso del territorio, de la energía, del transporte y de las comunicaciones), se podría asistir a una evolución tal que donde hoy hay un casillero vacío, mañana se llegaría a otra situación, de consecuencias imprevisibles, cual sería de que el casillero más concurrido fuera el de estancamiento con desarticulación social.

- La apertura de la caja negra del progreso técnico constituye una tarea que trasciende al ámbito industrial y empresarial y forma parte de toda una actitud social frente a este tema. Esta nueva actitud de valoración social de la imaginación creadora, es decir, de la búsqueda de fórmulas que respondan a las carencias y a las potencialidades internas, presupone una modificación de la élite de la cual nacen los valores y orientaciones que se difunden al conjunto de la sociedad. Sería difícil compatibilizar un liderazgo en que gravitan fuertemente sectores rentistas y de intermediación financiera, independientemente de que tengan carácter privado o público, con una difusión en el conjunto de la sociedad de valores en que las carencias y las potencialidades internas se transformen en eje conductor de la transformación económica y social. La creciente difusión de los objetos modernos en América Latina no modifica para nada la precariedad del carácter tradicional de las relaciones sociales en que esos objetos se insertan. La modernidad de una sociedad tiene menos que ver con los objetos que en ella se difunden, que con la modernidad de las instituciones y de las relaciones a partir de las cuales el diseño, adquisición, selección y evaluación de la utilidad de esos objetos tiene lugar.

- Es difícil concebir cómo cumplirán la tarea que enfrentan los países de la región de transformar no sólo las estructuras económicas, sino la

concepción de los distintos estratos de la sociedad sobre el desafío que enfrentan y la forma de encararlo, a menos que las fuerzas de los distintos estratos sociales puedan volcarse por entero y con confianza en la búsqueda de soluciones. Sin una democratización de las sociedades latinoamericanas, que permita la participación activa y permanente de quienes no han sido hasta ahora beneficiados por el patrón de desarrollo, cuesta creer que pueda producirse un cambio favorable. Sin embargo, no hay que olvidar que tampoco está garantizada la capacidad de legitimación económica del proceso de democratización en un contexto como el descrito ni su capacidad de reaccionar en breve plazo a las carencias que hoy día se enfrentan. La democratización en algunos países de la región ha sido en parte el reflejo de la incapacidad de los regímenes autoritarios que la precedieron para resolver estos problemas y sería ingenuo suponer que los bienes simbólicos que la democratización difunde puedan por mucho tiempo suplir las soluciones concretas que algunos de los problemas exigen con urgencia. Por consiguiente, el potencial a mediano y largo plazo del proceso de democratización entra en pugna a corto plazo con el apremio por encontrar formas de legitimación en sectores fundamentales.

- Lo anterior lleva necesariamente a considerar la posibilidad de tener acceso a los recursos provenientes de los países avanzados para apoyar esta recuperación. Hasta ahora se ha destacado la importancia de las transformaciones internas e incluso se ha señalado que no sería procedente el apoyo financiero externo que condujese simplemente a prolongar el patrón de desarrollo anterior. Sin embargo, la transformación económica, social, política y cultural requerida en América Latina, que tiene como puntal el esfuerzo interno, requiere un apoyo externo complementario. Si los países excedentarios, es decir, los que tienen la posibilidad de encauzar recursos fuera de sus fronteras (Japón y la República Federal de Alemania principalmente) se desinteresan por la situación de los países menos desarrollados y siguen como en los últimos años centrando su atención en la posibilidad de resolver los desequilibrios que surgen entre ellos, sobre todo en vista de la situación externa y fiscal deficitaria de Estados Unidos, puede ocurrir que encuentren alguna fórmula de convivencia civilizada entre ellos, volviendo las espaldas al drama creciente que se desarrolla en el hemisferio sur. El país deudor principal, Estados Unidos, tendría que adoptar las medidas necesarias para

adecuar su modo de vida a sus posibilidades y los países superavitarios, en lugar de orientar los recursos para mantener el patrón de consumo de Estados Unidos, los debieran dirigir a los países del sur. Sería vital que esos países acometiesen endógenamente transformaciones económicas y sociales que les permitiesen absorber esos recursos para transformar su patrón de desarrollo y que esos recursos permitiesen compatibilizar los requisitos de corto plazo asociados con la crisis actual, generando transformaciones en tal sentido que pudiera llenarse el casillero ahora vacío.

- La secuencia que parece desprenderse del estudio es la de equidad, austeridad, crecimiento y competitividad. Difiere de la teoría que se inicia con la competitividad y que no destaca el contenido tecnológico de los bienes exportados, para luego esperar que el crecimiento resulte del efecto dinamizador del mercado internacional, que terminaría por la incorporación paulatina de los excluidos. Tanto la experiencia como consideraciones internas y externas, políticas y económicas muestran que en América Latina será cada vez más difícil postergar el tema de la equidad, aunque esto implique poner en el tapete temas ingratos del pasado que parecían haber caducado con el advenimiento de la modernidad.
- Un factor importante en la generación de recursos en el norte y en las modalidades de utilización de los mismos en el sur, es la disminución del gasto en armamentos. En el norte se aprecia una relación inversa entre la competitividad industrial y el esfuerzo bélico, lo que sugiere que una disminución de estos gastos facilitaría la añorada recuperación de los equilibrios comerciales y financieros internacionales. A esto se agrega el impacto sobre el clima político mundial y sus benéficas consecuencias para la paz social, la modernización democrática y la consolidación de los procesos de integración regional en el sur y, muy en particular, en América Latina.

TR.
EQ
DES
(

CON
A DEL
A Y EL
TA*

CEPAL

* Capítulo I "Introducción y síntesis" (páginas 11 a 19) y capítulo V "Lineamientos de algunas políticas básicas" (páginas 101 a 104), en *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6. El documento fue coordinado por Fernando Fajnzylber.

I. INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

a) El punto de partida

La experiencia latinoamericana y caribeña de los ochenta ya ha sido ampliamente explorada en numerosos documentos de la Secretaría de la CEPAL, donde se destaca el retroceso experimentado por la vasta mayoría de los países en el ámbito económico y social. Este puede apreciarse mejor en la perspectiva de los logros que se materializaron en decenios anteriores, y también, en los años ochenta, en relación a otras regiones del mundo, en particular los países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y varios países del sudeste asiático.

En esos documentos, se acuñó el término de “década perdida” para ilustrar la magnitud del retroceso en materia de desarrollo. Si se aplica tan solo el indicador global de la evolución del producto interno bruto por habitante, dicho término incluso se queda corto: el producto real por habitante a finales de 1989 no se retrotrajo a lo ya registrado hace diez años, sino al nivel de trece años atrás e incluso más en algunas economías. En consecuencia, los países de la región inician el decenio de 1990 con el peso de la inercia recesiva de los años ochenta, con el pasivo que significa su deuda externa, y la presencia de una fundamental inadecuación entre las estructuras de la demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas.

Además, se arrastra una serie de insuficiencias importantes, entre las cuales se destacan los desequilibrios macroeconómicos no resueltos, la

creciente obsolescencia de la planta de capital e infraestructura física (asociada a niveles de inversión deprimidos), una distancia cada vez mayor entre los intensos cambios tecnológicos que se están dando en el mundo y su aplicación en la región, el desgaste de la capacidad financiera y de gestión de los gobiernos, la frustración de un número ascendente de personas que busca incorporarse al mercado de trabajo, el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de éstos y del medio ambiente.

El decenio de 1980 no sólo fue testigo de retrocesos, sin embargo. También hubo avances; parciales y a veces precarios en el dominio económico, y considerables en el político. En ese sentido, los ochenta también fueron una década de "aprendizaje doloroso". En el ámbito político-institucional, numerosos países avanzaron hacia sociedades plurales y participativas, y se asistió al final de la década a una progresiva desideologización en el debate político y económico. Reflejo de ello son los esquemas de concertación política y social que han aflorado. En el dominio de las relaciones intrarregionales, en gran parte quedaron atrás las rivalidades entre países vecinos, y en algunos casos, se sustituyeron por esquemas creativos de cooperación. En materia económica, se confirmó plenamente la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región; se tomó conciencia, asimismo, de la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, y de complementarlos con políticas sectoriales en apoyo a la transformación. Se redoblaron los esfuerzos por aprovechar mejor las potencialidades de la integración regional, y se logró superar, en un grado importante, falsos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, Estado-agentes privados y planificación-mercado.

También forman parte del aprendizaje doloroso las transformaciones económicas nada despreciables que se produjeron, aun en el contexto del precario desempeño de las economías en los ochenta. Se puso en evidencia la heterogeneidad de comportamientos en la actividad industrial, y se confirmó la relativa vitalidad del sector agrícola; asimismo, en muchos países, las grandes concentraciones urbanas sufrieron un impacto mayor que las ciudades medianas y el área rural. Se elevó el coeficiente de exportaciones en una amplia gama de rubros; surgió un mayor número de empresarios dinámicos, y la cobertura de algunos servicios sociales, tales como la educación, se mantuvo a pesar de las restricciones

presupuestarias. También la demanda de ciertos bienes y servicios continuó expandiéndose: el consumo de electricidad residencial y la disponibilidad de televisores por habitante mantuvieron su tendencia ascendente, que es contraria a la evolución regresiva de los indicadores económicos agregados.

En la década de los ochenta hubo, entonces, una coexistencia de tendencias encontradas. En el ámbito institucional, se fortaleció la interacción política, y al mismo tiempo se debilitaron las instituciones públicas. El ajuste tuvo un elevadísimo costo social, sobre todo para los estratos medios y los grupos populares. Con todo, los más afectados frecuentemente crearon mecanismos de defensa propia. Las economías se caracterizaron por una pérdida global de dinamismo y un marcado deterioro de las condiciones de equidad, a la par que se iniciaba un proceso de adaptación a los cambios de circunstancias. Durante éste, numerosas empresas mejoraron su competitividad internacional, y surgieron múltiples ejemplos de creatividad y originalidad.

En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de desarrollo perdido y de aprendizaje doloroso posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía. Acaso se trata de la base a partir de la cual la región podrá recuperar una senda de crecimiento, con modalidades distintas en cuanto a instituciones y políticas; acompañada, esta vez, con un esfuerzo sostenido para superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional, y en un contexto ambientalmente sustentable. Contribuir a esa tarea es, precisamente, el propósito de este documento.

b) Los desafíos de los noventa

Así, al iniciarse la década que antecede al nuevo milenio, América Latina y el Caribe enfrentan una encrucijada. Se trata, nada menos, de reencontrar el camino para acceder al desarrollo; un camino que parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó. La superación de la crisis lleva implícita una acumulación extraordinaria de

exigencias. Tan solo a título ilustrativo: de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible.

Economías, sociedades y estados debilitados difícilmente podrían seguir un curso exitoso frente a este cúmulo de exigencias, sin sopesar en forma muy cuidadosa, y sin apoyar consensualmente, determinadas posibilidades, prelación y sacrificios. Es más, la tarea que se tiene por delante es de tal envergadura y complejidad que no sería posible abordarla desde una sola perspectiva totalizadora, especialmente cuando se toma en cuenta la enorme diversidad de situaciones que se dan en la región. Existen, por lo demás, apremios coyunturales que hasta el presente han obligado a las autoridades a centrar su atención en el ámbito de la política económica de corto plazo, postergando proyectos y planteamientos de más largo aliento, aunque éstos sean indispensables para corregir los desequilibrios existentes; así ocurre, por ejemplo, con la balanza de pagos. En ese sentido, y valiéndose del horizonte temporal de largo plazo que ofrece el inicio del decenio de los noventa, en este documento se acentúa lo que se considera la tarea primordial y común a todos los países: la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social.

c) Algunas condiciones para la transformación productiva

La orientación y los resultados de los esfuerzos internos por superar la crisis dependerán de manera no despreciable del entorno externo, que influirá siempre y en forma decisiva en el desempeño de las economías de la región. Entre los distintos elementos que condicionarán tal desempeño se destacan el grado de apertura que tenga el comercio internacional; la manera en que se maneje el exceso de endeudamiento, que limita tanto la capacidad de importación como la capacidad de inversión de numerosas economías de la región, y la posibilidad que haya de acceder a tecnologías y conocimientos en condiciones que faciliten una transformación productiva asentada en la competitividad internacional.

Las condicionantes de origen externo se entremezclan con otras de origen interno y frecuentemente las refuerzan. Entre las últimas se destaca la necesidad de corregir los desequilibrios macroeconómicos que fueron el signo dominante de la década de los ochenta. También se plantea, en segundo lugar, una enorme interrogante sobre cómo habrá de abordarse el financiamiento del desarrollo, dada la masiva transferencia de recursos financieros al exterior registrada durante los últimos años. En tercer lugar, las orientaciones que ofrece el documento toman en cuenta que el mantenimiento de la cohesión social establece límites claros al contenido de las políticas y estrategias económicas.

d) El esfuerzo interno y la cooperación internacional

Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles. Estos sólo rendirán fruto, como ya se indicó, en un entorno externo de condiciones mínimamente favorables en materias tan vitales como el financiamiento en general (y, más específicamente, respecto de una solución al problema de la deuda externa), el intercambio comercial y la transferencia de tecnologías y conocimientos. Con ello se plantea con mayor fuerza y en forma más prioritaria el tema de la necesidad de la cooperación económica internacional.

En ese sentido, cabe esperar que la región enfrente el diálogo y las negociaciones internacionales desde una posición quizás más favorable que en el pasado. Ello se debe a que si los países de América Latina y el Caribe adoptan estrategias propias que les permitan avanzar en la senda de la transformación productiva, ganarían mayor legitimidad, credibilidad y eficacia para exigir que los países industrializados asuman su propia responsabilidad en el ordenamiento de una economía mundial vigorosa y capaz de dar impulso dinámico a todos los países. Asimismo, la reactivación de las economías de la región, junto con un mayor nivel de concertación intrarregional, fortalecería el poder de negociación de los países latinoamericanos y caribeños frente a terceros.

De otra parte, los propios países industrializados parecen redescubrir al menos algunas de las ventajas de los arreglos de tipo multilateral. A raíz de temas como los de medio ambiente o de recursos del mar, se ha

puesto de manifiesto que los entendimientos bilaterales, muy favorecidos por las principales economías desarrolladas en los últimos tiempos, resultan insuficientes para abordar eficazmente determinados problemas. Es de esperar, entonces, que aquellas economías también acepten, en un sentido más específico, que la posibilidad de mantener una expansión ordenada y sostenida de la economía mundial en su conjunto depende de manera vital de encontrar formas que signifiquen beneficios tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo.

e) Los planteamientos centrales del documento

Al hacer las consideraciones que siguen, se parte de una convicción: no obstante los graves obstáculos que los países de la región enfrentan, **existen efectivamente vías para superarlos**. Esta aproximación atempera, en cierto modo, el desaliento que en general suscita el panorama de América Latina y el Caribe al iniciarse la nueva década. Se apoya en los avances registrados en otras latitudes, donde también se han planteado dificultades estructurales y coyunturales, algunas de las cuales guardan similitud con las que hoy afectan al desarrollo de la mayoría de los países de la región. Se basa, también, en el aprendizaje doloroso del decenio anterior, y en el importante caudal de activos acumulados por la región en el accidentado desarrollo de las últimas décadas.

La complejidad y la envergadura de la tarea propuesta implican un **período más o menos prolongado de aprendizaje y de adaptación**. Para numerosos países, parte del trayecto ya está hecho, por lo que correspondería esperar logros concretos en los primeros años del decenio de los noventa. Con todo, queda mucho por recorrer. Esta afirmación también tiene consecuencias en el ámbito de la cooperación internacional: los países necesitan cierto margen de holgura externa para que el esfuerzo surta debidamente sus efectos, y necesitan tiempo para que estos últimos se hagan sentir.

Se exponen a continuación los criterios en que se sustenta la propuesta, las orientaciones para el diseño de las políticas requeridas para su instrumentación y la base institucional de apoyo que precisan.

i) Principales criterios

La transformación productiva con equidad ha de lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Dicha competitividad debe sustentarse más en una incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico al proceso productivo (con los consiguientes aumentos de productividad), y menos en la depreciación de los salarios reales. Al respecto debe reconocerse la dimensión de aprendizaje y difusión de los conocimientos disponibles a nivel internacional, prerrogativa insuficientemente utilizada por la región en el pasado. Se procura avanzar desde la “renta perecible” de los recursos naturales hacia la “renta dinámica” de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva.

Se enfatiza el carácter sistémico de la competitividad. En el mercado internacional compiten economías donde la empresa constituye un elemento que, siendo crucial, está integrada a una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero: es decir, está integrada a todo un sistema socioeconómico. Desde esta perspectiva, impulsar la transformación productiva requiere esfuerzos decididos, persistentes y sobre todo integrales.

La industrialización constituye el eje de la transformación productiva, principalmente por ser portadora de la incorporación y difusión del progreso técnico, pero también porque en las nuevas circunstancias debe sobrepasar el estrecho marco sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad. La superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva y de la nueva fase de la industrialización.

Las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico, y, en consecuencia, la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. En ese sentido, se trata, por una parte, de revertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales, del creciente deterioro por contaminación y de los desequilibrios globales; y,

por otra, de aprovechar las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y conservación.

El crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es **incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad**. Esto no obsta para que se reconozca la dificultad de alcanzar simultáneamente objetivos tan distintos, por cuanto surgen oposiciones que tocan a la ponderación valorativa de éstos, y asimismo, a la capacidad del sistema para asumir y asimilar los cambios. En este aspecto, la urgencia de corregir deficiencias en distintos ámbitos es diferente de un país a otro; para algunos, fortalecer la deteriorada cohesión social es casi un requisito de sobrevivencia; en otros, la prioridad se localiza en impulsar la competitividad, sin retrocesos importantes en materia de equidad.

ii) Orientaciones para el diseño de políticas

La transformación productiva **no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable**, o de aplicar una política de "precios correctos". Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social. De hecho, dicha interacción se ve como parte de un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil.

El imperativo de la equidad exige que **la transformación productiva esté acompañada por medidas redistributivas**. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la

organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público.

La integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional son esenciales, en cuanto contribuyen de manera vital al afianzamiento de la transformación productiva, la democratización y la justicia distributiva. En ese ámbito se proponen acciones concretas basadas en criterios sectoriales, preferentemente subregionales, graduales, con énfasis en la competitividad y la rentabilidad, y que suponen la participación protagónica de empresas, instituciones y asociaciones existentes en la región. Tales acciones están orientadas a lograr que la integración contribuya a la estrategia de desarrollo propuesta, y pueda reforzarla.

iii) Contexto institucional

Todo lo anterior parte de un reconocimiento de que **la formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo**. Esto influye sobre el contenido y alcance de las políticas y estrategias económicas, sobre la manera en que éstas se formulan y aplican, y sobre las modalidades de interacción entre los agentes públicos y privados. En ese sentido las políticas y estrategias deben hacerse cargo de la voluntad expresada por las mayorías nacionales, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria.

En sociedades democráticas, la concertación estratégica adquiere una **importancia decisiva**. Esa concertación comprende un conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, en torno a la transformación productiva con equidad, y asimismo en torno a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarla. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos. La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así

como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación.

El estilo de la intervención estatal habrá de renovarse en relación a décadas pretéritas. Durante los años ochenta, las prioridades de los Estados de la región se redujeron muchas veces a privilegiar una expansión cuyos frutos hicieron posible el servicio de la deuda externa. Conviene ahora desplazar esas prioridades hacia el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación de progreso técnico y en la evolución hacia niveles razonables de equidad. Ello no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto. También requiere un cambio en sus procedimientos tradicionales en materia de planificación. Esas nuevas técnicas deberán crear una mejor articulación entre los procesos decisorios de corto, mediano y largo plazo; promover la coordinación intersectorial, y asegurar respaldo técnico para los necesarios esfuerzos de diálogo y concertación social. Es evidente que la concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas.

f) Principales elementos propositivos^{1}*

Junto a los planteamientos centrales antes enunciados, el documento hace un conjunto de propuestas. Estas tienen por objeto mejorar la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir una interacción creativa entre los agentes públicos y privados; y todo ello se orienta hacia el cumplimiento del criterio estratégico de generar una competitividad auténtica, que sintetiza esos objetivos específicos y establece una guía para la transformación productiva. Las propuestas se basan en la incorporación de experiencias positivas ya en marcha en distintos países de la región. Cabría, entonces, examinarlas en el marco más amplio de su capacidad de contribuir a lograr la transformación productiva con equidad.

^{1*} Síntesis de los capítulos V y VI del documento.

El ámbito macroeconómico y las políticas que lo conforman son de vital importancia, tanto para corregir los desequilibrios que caracterizaron el decenio de los ochenta como para alcanzar los objetivos de la transformación de mediano y largo plazo. Una de las lecciones aprendidas en la década anterior fue que los desequilibrios de las principales variables macroeconómicas sólo pueden llegar a ciertos límites, y que los precios de mercado deben al menos aproximarse a los precios sociales. Otra consiste en que el marcado acento puesto en la estabilización y el ajuste, y en actuar sobre la demanda y la reasignación de recursos, de alguna manera entró en conflicto con las políticas destinadas a estimular la oferta.

No es del caso profundizar sobre el contenido y alcance de la política económica de corto plazo, la cual variará significativamente de una situación a otra. Cabría insistir, sin embargo, en la importancia de un marco que otorgue coherencia a sus distintos componentes, y de un grado aceptable de estabilidad en su aplicación. También cabría subrayar la extraordinaria importancia que ha adquirido la política fiscal en el conjunto del instrumental de que disponen los gobiernos para hacer frente a objetivos a veces encontrados, como son la estabilización, el crecimiento y la mayor justicia distributiva. El financiamiento de la transformación productiva requiere, en efecto, reacomodar la política fiscal, a fin de elevar el ahorro público que pueda destinarse a la inversión. Cabe realizar un esfuerzo por mejorar la asignación del gasto, pero parece claro que la mayor parte del ajuste fiscal ha de venir por la vía de reformas tributarias. Un sistema con relativamente pocas, aunque amplias, bases imponibles, y que dé preferencia a tasas uniformes, es preferible a otro complejo, con múltiples tasas nominales. La adopción de bases amplias significa un paso importante en favor del objetivo de mayor equidad; además simplifica la administración tributaria y permite aumentar la recaudación.

En materia de política comercial y cambiaria, alcanzar la transformación productiva exige una mayor apertura de la economía, como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. No hay una fórmula única para efectuar la apertura. Para que ésta refuerce el proceso de crecimiento, en vez de frustrarlo, es indispensable que lleve no sólo a mayores importaciones, sino también a una expansión rápida y persistente de las exportaciones. Cabría, en consecuencia, graduar la apertura en función de la disponibilidad de

divisas. Además, supone armonizar las políticas de protección arancelaria y para-arancelaria, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones, todo con miras a que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficie a los sectores que sustituyen importaciones. Un requisito esencial para que la apertura contribuya al crecimiento y la transformación productiva es el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable. Durante la etapa crítica en que se lleve a cabo la reconversión y la modernización del aparato industrial, la intervención selectiva del Estado, mediante la concesión de incentivos tributarios, crediticios y comerciales, podría complementar la política arancelaria.

En cuanto a la política tecnológica, la condición de "industrialización tardía" presenta oportunidades hasta ahora insuficientemente utilizadas en cuanto a aprendizaje, incorporación y difusión, en la planta productiva, del acervo tecnológico disponible a nivel internacional. Como orientaciones para la década del noventa, se propone completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas; promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas mismas, incentivando una adecuada valorización de la tecnología como variable estratégica y fuente de beneficios, otorgando incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras, y dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico. Se sugiere asimismo desarrollar, a través de diversos arreglos institucionales, una red de nexos entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, por una parte, y el sector productivo, por otra, así como fomentar en éste un estrecho contacto entre usuarios y productores de bienes y servicios. Esto último podría hacerse en torno a determinados sistemas integrados de producción, donde ya se haya acumulado una experiencia y competencia básica a nivel local (como podrían ser algunos sectores elaboradores de recursos naturales y las industrias ligadas a éstos). Finalmente, se requerirá la aplicación de criterios de selectividad, ya que sólo de esa manera es dable generar en la región núcleos endógenos de innovación tecnológica.

En lo referente a la formación de recursos humanos, se destaca su papel crucial para la transformación productiva. Trátase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en

materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. Además, la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos. Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina y sostenida de la oferta formativa en sus distintas fases y ámbitos: ciclos preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y educación de adultos, y programas de reciclaje ocupacional.

Respecto de la creación de empresas, se propone diseñar políticas de estímulo a la formación de empresas y empresarios. Se reconoce la complejidad de la tarea, en la medida en que en el proceso de inversión intervienen factores no siempre incluidos en los enfoques económicos tradicionales, e incluso otros intangibles, como la creatividad humana. Con todo, la concepción actual del problema implica atender especialmente a la creación de grupos con potencialidad empresarial, a la formulación y ejecución de proyectos, al financiamiento de la empresa y a la racionalización de las formas de ocupación productiva en los espacios nacionales. Junto con ello existe un aspecto de especial relevancia en América Latina y el Caribe: la necesidad de revalorizar socialmente la función empresarial.

Los lineamientos de política industrial que se ofrecen se inscriben en el conjunto de propuestas tendientes a favorecer, entre otros aspectos, la articulación productiva. En ese conjunto se incluyen la apertura gradual y selectiva, el fomento integral de exportaciones industriales, la incorporación y difusión del progreso técnico, y el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Las acciones propuestas deberán ser abordadas en un contexto de restricción financiera y de debilitamiento institucional del sector público, lo que plantea tres desafíos: seleccionar en forma coherente las áreas de intervención gubernamental; privilegiar la reconstitución institucional estratégica del sector público, y otorgar alta prioridad a la innovación institucional en la gestión del sistema productivo.

En lo que se refiere a la agricultura, la articulación intersectorial y la competitividad internacional, en general conviene superar el sesgo urbano-industrial en el destino de la inversión económica y los gastos sociales, junto con revalorizar el espacio rural; modificar el actual sesgo

en favor de la gran empresa agrícola moderna mediante un enfoque más selectivo, que contemple, donde cabe, el fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura; evitar la concentración de la inversión en las grandes obras hidráulicas, poniendo énfasis en el mantenimiento, la complementación y el desarrollo de las obras más pequeñas, así como sobre el manejo integral de los recursos hídricos; fortalecer la articulación intersectorial y la consolidación de una logística eficiente de producción, transporte y comercialización, evitando un encapsulamiento sectorial, y evitar la persistencia de los conflictos por la tierra y de las tenencias precarias, regularizando los títulos de las tenencias legítimas.

También se aborda el tema de los recursos naturales y la articulación productiva. Una política de explotación racional de los recursos naturales de la región para el próximo decenio debe proponerse la superación de las debilidades pasadas, y supone avances en varios aspectos. Los recursos naturales no pueden ajustarse a un esquema de máxima explotación en el corto plazo, sino a un manejo cuidadoso, que evalúe los ritmos de explotación de los recursos no renovables a la luz de la situación actual y de las perspectivas de los mercados, y que se ocupe del mantenimiento de la capacidad de reproducción de los recursos renovables. Tampoco cabe concebir el sector de recursos naturales como proveedor de rentas transferibles a otros sectores, sino que debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que fortalezca su competitividad.

En cuanto a los servicios básicos de apoyo y articulación productiva, la transformación propuesta requerirá el apoyo de diferentes servicios básicos, tales como energía eléctrica, agua, comunicaciones, banca, seguros y transporte. Algunos de éstos habrán de adecuarse a las circunstancias del decenio de 1990. En el caso ilustrativo del transporte, éstos deben favorecer el uso de los mecanismos del mercado en los casos en que existan o puedan crearse en condiciones adecuadamente competitivas; deben asimismo evitar que se siga concentrando la inversión en la infraestructura física, y procurar que se adecuen, en términos de calidad y costo, los servicios de transporte necesarios para la transformación productiva. Asimismo las acciones aisladas en los diferentes medios deben ceder el paso a la creación de sistemas de transporte.

Al abordar los sistemas financieros en relación con la transformación productiva, se señala que en los años noventa, un objetivo básico de los

bancos y fondos de desarrollo será captar por sí mismos, en el mercado, fondos de mediano y largo plazo que complementen los recursos que puedan aportar o canalizar los sectores públicos. Lo dicho anticipa la importancia de la emisión de títulos rentables de captación de fondos, el énfasis en la rentabilidad de los proyectos de inversión, y la necesidad de fórmulas de financiamiento para los proyectos que limiten el riesgo crediticio de las instituciones de desarrollo.

La interacción activa entre los agentes públicos y privados, así como la reestructuración del sector público, será un proceso cuyo contenido y alcance no admite fórmulas preconcebidas. No sólo dependerá del contexto institucional, social, económico y político en que se dé, sino que además deberá surgir de una amplia concertación entre distintas fuerzas representativas. En consecuencia, el documento sólo ofrece algunos principios generales para la acción estatal en apoyo a la transformación productiva con equidad. Entre esos principios se destacan la selectividad en las acciones del Estado, la autolimitación de éstas, la simplificación y la descentralización de las intervenciones estatales, y mejoras en la capacidad de previsión de mediano plazo mediante nuevas modalidades de planificación.

La integración económica, en cuanto proceso que contribuye a la transformación productiva con equidad social, será un aspecto que adquirirá nueva relevancia y apoyo en el decenio de los noventa. En el contexto de los objetivos de la transformación productiva, se propone fomentar la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional, con una aplicación de los instrumentos de la integración y un ámbito geográfico flexibles. La liberalización del comercio intrarregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte, y la rehabilitación de mecanismos de pagos, ampliarían mercados y fomentarían la competencia, contribuyendo a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional. Esta aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo. Todo ello se vería facilitado por una cooperación selectiva en materia de políticas sectoriales, y por la constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado, con acciones comunes en aspectos tales como la propiedad intelectual y la tecnología de la información. Asimismo, se propone explorar las posibilidades de utilizar la apertura comercial, quizás

mediante la consolidación selectiva de aranceles, como instrumento de negociación para garantizar el acceso a mercados externos. También se destaca la necesidad de fortalecer la base institucional de la integración, con una mayor participación de distintos actores, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones.

V. LINEAMIENTOS DE ALGUNAS POLÍTICAS BÁSICAS

A continuación se hace referencia a algunas de las políticas que pueden sustentar los objetivos instrumentales anteriormente enunciados: mejor inserción internacional, articulación productiva e interacción creativa entre los agentes públicos y privados. (Ver cuadro sinóptico.) Para fines de presentación, las políticas se han agrupado de acuerdo a cada uno de estos objetivos. En conjunto, los tres configuran el criterio estratégico que orienta la transformación productiva propuesta: fortalecer la competitividad auténtica.

Las políticas que aquí se exploran someramente apoyan los tres objetivos instrumentales señalados y, en su conjunto, el criterio estratégico enunciado. Requieren para su diseño y para su instrumentación el contexto institucional caracterizado por la expresión “concertación estratégica”, que se refiere al soporte institucional de la propuesta de transformación productiva con equidad.

Se entiende por concertación estratégica un conjunto de acuerdos de largo plazo, tanto explícitos como implícitos, entre el Estado y los principales actores políticos y sociales, respecto de los objetivos instrumentales y de las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Se trata de una vía que permite legitimar acciones y mecanismos que, por una parte, alienten comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, inhiban las dinámicas de intereses grupales que podrían desencadenarse y comprometer los propósitos colectivos.

La capacidad gubernamental de concitar acuerdos respecto de los fines de largo plazo y los objetivos instrumentales, así como los medios utilizables, tiene relación directa con el grado de participación pluralista, con la adecuación de las políticas y con la eficacia de su instrumentación. La concertación estratégica se pone a prueba cotidianamente a través de sus efectos y su grado de aceptación por parte de sus distintos protagonistas. Estas consideraciones son de especial relevancia en la región dada la necesidad imperiosa de afianzar y legitimar sistemas políticos plurales y participativos.

POLÍTICAS BÁSICAS: ESQUEMA SIMPLIFICADO

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
1. POLÍTICAS DE APOYO A LA INSERCIÓN INTERNACIONAL		
<i>a) Política comercial y cambiaria</i> - Protección efectiva elevada y permanente a través de aranceles altos y dispersos y restricciones cuantitativas.	Apertura comercial, liberalización financiera y desreglamentación simultánea y rápida.	Tendencia hacia una baja protección, poca dispersión y falta de restricciones cuantitativas. Protección selectiva y temporal para sectores nuevos portadores de progreso técnico. Uso de mecanismos compensatorios en casos calificados.
- Sesgo antiexportador parcialmente corregido con sistemas de fomento de las exportaciones.	Neutralidad tendencial entre mercado interno y externo. En el corto plazo, generación de superávit comercial.	Criterio de neutralidad en materia arancelaria y cambiaria, combinado. Sistema integral de fomento a la exportación de manufacturas.
- Tipos de cambio múltiples con tendencia a la sobrevaluación, en particular en los productos básicos de consumo masivo.	Tipo de cambio determinado por el mercado.	Tipo de cambio real alto y estable para inducir la competitividad.
- Integración regional para ampliar el mercado interno.	Libre comercio internacional.	Integración regional orientada a fortalecer la capacidad de competir en los mercados regionales e internacionales. (Investigación y desarrollo, comercialización, comunicaciones.)

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
<p><i>b) Política tecnológica</i></p> <p>- Diversos instrumentos de apoyo a la actividad tecnológica, con escaso efecto, debido a poca demanda por parte de las empresas e instituciones en proceso de consolidación.</p>	<p>Reducción de recursos fiscales para este propósito y poco apoyo institucional.</p>	<p>Conjunto de instrumentos que cubre un amplio espectro de requerimientos empresariales, desde la fase de sensibilización hasta la comercialización. Fortalecimiento decisivo de los organismos correspondientes. Disponibilidad de recursos consecuente con la demanda creciente asociada a las exigencias que plantea la inserción internacional.</p>
<p><i>c) Capacitación de la mano de obra</i></p> <p>- Creación de las bases institucionales para iniciar el proceso de capacitación masiva de mano de obra, así como esquemas centralizados, relativamente rígidos y distantes de la actividad empresarial.</p>	<p>Debilitamiento de las instituciones públicas de capacitación. Se recomienda delegar esa tarea en el sector empresarial.</p>	<p>Prioridad para estas actividades, tanto para incorporar y difundir el progreso técnico como para favorecer la equidad. Pluralismo institucional, programas diferenciados para distintos grupos de trabajadores, sistema nacional de capacitación.</p>
<p><i>d) Creación de empresas</i></p> <p>- Generación de empresas públicas y privadas grandes, que funcionan en mercados cautivos y con predominio de estructuras oligopólicas. Insuficiente desarrollo de la pequeña y mediana empresa.</p>	<p>Régimen de creciente competencia, interna y externa.</p>	<p>Apoyo sistemático a la creación de empresas y a los empresarios: valorización de la función empresarial, identificación de grupos con potencialidad emprendedora, apoyo a la elaboración y financiamiento de proyectos, simplificación burocrática, infraestructura tecnológica e "incubadoras" de empresas. Apoyo a pequeña y mediana empresa.</p>
<p>2. POLÍTICAS PARA FORTALECER LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA</p>		
<p><i>a) Industria:</i> orientada al mercado interno, siguiendo la secuencia que va desde el consumo no duradero, al uso difundido, al consumo duradero y a los bienes de capital. En los países mayores se avanza hasta las etapas finales. Liderazgo de empresas transnacionales en sectores de mayor dinamismo y contenido tecnológico, y de empresas públicas en los rubros de mayor intensidad de capital.</p>	<p>Generalizado cuestionamiento de la eficiencia. Incrementos de exportaciones de manufacturas vinculados a la caída del mercado interno.</p>	<p>Combinación de criterios de neutralidad aplicados en amplia gama de sectores con criterios de estimulación de mercados, de selectividad fundados en indivisibilidades, y de coordinación intersectorial.</p>

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
<p><i>b) Agricultura:</i> diseño de las políticas en marcos sectoriales estrechos con muy bajo grado de diferenciación regional y por tipo de productores, con predominio de una casuística impuesta por las demandas de organizaciones de productores con mayor poder de presión.</p>	<p>Transferencia a entidades privadas de actividades públicas en los ámbitos de acopio y comercialización interna y externa de productos básicos. Énfasis en labores de fiscalización y en actividades de información destinadas a dar mayor transparencia a los mercados. Ocasionalmente, medidas de regulación <i>anti dumping</i>.</p>	<p>Concepción sistémica que busca fortalecer la articulación entre agricultura, industria y servicios, apoyándose en la capacidad de la industria paraagropecuaria y de la agroindustria para inducir progreso técnico en procesos y productos, con estrategias diferenciadas por regiones y por tipo de productores.</p>
<p><i>c) Recursos naturales:</i> explotación de recursos percibidos como ilimitados.</p>	<p>Intensificación del uso de recursos para exportación. Uso de mecanismo de mercado para determinar alcance y tecnología de uso de recursos ("precios correctos").</p>	<p>Combinar mecanismos de mercado con reglamentaciones e intervención de mercado, para asegurar a la vez la explotación. Conformación de redes productivas con industrias y servicios. De la participación pública en la propiedad se va hacia la reglamentación, la captación de rentas y la vigilancia del uso de los recursos.</p>
<p><i>d) Infraestructura y servicios de productos:</i> expansión de la capacidad física de apoyo a la industria de mercado interno y la exportación de recursos naturales.</p>	<p>Orientación financiera; autofinanciamiento y cobro a los usuarios del costo de la infraestructura.</p>	<p>Apoyo a la transformación productiva con énfasis inicial en el mantenimiento y en cambios significativos en la gestión. Prioridad a la expansión de las telecomunicaciones y servicios al productor. Preeminencia de la calidad del servicio respecto a las obras.</p>
<p><i>e) Sistema financiero:</i> - Instituciones públicas de fomento (bancos de desarrollo); formulación y promoción de grandes proyectos, preferentemente industriales, públicos y de mercado interno. Banca sectorial especializada, sin enfoque sistémico.</p>	<p>Instituciones de fomento (bancos de desarrollo); agentes financieros transfieren crédito externo a la banca comercial que lo coloca en el sector productivo.</p>	<p>Ajuste del papel de los bancos y fondos de desarrollo en los sistemas financieros: deben lograr la captación propia de fondos de mediano y largo plazo en el mercado, para complementar los recursos que pueden aportar o canalizar los de los sectores públicos. La prioridad se desplaza hacia el crédito a la pequeña y mediana empresa.</p>

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
<p>- Sistema financiero privado: intermediario pasivo en la captación; transferencia preferente de fondos hacia grandes empresas y grupos financieros. Ausencia de criterio de selectividad y viabilidad.</p>	<p>Erosión generalizada de la solvencia de los sistemas financieros de la región, en parte por el ajuste recesivo y las modificaciones en los tipos de cambio y en el sistema de precios ocasionados por la crisis de la deuda externa y, en parte, también por fallas en los sistemas de regulación y supervisión de las instituciones de crédito, especialmente en aquellos países en los que se liberalizó el sector financiero.</p>	<p>Considerable esfuerzo de ahorro interno para financiar las mayores inversiones que trae aparejada la transformación, y también para el servicio de la deuda en esa década. Los requerimientos de ahorro señalan la necesidad de expandir todas las fuentes internas de fondos, entre ellas el ahorro privado voluntario, el ahorro institucional y el ahorro público.</p>
<p>3. POLÍTICAS PARA INDUCIR LA INTERACCIÓN ENTRE AGENTES PÚBLICOS Y PRIVADOS</p>		
<p><i>a) Regulación</i></p>		
<p>- Regulación pública extensiva, no selectiva y con notoria desproporción entre la gama de objetivos y la capacidad institucional de evaluación.</p>	<p>Liberalización generalizada y uso del mercado para guiar las decisiones de los actores económicos.</p>	<p>Definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de aquellas en que prevalece el mecanismo de mercado. Excelencia institucional en las áreas de intervención selectiva. Responsabilidad pública central en la vigilancia de los resultados de la acción del mercado. Grado de incertidumbre sobre ámbitos de regulación en virtud de la concertación implícita en sistemas políticos plurales.</p>
<p><i>b) Empresas públicas</i></p>		
<p>- Establecimiento de infraestructura básica. Mayor prioridad a las obras que a la prestación de los servicios. subsidios generalizados.</p>	<p>Privatización, eliminación de subsidios, restricción de inversiones.</p>	<p>Innovaciones en la gestión y saneamiento financiero de las empresas que permanecen en el sector público. Políticas de personal y remuneraciones coherentes. Transparencia en relación con proveedores. Fortalecimiento de las sinergias tecnológicas con el sector privado.</p>

Ortodoxia de los años cincuenta y sesenta	Ortodoxia de los años ochenta	Transformación productiva de los años noventa
<p><i>c) Pequeña y mediana empresa</i></p> <p>- Desarrollo insuficiente en áreas de bajo contenido tecnológico. Instituciones y políticas de apoyo con escaso contenido operativo. Precaria vinculación con grandes empresas.</p>	<p>Disminución de la pequeña y mediana empresa. Debilitamiento de las ya frágiles instituciones de políticas de fomento del sector.</p>	<p>Distinción entre los objetivos económicos y sociales de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de instituciones y políticas consistentes. Integración de la política sobre estas empresas en las políticas de transformación productiva. Descentralización del apoyo. Prioridad a la difusión tecnológica. Neutralización de sus vulnerabilidades en tecnología, financiamiento y comercialización.</p>
<p><i>d) El sector social</i></p> <p>- Salvo casos nacionales y sectoriales puntuales, débil e insuficiente presencia de empresas cooperativas de autogestión, de propiedad sindical, campesina y otras. Políticas de apoyo centralizadas, declarativas y de reducida efectividad.</p>	<p>Aparente expansión informal del sector social como parte de estrategias de sobrevivencia frente a la recesión. Disminución del frágil apoyo público precedente.</p>	<p>Política explícita y descentralizada de fomento de las formas de asociación social para la producción. Apoyar e inducir en las asociaciones el desarrollo de organismos de asistencia técnica, financiera y de capacitación.</p>

EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD*

CEPAL/UNESCO

* Resumen y conclusiones (páginas 17 a 22), en *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6. El documento fue coordinado por Fernando Fajnzylber.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. DESAFÍOS

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad, la participación; en suma, la moderna ciudadanía. En lo externo, de compatibilizar las aspiraciones de acceso a los bienes y servicios modernos con la generación del medio que permita efectivamente dicho acceso: la competitividad internacional. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente, pero en todos tienen especial relevancia.

2. EL CARÁCTER CENTRAL DE LA EDUCACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

En los países desarrollados y en las experiencias exitosas de la llamada "industrialización tardía" en otras latitudes, existe un claro reconocimiento del carácter central que tienen la educación y la producción del conocimiento en el proceso de desarrollo, y en los países de la región esta actitud se ha extendido progresivamente. La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso

técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad¹.

3. LA SITUACIÓN REGIONAL

Los sistemas educacionales, de capacitación y de ciencia y tecnología han experimentado en las últimas décadas una expansión cuantitativa notable, aunque incompleta, en la mayor parte de los países de la región. Presentan, sin embargo, obvias insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una escasa vinculación con el entorno externo. La década pasada, marcada por la restricción de recursos públicos, la creciente apertura a la economía internacional y la democratización, configura el fin de un ciclo y hace impostergable la transición hacia un período cuyo dinamismo y desempeño estarán marcados por el grado de centralidad que las sociedades otorguen a la educación y la producción de conocimiento.

4. NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA

En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países, que haga posible el crecimiento sostenido apoyado en la

1. CEPAL, *Transformación productiva con equidad...*, *op. cit.*

incorporación y difusión de progreso técnico. Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad —necesariamente de carácter sistémico— pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía.

5. OBJETIVOS, CRITERIOS Y LINEAMIENTOS

La estrategia propuesta se articula en torno a los objetivos de ciudadanía y competitividad; adopta como criterios inspiradores de las políticas la equidad y el desempeño, y como lineamientos de reforma institucional, la integración nacional y la descentralización.

En el pasado, se ha hecho con frecuencia referencia al objetivo estratégico de *ciudadanía*, a la *equidad*, como lineamiento para las políticas, y a la *integración nacional* como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, a la omisión en que se incurrió con respecto a los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica: la *competitividad* como objetivo, el *desempeño* como lineamiento de política y la *descentralización* como componente del esquema institucional. En los años ochenta, hubo defensores de estos tres temas hasta entonces postergados, y se incurrió muchas veces en excesos de signo contrario: la competitividad, el desempeño y la descentralización debían privilegiarse a expensas de las motivaciones previamente imperantes, como se explica en la tercera parte. Esta propuesta reconoce la existencia de tensiones entre ciudadanía y competitividad, equidad y desempeño e integración y descentralización, pero se concentra en el ámbito de complementariedad que existe en cada uno de estos planos.

6. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPUESTA

La estrategia tiene tres características centrales. Es de carácter *inductivo*, lo que está en la base de su viabilidad y se refleja en su diseño, basado en el reconocimiento de los cambios que se observan en la realidad regional e internacional, en la valoración de las ideas-fuerza emergentes

que influyen en las posiciones, aspiraciones y percepciones de los distintos protagonistas del proceso de generación y difusión de conocimientos, y en el análisis de experiencias específicas en curso, en la región y fuera de ella, que sugieren tendencias susceptibles de generalizarse. Es asimismo de carácter *sistémico*; es decir, considera tanto las vinculaciones existentes entre educación, capacitación, ciencia y tecnología, por una parte, y sistema productivo, por otra, como los múltiples puentes que integran economía y sociedad a nivel individual y colectivo. Finalmente, da gran énfasis al *cambio institucional*. Se toma en cuenta, e inclusive se cuantifica, la necesidad de recursos financieros adicionales, pero se intenta demostrar que éstos —aunque indispensables para la reforma— no bastarían para resolver las carencias, de no mediar profundos cambios que generen una institucionalidad abierta a los requerimientos de la sociedad. Los criterios y lineamientos de la estrategia se ilustran con detenimiento en el caso de algunos aspectos mientras que para otros, como el de la educación universitaria, se presentan orientaciones más generales.

7. ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Los cambios que se proponen se orientan en las siguientes direcciones principales: i) desde el punto de vista político, se trata de asumir las actividades de producción y difusión de conocimientos como tareas estratégicas de largo plazo que requieren el más amplio consenso posible entre los diferentes actores sociales, y un compromiso financiero estable con su desarrollo; ii) desde el punto de vista de los contenidos, de focalizar la acción en los resultados de la educación, la capacitación y la ciencia y tecnología, y en su articulación con las exigencias del desempeño de las personas, las empresas y las instituciones en los diferentes ámbitos de la sociedad; iii) desde el punto de vista institucional, de romper el aislamiento de los establecimientos educativos y de generación y transmisión de conocimientos, e introducir modalidades de acción en que los actores tengan mayores márgenes de autonomía en las decisiones, así como mayor responsabilidad por los resultados.

8. LAS POLÍTICAS

Se señalan y describen siete ámbitos de política. El primero enfatiza el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. La superación de dicho aislamiento se considera la fuente más fértil de dinamismo y cambio en cada subsistema y en las relaciones entre todos ellos. Los dos ámbitos siguientes se refieren a los resultados buscados con esta apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de la modernidad,² e impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro son de carácter instrumental: gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores; compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, y cooperación regional e internacional. En estos distintos ámbitos de política se formulan lineamientos que influyen en los diversos componentes de la educación formal (preescolar, primaria, secundaria y superior), la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico y, muy especialmente, en los vínculos entre ellos y con el sector productivo.

9. ESPECIFICIDADES NACIONALES

La elaboración y especificación de las políticas, así como su aplicación en las circunstancias nacionales diversas, es tarea que compete a cada país. En efecto, los caminos de acceso y participación en el mundo moderno son múltiples. Más aún, dentro de cada país coexisten y se entremezclan de múltiples maneras experiencias y situaciones de gran diversidad. Sólo en el ámbito de cada sociedad nacional es posible determinar las prioridades, diseñar los planes de acción y ponerlos en marcha, conjugando las

2. Se entiende por códigos de la modernidad el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Véase la sección 2 del Capítulo VI, *infra*.

condiciones, los recursos y los apoyos necesarios para hacer viables las reformas propuestas y compatibilizarlas con la conservación y el enriquecimiento de la pluralidad y diversidad de canales de conocimiento en la cultura de cada país. Los lineamientos específicos que se esbozan en el texto deben evaluarse desde esta perspectiva.

10. COOPERACIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL

Hay cuatro campos principales en que la cooperación regional e internacional puede desempeñar un papel importante en la aplicación de la estrategia y las políticas propuestas en este documento. Se trata de la formación de recursos humanos en los países de América Latina y el Caribe, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; de la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector de desarrollo social, por el otro; de la investigación educativa y de la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos; y del proceso de puesta en práctica de las propuestas de estrategia y de políticas presentadas en este documento en términos operativos e institucionales a nivel de países determinados.

En términos específicos, se destacan las siguientes líneas de cooperación: mejoramiento de la calidad; innovaciones en el nivel de enseñanza media; acreditación de instituciones, programas y unidades de la educación superior; formación de académicos e investigadores; reforma institucional y administración local; capacitación técnica; investigación educacional; intercambio de alumnos, y cooperación estratégica.

11. EL APORTE DE LA BANCA DE DESARROLLO A LA EDUCACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO

El cumplimiento de las tareas propuestas supone apoyo financiero a la materialización de los cambios sugeridos en cada uno de los subsistemas, así como el estrechamiento de los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel decisivo en una fase cuya prioridad era la expansión de la capacidad productiva y en el surgimiento

de nuevos sectores, principalmente a través de grandes empresas, públicas y privadas. Durante los años ochenta, la banca de desarrollo disminuyó su capacidad de acción tanto en términos de recursos como del perfil de sus actividades. En los años noventa, se le abre un nuevo espacio: el de las tareas directamente vinculadas a la educación y la producción de conocimiento, concebidas como eje de la transformación productiva con equidad. En términos concretos, podría, en colaboración con el sector financiero privado, impulsar mecanismos institucionales para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, y para establecer nexos entre los distintos subsistemas.

12. COMENTARIOS FINALES

La estrategia propuesta coloca a la educación y el conocimiento en el eje de la transformación productiva con equidad, como ámbitos necesarios para impulsar el desarrollo de la región y como objetivos alcanzables mediante la aplicación de un conjunto coherente de políticas. En el contexto actual, las experiencias parciales en curso, así como las percepciones de los protagonistas del proceso educativo y de producción y difusión de conocimientos, tienden a converger en la dirección de las orientaciones propuestas. Se trata de una tarea de envergadura, compleja, inevitable y ya en marcha; sus resultados condicionarán tanto la evolución económica y social interna como la gravitación de los países de la región en el contexto mundial.

LA BRECHA DE LA EQUIDAD.
AMÉRICA LATINA, EL CARIBE
Y LA CUMBRE SOCIAL*

CEPAL

* Resumen y conclusiones (páginas 13 a 20), en *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Ha pasado poco tiempo desde la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, pero las orientaciones emanadas de ella coinciden, a grandes rasgos, con el rumbo general que ya habían tomado, durante los años noventa, las acciones de los gobiernos de la región en los ámbitos económico y social. En este documento se pretende hacer un balance de la situación de América Latina y el Caribe en cuanto a los tres grandes temas de la Cumbre —la pobreza, el empleo y la integración social— en el contexto más amplio de las transformaciones económicas y de las reformas registradas en política social, y, en estos mismos ámbitos, formular propuestas que se orientan al cumplimiento de los compromisos adquiridos en Copenhague.

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS

1. América Latina y el Caribe se encuentran en un intenso proceso de transformación, caracterizado por avances en el pluralismo democrático y en la gobernabilidad, y por profundas reformas económicas. Estas últimas pueden exhibir significativos avances en cuanto a estabilidad macroeconómica, inserción internacional e integración regional; gracias a ello, se ha logrado acceder a mayores niveles de financiamiento externo, cuya adecuada gestión puede brindar una oportunidad de reforzar el dinamismo del crecimiento en los próximos años.

2. Al mismo tiempo, la trayectoria de la evolución económica reciente ha revelado importantes insuficiencias. Primero, y con escasas excepciones, las tasas de crecimiento del producto han sido moderadas (3% al año entre 1990 y 1996), inferiores al desempeño histórico (5.5% al año entre 1945 y 1980) y a los niveles estimados necesarios por la CEPAL para abordar los rezagos tecnológicos y sociales (6% al año). Segundo, la mayor parte de las economías de la región continúa desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad: en buena parte de los casos la estabilidad macroeconómica ha dependido excesivamente de elevados déficit en cuenta corriente, financiados a veces con capitales volátiles, lo que tiende a manifestarse en ciclos cortos de expansión y ajuste, acordes al comportamiento de dichos capitales. En varias ocasiones, a ello se ha sumado la fragilidad de los sistemas financieros, con altos costos para las finanzas públicas. Tercero, la brusca caída de los coeficientes de ahorro, y en especial los de inversión, en la crisis de los años ochenta, se recupera con lentitud en el actual decenio; la vasta mayoría de los países aún no alcanza los niveles previos a dicha crisis.

3. Por otra parte, la intensidad del proceso de reestructuración económica define nuevos ganadores y perdedores. La heterogeneidad estructural, característica de los sistemas productivos de la región, se ha acentuado al ampliarse las diferencias de productividad entre las empresas grandes, líderes de los procesos de modernización, y el amplio y variado espectro de actividades rezagadas, que concentra el grueso del empleo. Esto no sólo sienta las bases materiales de mayores desigualdades sociales, al acentuar las brechas internas de productividad e ingresos; también afecta la capacidad de crecimiento, por cuanto limita el enlace entre diversos sectores productivos y la difusión del progreso técnico, así como el arrastre de las exportaciones.

4. La más notable de las insuficiencias, ligada justamente a los fenómenos antes descritos, se encuentra precisamente en los ámbitos que aborda la Cumbre Mundial de Copenhague, ya que el importante cúmulo histórico de rezagos sociales al que se han sumado lo generado durante la crisis económica de los años ochenta cede en forma muy lenta, sobre todo en tres aspectos interrelacionados: la situación del empleo, la incidencia de la pobreza y la exclusión social.

POBREZA E INTEGRACIÓN SOCIAL

5. En la región, la evolución de la pobreza muestra marcadas diferencias nacionales, tanto en su magnitud como en su dinámica reciente. En promedio, la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39% del total de hogares durante el primer quinquenio de los noventa, avance insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio recién pasado (de 35% a 41%). En términos absolutos, el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza —210 millones— es hoy más alto que nunca.

6. Con todo, el panorama reciente también registra algunos avances, sobre todo ligados a situaciones de recuperación económica sostenible. Así, entre 1990 y 1994, en 9 de 12 países se redujo la pobreza; sólo en un caso aumentó. Esa tendencia a una mejora gradual fue interrumpida en 1995 —acaso temporalmente— por la desaceleración del crecimiento de varios países (notablemente, México y Argentina). Por otro lado, recibió un importante refuerzo al caer bruscamente la incidencia de la pobreza en Brasil, gracias a la aplicación de su programa de estabilización. La reducción de la indigencia avanzó menos (sólo del 18% al 17% de las familias) y la cifra siguió excediendo a la de 1980, esta vez en dos puntos porcentuales.

7. La magnitud del crecimiento económico y la reducción de la inflación es el primero entre los factores determinantes de la reducción de la pobreza; el segundo es el persistente esfuerzo por aumentar el gasto social, y, más recientemente, por asignarlo en forma más eficiente. En efecto, los países de mayor avance en la reducción de la pobreza fueron aquellos que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una reducción en la tasa de desempleo y un aumento en el número de personas ocupadas en las familias más pobres. También la reducción de las tasas de inflación permitió mejoras reales en los ingresos del trabajo y a veces en las pensiones, y facilitó la continuidad del proceso de inversión, lo que tuvo repercusiones positivas en el mercado del trabajo.

8. Tanto los equilibrios macroeconómicos como la forma de alcanzarlos son cruciales para un crecimiento acelerado y más equitativo. Junto con reducir el ritmo inflacionario y fortalecer el equilibrio fiscal, es preciso lograr un déficit sustentable en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno acorde con el proceso de inversión, un adecuado nivel del tipo de cambio real y un nivel de gasto interno compatible con usos sostenibles de la capacidad productiva. De otra parte, el crecimiento por sí solo no garantiza mejores efectos distributivos. Es clave la calidad de este crecimiento, esto es, su capacidad de mantenerse en el tiempo —tema asociado a la gestión macroeconómica—, su traducción en empleos productivos y en salarios, y, por último, tanto la eficiencia de las políticas sociales como la vinculación entre éstas y la política económica.

EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD

9. Como se dijo, el escaso avance regional en cuanto a la pobreza sigue estando asociado a la insuficiencia del proceso de crecimiento, a su débil impacto sobre el mercado del trabajo y el virtual estancamiento del promedio de la productividad laboral, aspecto este último que es imprescindible abordar si se pretende mejorar la competitividad internacional y alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y sustentables.

10. En el presente decenio, la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal. Según cálculos de la OIT, de cada 100 nuevos empleos creados entre 1990 y 1995, 84 correspondieron a este sector; a él pertenece el 56% del total de los ocupados en la región. Este hecho explica el actual estancamiento del promedio de los niveles de productividad del trabajo (la cifra, sin embargo, recubre importantes diferencias nacionales).

11. Lo dicho permite explicar que los niveles de los salarios sean inferiores a los de 1980, y asimismo la creciente diferenciación de ingresos al interior de la estructura ocupacional. Las remuneraciones reales medias, si bien con diferencias marcadas entre países, crecen de modo casi generalizado en los años noventa. Pese a ello, su nivel sigue siendo inferior al de 1980.

12. La recuperación salarial parece interrumpirse en 1996, a pesar de que en varios países persiste la dinámica de incrementos. Lo anterior se debe a que el efecto ingreso de las desaceleraciones inflacionarias sobre el salario real se reduce a medida que cae la tasa de inflación, y a que las tasas de inflación más bajas se asocian con plazos más largos entre reajustes salariales. Además, en un plano más general, la readecuación competitiva de las empresas modernas viene privilegiando los incrementos de productividad y la flexibilidad laboral, con marcadas desaceleraciones en la generación de empleo por unidad de producto.

13. El lento crecimiento del salario real promedio refleja, por una parte, altas tasas de incremento entre los ocupados en actividades calificadas en los sectores más dinámicos y modernos; y, por otra, incrementos modestos o contracción en el resto de la economía. Por de pronto, el salario mínimo real de 1995 en 13 de 17 países fue inferior al de 1980. Los trabajadores informales, en promedio, perciben una remuneración media que alcanza a la mitad de la de obreros y empleados en establecimientos modernos. Como además trabajan mayor número de horas, la desigualdad crece al corregirse por horas trabajadas la distribución factorial del ingreso y la de los ingresos del trabajo.

14. La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los trabajadores en sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% entre 1990 y 1994. La mantención o aumento de la dispersión de los ingresos laborales, como reflejo de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para comprender la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado el crecimiento económico reciente, incluso en aquellas experiencias de crecimiento más dinámico.

15. A fin de mejorar la productividad en los sectores rezagados, y como complemento a las políticas agregadas, parece imprescindible emprender ciertas acciones específicas, entre ellas programas de crédito, comercialización y asistencia técnica, así como una fuerte inversión en formación y calificación. El esfuerzo de modernización tecnológica es crucial, no sólo por las exigencias de la competitividad internacional, sino también por la necesidad de mejorar la calidad de los empleos y los niveles salariales. Dicho esfuerzo aparece subvaluado en la mayoría de las agendas

nacionales, que no cuentan con los recursos requeridos ni con redes institucionales compatibles con la magnitud del desafío.

16. El impacto de las reformas económicas sobre los mercados de trabajo no ha sido uniforme, en buena medida por importantes diferencias nacionales en cuanto a la intensidad y la oportunidad de dichas reformas. Además, las diversidades en cuanto a la base productiva y tecnológica, así como en la institucionalidad laboral, y asimismo las de carácter demográfico y social, contribuyen a explicar resultados desiguales en el desempeño de los mercados de trabajo.

17. El crecimiento en la región se encuentra actualmente muy ligado al dinamismo de las actividades vinculadas a recursos naturales. Para reforzar el impacto del crecimiento sobre el empleo, cabe entonces fortalecer los enlaces entre estas actividades y las del resto de los sectores productivos. Estos enlaces no sólo significan demandas intermedias de bienes, servicios y mano de obra; además, generan impulsos para mejorar la calidad y para difundir progreso técnico y prácticas comerciales y gerenciales. Lo hacen mediante la promoción de estándares de calidad, la creación de institutos de formación técnica y de provisión de servicios modernos para la actividad productiva, las actividades de capacitación, y el apoyo técnico, crediticio y organizacional a pequeñas y medianas empresas y a microempresas.

18. En los años noventa, varios países han reformado sus legislaciones laborales, sobre todo en lo que se refiere a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva. Estas reformas son de diverso signo y no permiten deducir una trayectoria única, aunque la mayoría de las modificaciones recientes contemplan flexibilidad en contratos y despidos. En otros casos, se ha legislado para mejorar las condiciones laborales y las remuneraciones mínimas; para proteger a determinados sectores laborales (trabajadores temporales, asalariados de pequeñas y medianas empresas, trabajadores a domicilio); para evitar prácticas discriminatorias en contra de la mujer; para erradicar el trabajo infantil, y para regular el trabajo juvenil.

19. Otro rasgo innovador es la preocupación por incorporar en la legislación laboral el tema del seguro de desempleo o de protección al ingreso de los cesantes. Se han examinado diversas alternativas que permitirían

cubrir las necesidades de los trabajadores cesantes durante algún período sin crear grandes dificultades administrativas y sin repetir las ineficiencias microeconómicas y presupuestarias que ha generado el seguro de desempleo en otras latitudes.

20. Esta preocupación busca conciliar mayor espacio de flexibilidad laboral con pisos mínimos de protección social al trabajador, protegiendo los ingresos antes que el empleo, esto es, favoreciendo la movilidad laboral. Para que estas experiencias funcionen adecuadamente es necesario que vayan acompañadas de un reforzamiento de los programas de capacitación y reconversión productiva; por lo tanto, el seguro de desempleo debe estar ligado a estas iniciativas.

INTEGRACIÓN SOCIAL

21. En un mismo decenio, la acentuación de la pobreza —cuyos niveles ya eran altos— y el deterioro o congelamiento en materia distributiva han coincidido en la región con una expansión impresionante en el acceso a las comunicaciones, que ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo. Vastos sectores ven frustradas sus expectativas; particularmente los jóvenes urbanos, cuyo capital educacional es superior al de sus padres, pero cuyas tasas de desempleo son mayores. Éstos se encuentran expuestos a información y estímulos sobre nuevos y variados bienes y servicios que se constituyen en símbolos de movilidad social, pero mayoritariamente carecen de acceso a ellos.

22. La consolidación de escenarios de “pobreza dura”, la discriminación étnica, la segregación residencial, la proliferación de sistemas privados de vigilancia urbana, y el incremento en la violencia de las ciudades, son todas situaciones que afectan seriamente los niveles de integración social y de gobernabilidad. Reforzar la gobernabilidad democrática exige, en particular, contar urgentemente con aparatos judiciales transparentes, justos y eficaces que restauren la confianza ciudadana en sus sistemas de justicia, protección y seguridad. También requiere que se persista en avanzar hacia sistemas políticos plurales y participativos, capaces de procesar las diferencias y de gestar acuerdos nacionales en torno a las principales orientaciones del desarrollo.

23. Tales acuerdos nacionales podrían verse favorecidos por una mayor inclusión de mecanismos que contemplen una red de seguridad social. Con ello se podrían reducir los costos de la actual transición económica y anticiparse a casos de reconversión productiva y ocupacional que pueden llegar a afectar a vastos sectores de la población. Entre esos mecanismos destacan los programas de capacitación laboral para jóvenes urbanos con escasa escolaridad y ajenos a redes sociales que les permitan acceder a la vida productiva. Otras iniciativas en curso que favorecen una mejor integración social son los programas de apoyo a familias de bajos ingresos con jefatura femenina, la protección a niños, jóvenes y madres expuestos a violencia familiar y los programas de prevención del consumo de drogas. Apuntan en la misma dirección los apoyos al desarrollo personal y comunitario, así como los programas de vivienda popular orientados a modificar el hábitat dotándolo de equipamiento comunitario y espacios de animación cultural y recreativa.

REFORMAS SOCIALES

24. A diferencia de lo sucedido en los años ochenta, cuando el gasto social disminuyó considerablemente en el marco de las restricciones financieras que afectaron a los gobiernos, el nivel de gasto público asignado a los sectores sociales durante los años noventa aumentó en la mayoría de los países de la región. Este hecho expresa con claridad la voluntad política de los gobiernos de abordar el rezago social, y configura un escenario más promisorio para las reformas en las políticas sociales. En 7 de los 11 países que aportan información sobre aumentos en el gasto social, los niveles alcanzados superaron aquellos de los inicios de los ochenta. El gasto público social como porcentaje del PIB aumentó, en promedio, en 1.8 puntos porcentuales; ocurrió incluso en países que registraron caídas en el coeficiente del gasto público.

25. La educación y la seguridad social son los sectores en los que más creció el gasto social entre 1990 y 1995. El gasto real per cápita en educación aumentó en 12 de 15 países; en seguridad social, en 10 de ellos; y en 10 de 13 países, en salud. El gasto en educación crece no sólo por las exigencias de mayor cobertura, sino también debido a los esfuerzos por mejorar la calidad, pertinencia y equidad, esto último en el marco de

una serie de reformas educativas que aparecen en el centro de los debates nacionales. Los incrementos en seguridad social obedecen principalmente a reajustes de jubilaciones y pensiones, amortización de pasivos jubilatorios o mayor cobertura de los servicios.

26. Las reformas educacionales en curso, con matices nacionales, procuran superar las deficiencias de los sistemas educativos de la región en cuanto a la calidad, la equidad y la pertinencia de los contenidos. En tal sentido, hay distintas experiencias que buscan corregir el anacronismo de los currículos y de las prácticas pedagógicas y la segmentación social en el acceso a la enseñanza, elevar la calidad de la oferta educativa y revertir el deterioro de la carrera docente. En el mismo sentido, hay otras que modifican el financiamiento de la educación y los sistemas de asignación de recursos a ella, ampliando el espacio de aportes privados; buscan descentralizar la gestión educativa, capacitar a los docentes, e incrementar la calidad de la oferta educativa, acercándola en forma gradual a los requerimientos del mercado del trabajo.

27. Se hace evidente la necesidad de establecer nuevos tipos de relaciones entre la educación, la sociedad y la producción. Ello exige introducir modificaciones cualitativas de los sistemas educativos, apoyadas en evaluaciones permanentes de desempeño, y estrechar los vínculos con las empresas y el mercado laboral. Para ello es conveniente crear un sistema de incentivos adecuados, entre otros los exámenes nacionales de rendimiento escolar, el apoyo a las iniciativas innovadoras en las escuelas, los concursos que premien los aportes al mejoramiento de la calidad y los incentivos financieros a las escuelas y a los docentes que logren elevar el rendimiento de sus estudiantes.

28. La CEPAL ha estimado que, para la región en su conjunto, el costo adicional de implementar una estrategia para mejorar la calidad de la educación escolar y preescolar alcanza al 3.9% del producto interno bruto (PIB). Esta cifra excede las posibilidades presupuestarias, por lo que se hace necesario concentrar el gasto estatal en los sectores de la educación donde genere mayor impacto social y económico y crear estímulos para los aportes privados, cuidando que éstos contribuyan positivamente a la equidad educativa.

29. El cambio tecnológico en la educación supone adecuar tanto los comportamientos como la infraestructura. Se trata, en cuanto a lo primero, de readecuar las prácticas pedagógicas, incorporando nuevas tecnologías al aprendizaje. En cuanto a la infraestructura, se trata de estimular redes masivas de producción industrial de medios educativos, apelando a las tecnologías más actuales y estableciendo instituciones que las promuevan y adapten a las realidades locales. Todo ello exige cambios en la infraestructura de los establecimientos, inversiones individuales e institucionales en aparatos e instrumentos y formación y reciclaje de docentes. El aporte privado puede ser importante en estos ámbitos.

30. En la región, la cobertura de los servicios de salud es muy diversa. Sin embargo, la cifra de cobertura es sólo una medida básica, ya que puede recubrir significativas diferencias en cuanto a la calidad, eficiencia y costo de las prestaciones asistenciales. La agenda regional de las reformas en salud —con las diferencias nacionales pertinentes— incluye mejoramientos en la equidad de acceso a los beneficios y en la eficiencia y calidad de las prestaciones, y procura elevar la productividad del sector mediante reformas en la gestión, promoción de sinergias entre los sistemas de salud pública y privada, control de la escalada de costos y regulación de la medicina privada. Algunas reformas que procuran ser más integrales abarcan aspectos de financiamiento, competencia intersectorial, regulación y gestión. Pese a las diversidades, se aprecian ciertas convergencias en cuanto a impulsar campañas sanitarias, reforzar la atención primaria, fortalecer la descentralización de los servicios y los sistemas locales de salud, y enfrentar las desigualdades de acceso mediante prestaciones básicas universales o intervenciones focalizadas.

31. Es importante que las reformas en salud adecuen el marco institucional, con miras a incrementar la eficiencia, la cobertura y la calidad de las prestaciones; a focalizar en forma más clara los subsidios, y a fortalecer las capacidades de regulación y supervisión. En el sistema público de salud cabe profundizar la distinción entre las diversas funciones, por ejemplo las de regulación y marco institucional, las financieras y de compras de servicios, y las proveedoras y productoras de servicios. El esfuerzo de coordinación que esto supone puede exigir que se contraigan compromisos que especifiquen los recursos, la calidad y el tipo del servicio que se proporcionará, y que se establezcan indicadores que

permitan evaluar los logros. En este último caso, la experiencia señala la necesidad de que todas las partes involucradas en la salud pública alcancen desde un comienzo acuerdos con respecto de los indicadores de desempeño y a su interpretación, y asimismo la de impulsar nuevos sistemas de remuneración, con componentes flexibles e incentivos que la vinculen al desempeño y a la calidad de las prestaciones.

32. El aporte privado en la prestación de servicios de salud puede incrementar la eficiencia del sector, siempre y cuando la regulación mejore en cuanto a la transparencia en los contratos, al acceso del subsistema a diversos subsidios, al control de costos (promoviéndose una mayor integración entre proveedores de servicios y compañías de seguros), el tratamiento de grupos de enfermedades catastróficas y propias de la tercera edad, y, en cuanto a los seguros de riesgo, incluya algún mecanismo de solidaridad.

33. Las necesidades de construcción de viviendas han disminuido sólo marginalmente debido a la tendencia a la reducción en la presión demográfica en los últimos años. No obstante, la construcción ha debido adecuarse a estructuras familiares más diversificadas, lo que impone nuevas exigencias de estándares. Una estimación gruesa del déficit regional de viviendas lo ubica en alrededor de 50 millones de unidades; esta cifra incluye tanto la necesidad de viviendas nuevas como la de rehabilitar otras. De cada 100 hogares en la región, 60 cuentan con habitación adecuada, 22 requieren mejoras y 18 necesitan viviendas nuevas o reconstrucción de las que ocupan. Dada la formación de nuevos hogares, el déficit crece a razón de 2.7 millones por año.

34. Las políticas estatales se han adecuado progresivamente a esta realidad, y el gasto público en vivienda se ha recuperado durante los noventa. Para hacer frente al déficit habitacional, los países buscan, por una parte, incorporar recursos provenientes del sector privado, y por otra, ajustar los programas a fin de mejorar su eficiencia y focalizar mejor los recursos disponibles. Varios países evolucionan desde el sistema tradicional de banca especializada en vivienda —que opera en forma segmentada del resto del sistema financiero— hacia sistemas abiertos de financiamiento. El esquema de subsidio a la oferta, a través de exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, viene siendo reemplazado por un subsidio a la demanda habitacional, que

opera como una transferencia directa a las familias; si los sistemas de postulación y asignación son adecuados, esto permite un mayor grado de focalización. Por otra parte, las políticas de vivienda social, que necesariamente deben buscar terrenos de menor costo, deben evitar que ello genere una mayor segmentación urbana.

35. En la región, los sistemas de pensiones se caracterizan en general por bajas coberturas y múltiples cajas con diferentes beneficios. Esta situación no favorece la equidad, ni entre los afiliados a las cajas, ni tampoco entre ellos y los no incorporados a dichos sistemas de previsión. En muchos casos, los costos llegan a ser excesivos y los recursos son mal administrados, lo que genera elevados déficit actuariales o de caja. En esta situación, las reformas enfrentan el desafío de ampliar la cobertura, mejorar los beneficios mediante una administración más eficiente de los recursos, y crear un mecanismo de solidaridad (con su respectivo financiamiento) para quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez. Desde esa perspectiva, las reformas en curso se orientan a administrar con eficiencia el financiamiento de los programas, sin lesionar la estabilidad macroeconómica; por separar los riesgos, ajustando la administración financiera a la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos, y, finalmente, por ampliar la participación del sector privado en la administración de los recursos y en la provisión de los servicios.

36. La actual tendencia a incorporar métodos de capitalización y administración privada de las contribuciones previsionales exige examinar la magnitud del costo fiscal que traerían consigo dichos cambios, así como la forma de financiarlo, y también el uso de los fondos que acumulen a través de la intermediación financiera. En tal sentido, se pueden mencionar como ejemplos dos políticas que pueden favorecer la equidad: el dar carácter progresivo a las transferencias de recursos previsionales y fiscales, y el utilizar los fondos de pensiones de modo de estimular la inversión productiva y contribuir a eliminar los obstáculos para acceder a tasas de crecimiento elevadas y estables. El análisis de las experiencias de reformas a los sistemas de pensiones que se llevan a cabo en la región muestra que ellas difieren en dos aspectos: i) en la forma como diseñan el componente de solidaridad y ii) en el marco institucional que desarrollan para asegurar que el ahorro financiero de los trabajadores contribuya a la eficiencia dinámica de la economía.

37. La reforma de las políticas sociales otorga especial importancia a la gestión más eficiente de los recursos. Por ello parece imprescindible que dichas reformas vayan acompañadas por modificaciones en la institucionalidad, centradas en una mejor atención del usuario, en una mejor focalización y en una mayor descentralización, y que vinculen los recursos al desempeño y a la calidad del servicio. La actual fragmentación institucional de los servicios sociales del Estado favorece la dispersión de recursos y la duplicación de funciones, y por ello se hace necesario superarla. Así mejoraría la supervisión de los programas y se generalizarían criterios más uniformes para su evaluación; podrían suprimirse los que sean redundantes, y sería viable actualizar otros, con miras a enfrentar la "pobreza dura" en zonas apartadas. Del mismo modo, correspondería crear o reforzar los vínculos entre los programas sociales y las iniciativas de fomento productivo, esto es, de capacitación, difusión tecnológica y apoyo a las empresas pequeñas y medianas y a las microempresas.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO

38. Para avanzar de modo más eficaz hacia el cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Social se requiere un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita el apoyo recíproco y la complementación entre las medidas de fomento de la competitividad y aquellas que estimulen la cohesión social. Si bien en el corto plazo pueden presentarse conflictos entre ambas, la política pública puede aprovechar las numerosas complementariedades que existen entre ellas, y que se centran en una gestión macroeconómica capaz de estimular un crecimiento elevado y estable, en el fomento de la competitividad y en políticas públicas que refuercen el impacto del crecimiento en el empleo. La inversión en recursos humanos, así como el mayor vínculo entre territorio, tejido empresarial y fomento productivo, constituyen terrenos privilegiados para avanzar en estas tareas. Del mismo modo, la modernización agrícola puede ayudar en el combate a la pobreza rural, siempre que existan políticas públicas de acceso a la tierra y saneamiento de títulos, un esfuerzo por mejorar la infraestructura productiva y un vínculo más estrecho entre agroindustria y pequeños productores.

EL REGIONALISMO ABIERTO EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE: LA INTEGRACIÓN
ECONÓMICA AL SERVICIO DE LA
TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA
CON EQUIDAD*

CEPAL

* Síntesis y conclusiones (páginas 9 a 19), en *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, 1994. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3. Documento coordinado por Gert Rosenthal.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

1. LA INTEGRACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

1. Los efectos de la integración, tanto de signo positivo como potencialmente adverso, son bien conocidos. Entre los primeros, se encuentra el aprovechamiento de economías de escala, especialmente si las prácticas proteccionistas impiden sacar partido de ellas en el mercado mundial. La integración también contribuye a reducir las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia, aunque este efecto tiene una influencia ambigua en términos de los incentivos necesarios para promover la innovación. La intensidad de estos efectos aumenta si la envergadura de los socios comerciales es mayor y si el acuerdo contempla niveles reducidos de protección frente a terceros.

2. La integración también puede generar beneficios importantes al influir en las expectativas de inversión nacional y extranjera, o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales. Asimismo, es posible que una elevación de la eficiencia se refleje en mayores niveles en el ahorro, en la inversión y en el crecimiento de la productividad del conjunto de factores de la producción. Por consiguiente, los efectos que la integración ejerza sobre las tasas de crecimiento de los países participantes en el proceso pueden ser considerables y duraderos.

3. Otra de las capacidades importantes de la integración se encuentra en el ámbito de la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva. Ello incluye el aumento del rendimiento de las actividades de innovación, al reducir las barreras comerciales, favorecer la estandarización de normas y regulaciones, fomentar la creación de centros de excelencia y reducir los costos de la investigación pura y aplicada. La forma en que cada país aproveche estas oportunidades puede variar significativamente, e incluso en algunos casos existe el peligro de que la integración refuerce patrones de especialización en ramas de lento progreso técnico. Junto con otras acciones dirigidas a reforzar la capacidad nacional y regional de desarrollo tecnológico, una forma de evitar o reducir este último efecto potencial es incrementar el flujo de información tecnológica entre países.

4. Para impulsar la transformación productiva también se debe promover la liberalización comercial intrarregional para favorecer el proceso de especialización intraindustrial en curso, si se toma en cuenta que los bienes industriales intercambiados dentro de la región tienden a ser más intensivos en tecnología que los exportados al resto del mundo. Asimismo, el proceso de especialización puede inducir una mayor eficiencia y generar externalidades como resultado del empleo de fuerza de trabajo calificada, el fortalecimiento empresarial basado en diversas formas de vinculación con la inversión extranjera y el contacto más estrecho entre proveedores y usuarios. Este proceso de especialización adquiere mayor importancia actualmente, debido al conjunto de prácticas empresariales asociadas a la apertura y a la desreglamentación en un contexto de globalización, que incluye la desverticalización de empresas y el consecuente incremento de relaciones entre empresas y proveedores independientes de distintos tamaños.

5. Desarrollar estas relaciones, asociadas a una integración espontánea o "de hecho", conlleva la adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros, y supone la constitución de redes con un potencial de especialización e innovación que puede constituirse en motor de la integración. A su vez implica un creciente flujo recíproco de personas, capital, información y tecnología entre empresas y países, además de la integración puramente comercial, basada en el intercambio de bienes, que tendía a predominar en el pasado.

6. La integración también puede contribuir a elevar la producción y la productividad agrícolas. La expansión del comercio intrarregional de productos agropecuarios sería favorecida por una liberalización simultánea del comercio internacional de estos productos, ya que de lo contrario los subsidios que los mismos reciben en los países miembros de la OCDE continuarían inhibiendo su producción regional. En este caso se puede justificar una protección selectiva que neutralice el efecto distorsionante de tales subsidios, lo cual ya se ha hecho a través de sistemas de bandas de precios en varios países de la región. Asimismo, sería necesario poner en práctica políticas adicionales de apoyo (cadenas de frío, medios de transporte, agilización de los mercados de tierras y de crédito) para evitar los peligros de polarización o inequidad que acarrea la liberalización del comercio en presencia de mercados imperfectos o incompletos.

7. Los compromisos de integración también pueden contribuir a la estabilidad y al aumento de la inversión al elevar la eficiencia de la adopción de decisiones de los países participantes en materia de políticas económicas. Esto se debe a que, al integrarse con otros, dichas políticas se afianzan. Este efecto potencial podría justificar el apoyo financiero que los organismos internacionales prestaran a procesos de integración de gran envergadura que con su éxito podrían fortalecer la credibilidad del conjunto de los países que los integran.

8. Los efectos beneficiosos de la integración no se limitan a las empresas, sino que también se extienden al sistema económico e institucional en que éstas se insertan. Por ejemplo, al emprender en forma conjunta proyectos de infraestructura física y energética, los países también logran economías de escala y una mayor productividad de su inversión. En el mismo orden de ideas, es igualmente posible obtener ventajas de la cooperación en campos tan diversos como la educación y el desarrollo de mercados de capitales.

9. En lo que se refiere a la equidad, en los años sesenta se solía postular que los compromisos integradores favorecerían la modernización productiva, pero que la corrección de los rezagos sociales era asunto exclusivo de la política interna de cada país. En la actualidad, si la transformación productiva con equidad se entiende en los términos planteados por la CEPAL (CEPAL, 1992a), la integración puede contribuir a lograr un modelo

de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad. En ese sentido, a la par de la ampliación horizontal de la demanda agregada que significa la integración de mercados, se sumaría la ampliación vertical de la demanda, derivada de la integración social a nivel de cada país¹.

2. HACIA UN REGIONALISMO ABIERTO

a) La inserción internacional y los compromisos integradores

10. En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente².

11. Hacia mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaban un papel relevante en ese proceso. En primer término, persistía la noción de que eran más propicios a la industrialización sustitutiva de importaciones que al esfuerzo exportador. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado, en comparación con el de las principales economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y de bajo o nulo crecimiento. Eso explica, en parte, que se concentraran los esfuerzos en acceder a los mercados de gran envergadura y dinamismo.

12. Sin embargo, por lo menos desde el punto de vista conceptual, es posible postular que los compromisos integradores entre países pueden ser no sólo compatibles con sino también funcionales para el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. De hecho,

1. Lo anterior también está asociado a la necesidad de mejorar la organización de los mercados de trabajo, crédito, educación y tierras en cada país (CEPAL, 1992a). Ambos procesos de ampliación del mercado se beneficiarían con la reducción de los costos de transacción.

2. El tema más amplio de la manera de mejorar la inserción de las economías de América Latina y el Caribe en las corrientes comerciales y financieras de la economía mundial se examina en: CEPAL (1994).

ninguno de los países —desarrollados o en desarrollo— que han asumido compromisos integradores los han planteado como alternativas a una inserción más dinámica en la economía internacional, sino como procesos complementarios para cumplir ese propósito. En los países de ambos grupos se sostiene más bien que su finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

13. Al mismo tiempo, todos reconocen también el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados conduzca a un mundo fragmentado, en el que predomine el libre comercio dentro de esas agrupaciones y un comercio más administrado entre ellas y los demás países. En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados.

14. Así, desde el punto de vista regional, la integración latinoamericana y caribeña se justifica —si bien por razones distintas— en cualquiera de ambas situaciones (CEPAL, 1992a, p. 50). En el primer caso, la integración regional es consecuente con un ordenamiento más abierto y transparente de la economía mundial; en el escenario alternativo, se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres.

15. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLC debe evaluarse dentro de esta perspectiva. En el caso concreto de México, representa un medio que le permite lograr acceso más estable a su principal mercado, reforzar la credibilidad de sus políticas y garantizar la incorporación del país al proceso de globalización. Por tratarse del primer acuerdo recíproco de libre comercio suscrito entre un país desarrollado y otro en desarrollo, el TLC podría constituir un importante antecedente para otros países de la región. Cabría esperar la constitución de un TLC abierto, que facilite el acceso de los países de la región de acuerdo con condiciones claras mutuamente convenidas, favoreciendo el acceso conjunto de los países que forman parte de acuerdos de integración congruentes con el regionalismo abierto.

b) Integración “de hecho” e integración impulsada por políticas

16. En contraste con el ambiente de escepticismo que enfrentaban los esquemas formales de integración económica en América Latina y el Caribe durante el decenio de los ochenta, ahora proliferan acuerdos de diversa índole y muy heterogéneos en cuanto a sus modalidades y configuración geográfica. Así lo demuestra la suscripción de numerosos convenios de comercio preferencial, normalmente en el contexto de los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980, y también las iniciativas tendientes a formar zonas de libre comercio recíproco (que no necesariamente prevén la adopción de un arancel común), uniones aduaneras (zona de libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más el libre movimiento de mano de obra y capitales entre países, lo cual generalmente da lugar a la necesidad de coordinar algunas políticas macroeconómicas y de migración).

17. En América Latina y el Caribe, además de los diversos acuerdos oficiales de integración, el proceso también ha avanzado “de hecho”, bajo el influjo de un conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales que, sin ser discriminatorias con respecto al comercio con terceros países, han tenido por efecto la creación de condiciones similares en un número creciente y ya mayoritario de naciones de la región y alentado así el comercio y la inversión recíprocos. El consiguiente incremento de la interdependencia económica ha sido posible gracias a varios elementos: una misma tendencia hacia la constitución de un marco macroeconómico coherente y estable, la liberalización comercial unilateral, la promoción no discriminatoria de las exportaciones, la desreglamentación y la eliminación de trabas a la inversión extranjera, las privatizaciones y la supresión de restricciones de pagos. Esta similitud de tendencias también ha sido fortalecida por la cercanía geográfica y la afinidad cultural.

18. En la práctica, la inversión privada y el comercio recíprocos entre países de la región han aumentado significativamente a partir de comienzos del decenio de 1990. En el marco de un proceso de internacionalización, numerosas empresas de los países más grandes están realizando

inversiones en el exterior, parte de las cuales se dirige hacia la misma región; los países más pequeños tienden a captar una mayor proporción de inversiones de origen regional que los de mayor tamaño. También es evidente un proceso de racionalización y de desverticalización de numerosas subsidiarias de empresas transnacionales, congruentes con su mayor grado de especialización internacional y regional.

19. Si bien los acuerdos oficiales de integración pueden, a veces, contraponerse a la interdependencia económica impulsada de hecho por las empresas ante las condiciones descritas, es deseable, y también factible, que ambos elementos se complementen. Que así suceda depende, en esencia, de las características de los acuerdos que se suscriban, cuyo contenido y alcance deberá precisamente facilitar que ambos tipos de interdependencia —la favorecida por convenios y la impulsada por las fuerzas del mercado— se apoyen recíprocamente. Las condiciones que para ello deberán reunir los acuerdos oficiales se analizarán más adelante.

c) El regionalismo abierto

20. En este documento se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen.

21. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

22. Un objetivo complementario es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las

opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos.

23. Con todo, como se indicó, de presentarse un escenario internacional menos favorable, el regionalismo abierto continúa justificándose como la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable para los países de la región, ya que al menos preserva el mercado ampliado de los países adherentes a los compromisos integradores.

24. Todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características, que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilización macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.

3. LAS CARACTERÍSTICAS QUE FAVORECEN EL REGIONALISMO ABIERTO

25. Una primera característica que favorece el regionalismo abierto consiste en que los acuerdos deben garantizar una liberalización amplia de mercados en términos de sectores. Esto significa establecer escasas excepciones, para así elaborar listas negativas de bienes y servicios excluidos en vez de listas positivas de aquellos comprendidos en el libre comercio intrarregional, lo cual no impide que se fijen diversos períodos de transición. Por otra parte, dados los efectos favorables que la liberalización ya efectuada unilateralmente ejerce sobre el comercio intrarregional, se hace aconsejable no aumentar las barreras arancelarias y no arancelarias que se le aplican.

26. En segundo lugar, se precisa una liberalización amplia de mercados en términos de países. Ello supone formular acuerdos con condiciones de adhesión flexibles. Hay por lo menos tres mecanismos que facilitarían la ampliación de la cobertura geográfica de los acuerdos de integración y también su armonización: primero, promover la adhesión flexible de nuevos miembros; segundo, conciliar las normas, para lo cual se podrían aprovechar las surgidas del ámbito multilateral; y tercero, otorgar a la inversión de origen intrarregional un tratamiento equivalente al de la nacional.

27. Con la liberalización amplia de mercados en términos de sectores y países, se reducirían los costos económicos derivados de acuerdos sectoriales restrictivos, de la polarización de inversiones y de compromisos contradictorios que provocan incertidumbre, mientras que se alentaría la expansión de la inversión, la incorporación de progreso técnico y el aprovechamiento de las economías de escala.

28. En tercer término, es necesario que el proceso integrador esté regido por normas estables y transparentes, de manera que los acuerdos recíprocos de integración actúen claramente como garantía de que no habrá eventuales riesgos o incertidumbres respecto del acceso al mercado ampliado. Para que así sea se debe contar con normas nítidas y precisas sobre origen, salvaguardias, derechos compensatorios y resolución de controversias. En este sentido, los acuerdos negociados en el seno de la Ronda Uruguay deberían servir de referencia para la formulación de los acuerdos de integración.

29. En cuarto lugar, a medida que la estabilización se consolide en América Latina y el Caribe, perderán peso los argumentos en favor de restringir los acuerdos preferenciales de liberalización comercial a aquellos pares de países que se encuentran más avanzados en materia de equilibrios internos y externos, por lo que pueden ofrecer un contexto estable, predecible y coherente. Cuando exista un mayor número de países bien encaminados por la senda de la estabilización habrá mayores posibilidades de llegar a acuerdos de integración más amplios, es decir, de multilateralizar el proceso. En este sentido, aun cuando se reconoce la heterogeneidad que caracteriza los compromisos integradores subregionales en la actualidad, no es utópico plantear la posibilidad de impulsar

un proceso de integración que culmine —sin fecha preestablecida— en la constitución de una zona de libre comercio de alcance regional, y acaso hemisférico.

30. En quinto lugar, en el contexto internacional contemporáneo, los aranceles externos comunes y un moderado nivel de protección frente a terceros son instrumentos eficientes para reducir los incentivos al contrabando y también para evitar acusaciones de comercio desleal relacionadas con el uso de insumos con grados de protección distintos. Asimismo, reducen la necesidad de contar con normas estrictas de origen, que pueden representar un obstáculo importante a la liberalización comercial. Los aranceles comunes pueden introducirse de manera gradual y dar prioridad a aquellos sectores en los que su ausencia provocaría mayores distorsiones, así como a los países cercanos con los que existe un intenso comercio recíproco y que poseen estructuras productivas similares.

31. En sexto lugar, ante la posibilidad de que se llegue a una amplia liberalización intrarregional del comercio y de las inversiones, conviene tener presente el peligro de que las normas de origen pueden llegar a ser un instrumento proteccionista oculto, que discrimine en mayor medida en contra de los países con menor capacidad para aprovechar las potencialidades del mercado ampliado o de los que cuentan con una mayor proporción de inversión de origen extrarregional. Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias, especialmente a falta de un arancel común, hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias.

32. En séptimo lugar, la extensión del tratamiento nacional a la inversión intrarregional, también contemplada parcialmente en algunos acuerdos de integración, puede producir el efecto adicional de crear oportunidades de inversión en sectores previamente vedados (en particular en el de los servicios), así como también dar una mayor seguridad a las empresas de la región que pretenden invertir fuera de sus países de origen. Este aspecto puede reforzarse mediante cláusulas o acuerdos destinados a proteger la inversión intrarregional y a evitar la doble tributación. Dado que los procesos de privatización y de desreglamentación de los servicios pueden ampliar el número de empresas en condiciones

de suministrarlos, a la vez que abren la posibilidad de aprovechar mejor la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región, se fortalecerían las condiciones favorables a un incremento del comercio de servicios y de la inversión de origen intra y extrarregional en este sector en particular.

33. En octavo lugar, la integración también debe contribuir a reducir las trabas o costos de transacción que, además de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, aumentan los costos de los proveedores regionales y obstaculizan el intercambio recíproco. Reducir estos costos de transacción requiere construir obras de infraestructura que vinculan a los países, eliminar o armonizar normas y regulaciones y efectuar reformas institucionales que faciliten la integración de mercados incompletos o segmentados. Estas acciones pueden requerir recursos financieros de consideración, lo cual justifica evaluarlas y ordenarlas en términos de sus beneficios netos.

34. En noveno lugar, y dada la existencia de desequilibrios comerciales entre países de la región, cabría reconocer que un país puede tener un déficit (superávit) intrarregional y a la vez un superávit (déficit) global en su balance comercial, sin que un desequilibrio comercial intrarregional necesariamente justifique arreglos especiales. Sin embargo, ante desequilibrios intrarregionales y globales transitorios convendría que las acciones dirigidas a enfrentarlos se decidieran mediante negociaciones o consultas previas, para alejar así la posibilidad de escalada de represalias. Una forma de arreglo cooperativo podría ser que los países superavitarios a nivel global facilitaran, con la ayuda de diversas medidas, el ingreso a sus mercados de bienes provenientes de las economías deficitarias. Se evitaría así que las asimetrías macroeconómicas se corrigieran exclusivamente mediante la disminución del comercio recíproco.

35. En décimo lugar, si se considera la vulnerabilidad del comercio intrarregional ante los déficit globales de carácter transitorio de balanza de pagos (y sus posibles repercusiones sobre las tasas de cambio), cabría reforzar jurídica y financieramente los organismos regionales de apoyo a las balanzas de pagos. Ello contribuiría a graduar el ajuste de las cuentas externas de los países, a facilitar así su participación en procesos de integración y a aumentar la confianza en estos últimos.

36. En undécimo lugar, los sistemas de pago pueden asimismo convertirse en un instrumento fundamental para facilitar la expansión de los flujos recíprocos de comercio e inversiones. Su importancia disminuye a medida que se establece la convertibilidad de las monedas, se restablecen los mercados privados de divisas y las monedas nacionales se tornan más atractivas como medio de pago; sin embargo, en la medida que estas últimas no sean utilizadas ampliamente para tal fin en la región, los instrumentos de creación de liquidez regional adquieren más vigencia.

37. En duodécimo lugar, para favorecer la incorporación de progreso técnico es necesario convertir la armonización de normas en un componente fundamental del proceso de integración. En el marco del regionalismo abierto, los acuerdos de integración pueden constituir un mecanismo para favorecer la adopción de reglas internacionales. Entre otros beneficios, es de suponer que la armonización libera recursos que las empresas hubieran tenido que dedicar a enfrentar normas diferenciadas, lo que permite invertir en actividades de mayor rendimiento, como las de investigación y desarrollo, incluyendo aquellas que faciliten la imitación o la asimilación de adelantos técnicos transferidos del exterior.

4. LA NECESIDAD DE ARREGLOS SECTORIALES FLEXIBLES Y ABIERTOS

38. Un proceso de integración que procure favorecer la incorporación de progreso técnico requiere, además de la liberalización amplia de mercados, arreglos sectoriales flexibles al servicio de las empresas que desean aprovechar los beneficios potenciales de la integración. Correspondería a los gobiernos desempeñar el papel de catalizador para que se generen estructuras flexibles de coordinación empresarial que faciliten la intermediación de la transferencia tecnológica, la creación de redes de información y la apertura de canales o foros de intercambio, reflexión, construcción de consensos y movilización de recursos de apoyo. Estas instancias también podrían servir para gestar proyectos empresariales conjuntos o propiciar otros tipos de acuerdos entre empresas establecidas en diversos países de la región. El Programa Bolívar, por ejemplo, es una propuesta que apunta en esa dirección.

39. En este sentido, convendría reorientar los arreglos sectoriales que forman parte de los acuerdos de integración para que dejen de ser compromisos que sólo se ocupan de la regulación del comercio (con restricciones cuantitativas, prácticas comerciales restrictivas o normas de origen exigentes) y se vuelvan más flexibles y abiertos, con propósitos como eliminar obstrucciones por medio de proyectos (por ejemplo en las áreas de transporte y energía), o de facilitar el comercio y las inversiones.

40. Estos compromisos constituirían instancias de cooperación entre los sectores público y privado y podrían estar dirigidos a cumplir con algunos de los requisitos sistémicos de la competitividad de los países integrantes. La corrección de ciertas distorsiones, como las prácticas comerciales restrictivas, entre las que se cuenta la distribución de mercados entre empresas, podría hacer necesaria la aplicación de políticas sobre competencia. Otras disparidades, como las resultantes del uso de insumos de costos muy diferentes (por ejemplo, el petróleo) o de regulaciones que traban los flujos recíprocos de comercio de bienes y servicios podrían justificar acuerdos sectoriales de armonización.

41. Por otra parte, impulsar la interdependencia requiere facilitar la difusión de tecnologías a nivel regional por diversas vías, como la mayor movilidad de personal calificado entre empresas, la realización de inversiones recíprocas, el uso común de infraestructura, la producción de insumos potencialmente utilizables en diversas industrias, la adopción de nuevos sistemas tecnológicos, y el intercambio de información técnica, experiencias y oportunidades. La importancia que adquieren la cercanía geográfica y la afinidad cultural en el contexto de un proceso más abierto de integración abre la posibilidad de aprovechar estas oportunidades más plenamente que en el pasado.

42. El proceso de difusión e innovación tecnológicas que se buscaría promover mediante la integración exigiría que se facilitaran los vínculos con países extrarregionales en los que se generan las principales innovaciones en dicho ámbito. Para países como los latinoamericanos y caribeños, que normalmente se ven limitados a seguir estos avances desde cierta distancia, éste es un punto crucial, puesto que la transferencia de tecnología que trae consigo la apertura comercial es un componente básico de sus perspectivas de crecimiento. Este hecho reitera la

conveniencia de impulsar un proceso de integración intrarregional que contribuya a fortalecer la relación de los países de América Latina y el Caribe con el resto del mundo.

43. Es necesario crear mecanismos para facilitar el acceso a financiamiento y a tecnología a las empresas medianas y pequeñas, que podrían ser uno de los principales beneficiarios del proceso de integración en América Latina y el Caribe. Este propósito forma parte de los esfuerzos complementarios dirigidos a impulsar la transformación productiva con equidad, que establece las bases para un pleno aprovechamiento de los beneficios potenciales de la integración, al tiempo que puede contribuir a reducir algunos de los costos resultantes de ajustarse a la liberalización comercial resultante de los acuerdos de integración.

44. En general, se trataría de generar acciones que estimularan el fortalecimiento de la oferta ante una demanda mayor y más exigente, producto de mercados ampliados y liberalizados. Conjuguar estas actividades de manera que estimulen un proceso dinámico de integración y a la vez sean nutridas por éste, y que no se restrinjan a medidas específicas aisladas, dependerá en buena parte de una liberalización amplia del comercio de bienes y servicios entre los países que se integran, así como de la competencia y de expectativas favorables de inversión. También implicará esfuerzos nacionales para mejorar el funcionamiento de los mercados locales de bienes, servicios y factores, al igual que el de los arreglos institucionales necesarios para obtener de la liberalización comercial todos los beneficios que ésta puede ofrecer.

45. Finalmente, la integración social a nivel de cada país, mediante políticas orientadas a reducir la marginación, constituye un condicionante fundamental de la integración regional, no sólo al ampliar el tamaño de los mercados que se integran, sino también a través de la contribución que hace a procesos más participativos y sólidos de desarrollo de la competitividad internacional. Además, en la medida en que la integración resulte funcional a la transformación productiva con equidad, los procesos de integración nacional e integración regional se complementarían y reforzarían de manera recíproca.

5. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODOS LOS PAÍSES

46. En los años sesenta y setenta, uno de los principales obstáculos a la integración económica entre países distintos en dimensión económica o grado de desarrollo consistía en la distribución desigual de los costos y de los beneficios atribuibles al proceso. Si bien esa preocupación ha menguado hoy en lo que se refiere a los costos, en el contexto de la liberalización comercial, persiste el problema de la igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios potenciales de la integración, ya sea entre países latinoamericanos y caribeños, o incluso entre un país de la región y otro desarrollado. Así, frecuentemente los gremios de empresarios de países que se consideran rezagados por distintos motivos aducen su inferioridad estructural para competir con empresas homólogas de países que ofrecen condiciones superiores en materia de economías de escala, acceso a tecnología, acceso a insumos o las condiciones sistémicas en que se insertan las empresas. Este argumento es pertinente en distintos contextos, sea de los países latinoamericanos frente a los desarrollados del hemisferio, o de los países de menor desarrollo relativo o menor dimensión económica frente a los que reúnen características opuestas.

47. Una primera forma de conciliar estas consideraciones consiste en aplicar el proceso de desgravación que conllevan los acuerdos de integración de manera gradual y progresiva para facilitar los acomodos de las actividades productivas a las nuevas circunstancias. Implicaría, además, que el ajuste de los países o sectores que se consideren con menor capacidad para aprovechar el potencial del mercado ampliado sea a través de procesos más lentos —aunque claramente acotados— de desgravación.

48. Una segunda forma de conciliar estas diferencias consistiría en la adopción de compromisos de tratamiento especial que involucraran la generación de beneficios tanto para los países con menor capacidad de aprovechar el potencial de la integración como para los demás. Cabría tomar en cuenta, en este contexto, que determinadas acciones de integración pueden ser convenientes cuando dan lugar a beneficios para algunos países, aun cuando no afecten la situación de otros. Este principio

podría extenderse a situaciones en que los países que obtuvieran mayores beneficios de la integración compensaran a aquellos países con mayores costos potenciales; de esta manera se evitaría que la integración los perjudicara, al tiempo que se aseguran beneficios para otros países.

49. Así, además de cláusulas de protección y de extensión del tratamiento nacional a la inversión de origen intrarregional cuando aún no se haya otorgado, podrían contemplarse mecanismos crediticios o fiscales para otorgarle incentivos a la inversión intrarregional destinada a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración. Ello podría incluir el financiamiento de proyectos de inversión del sector privado con cierto grado de concesionalidad, o el otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas privadas que invirtieran en estos países. Tanto el mecanismo que se fuera a seleccionar como el origen de los recursos requeridos podrían ser de carácter multilateral, pudiéndose aprovechar los organismos financieros regionales y subregionales para suministrar la base institucional de estas medidas.

50. Lo anterior estaría reflejando el hecho que la integración puede desempeñar un papel importante para favorecer la imitación y transferencia de tecnologías mediante la facilitación de la movilidad de recursos humanos calificados entre países y la promoción de la inversión intrarregional. En la medida que exista difusión de tecnología, se reducirán las desventajas que enfrentan los países más pequeños o menos eficientes al efectuar innovaciones.

51. Una tercera forma de conciliar diferencias sobre el tratamiento de los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración consiste en adoptar medidas que faciliten la integración de éstos sin necesidad de acudir a medidas discriminatorias o especiales. Una, como se señaló anteriormente, involucra evitar normas de origen muy rigurosas. Otra consiste en evitar que se den efectos de polarización de inversiones y de ventajas competitivas como resultado de acuerdos compartimentalizados (bilaterales o trilaterales) de libre comercio que implican acceso a mercados más amplios y a insumos de menor costo por parte de un número reducido de países. Para evitar esa situación conviene —como se indicó— contar con cláusulas que efectivamente faciliten el acceso del mayor número posible de miembros a los acuerdos ya establecidos.

52. Como parte de este último conjunto de medidas, también le corresponderá a los países con menor capacidad para aprovechar el potencial de la integración adoptar políticas adecuadas para enfrentar el comercio desleal que podría provenir de las empresas más grandes de la región. A corto plazo involucra políticas *antidumping* que a través de procedimientos objetivos, no discriminatorios y transparentes —asumidos a nivel nacional o subregional—, y tomando los acuerdos negociados en la Ronda Uruguay como referencia, tengan la capacidad de evitar el efecto de prácticas predatorias. A más largo plazo podría contemplarse una política de competencia que fuera parte de los acuerdos de integración, y que tuviera como objetivo disuadir este tipo de prácticas a través de acciones punitivas que no involucraran restricciones al comercio.

6. LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

53. La integración comercial puede inducir una mayor necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas. Sin embargo, y no obstante la atención que ha recibido el tema en el seno del MERCOSUR, en América Latina y el Caribe esta coordinación tiende a ser limitada, particularmente cuando existen condiciones de inestabilidad que impiden que un país ejerza un control efectivo de sus propios instrumentos. Además, debe tomarse en cuenta que las formas más sólidas de coordinación surgen como resultado de un proceso bastante largo, durante el cual la integración va adquiriendo mayor impulso y las políticas macroeconómicas interactúan constantemente.

54. Las actuales restricciones justifican definir un itinerario que podría comenzar con un intercambio de información y un examen de las repercusiones que determinadas economías pueden provocar en las demás. Esto implicaría un proceso de aprendizaje que, junto con aportar una dimensión multilateral, podría facilitar la cooperación y también contribuir a reducir el riesgo de que se produzcan acciones y reacciones que originen conflictos. Como una forma complementaria de coordinación se podrían establecer reglas generales sobre el tipo de políticas que las partes se comprometerían a adoptar, así como sobre las medidas (tipos de cambio múltiple, ciertos subsidios, sobretasas) que se acordaría evitar.

55. Por otra parte, la falta de consenso sobre el régimen cambiario óptimo, las dificultades para lograr una convergencia de las políticas fiscales y monetarias y la propia experiencia europea sugieren que la coordinación de la política cambiaria, en un marco estrecho, no es una opción práctica en la fase inicial en que ahora se encuentran los procesos de integración latinoamericana y caribeña. Sin embargo, así como su avance hace necesario compatibilizar —dentro de ciertos márgenes— los desequilibrios internos de los países participantes mediante políticas monetarias y fiscales, es preciso hacer lo mismo con los desequilibrios externos. Una vez que el intercambio comercial entre los socios haya alcanzado un volumen significativo, el establecimiento de un mecanismo flexible de compatibilización cambiaria puede ser un elemento funcional dentro del esquema sugerido de coordinación laxa de políticas macroeconómicas.

56. La creciente interdependencia que acompaña a la integración también implica más necesidades de cooperación y de armonización en nuevas áreas; una de ellas es la de las normas y regulaciones laborales. Aunque existen serias diferencias de opinión sobre la conveniencia de vincular la política comercial con la armonización de normas laborales, las migraciones y la facilitación de la movilidad de las personas requieren reglamentos complejas, particularmente si se contempla otorgar tratamientos diferentes a las diversas categorías de trabajadores.

57. Otro tema que merece atención es el de las políticas sobre competencia, ya que existe la posibilidad de que complementen las políticas de apertura y que, al mismo tiempo, sustituyan los instrumentos de protección hasta ahora utilizados para enfrentar la competencia desleal de las importaciones. En particular, cabe considerar que la puesta en práctica de políticas supranacionales de competencia, como las aplicadas en el seno de la Comunidad Europea, puede contribuir a evitar los peligros anticompetitivos que origina la utilización de algunos instrumentos de política comercial, como los derechos *antidumping*, entre países que son miembros de un acuerdo de integración.

58. Por último, tanto el mayor grado de interdependencia en la región como las exigencias del mercado internacional condicionarán la cobertura temática de los acuerdos de integración en el futuro. Aparte de los

temas macroeconómicos, laborales y de competencia, puede preverse que se prestará creciente atención a temas adicionales de la agenda internacional de las relaciones económicas, entre ellos los de medio ambiente y de la propiedad intelectual.

7. ASPECTOS INSTITUCIONALES

59. Las instituciones encargadas de impulsar procesos de integración económica deben estar en consonancia con el grado de avance de los mismos procesos. Si sólo se trata de abolir los obstáculos a la libre circulación de mercancías, las instituciones podrán ser predominantemente intergubernamentales y relativamente modestas. En cambio, para conducir procesos más complejos, que contemplen la coordinación de políticas, se precisan instancias también más desarrolladas y de carácter intergubernamental.

60. En todo caso, cabría evitar la adopción de compromisos rígidos y favorecer más bien esquemas flexibles, dotados de la adaptabilidad necesaria como para que sea la propia dinámica del proceso la que imponga el ritmo de desarrollo institucional. Interesa, además, que se permita y facilite una mayor participación de las organizaciones representativas de los diversos intereses sociales, en consonancia con el ánimo democratizador que se percibe en la región. En ese mismo orden de ideas, se justifican las instancias como el Parlamento Latinoamericano, que introducen el tema de la integración a la agenda política a nivel de cada país de la región.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POLÍTICAS PARA MEJORAR LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL*

CEPAL

* Capítulo XIII "Ingreso de capitales e implicaciones de política: recapitulación" (páginas 427 a 437), en *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda edición revisada y actualizada, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1998. [La primera edición circuló como publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.95.II.G.6, y con la signatura LC/G.1800/Rev.1-P].

CAPÍTULO XIII

INGRESO DE CAPITALES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA: RECAPITULACIÓN

La reinscripción de la región en los mercados financieros internacionales ofrece una oportunidad de complementar el ahorro interno, para cumplir con las exigencias de la transformación productiva con equidad. De especial importancia es la promoción de inversiones que incrementen la capacidad productiva, la competitividad de las economías de la región y el bienestar de su población.

Los mercados internacionales de capitales han experimentado un ciclo expansivo impresionante desde mediados de los años sesenta. Este dinamismo se refleja en parte en que los movimientos diarios de fondos en los mercados internacionales de divisas arrojan actualmente un promedio superior a un billón de dólares. Por ende, en un solo día, el monto de las transacciones supera el PIB anual de muchos países industrializados y es equivalente a un cuarto del valor anual del comercio mundial.

Si bien el movimiento internacional de capitales refleja, en parte, economías en crecimiento, un incremento del comercio mundial, y la transnacionalización de la producción, también implica factores meramente financieros, en una proporción muy elevada y creciente. En la década de los sesenta, la creciente presencia de centros financieros internacionales extraterritoriales ("*offshore centers*"), poco regulados, estimuló los movimientos de capital, porque permitía que tanto acreedores como deudores evadieran regulaciones financieras nacionales, controles de

capital e impuestos. Luego, en las décadas de 1970 y 1980, muchos países comenzaron a desregular sus sectores financieros internos y a flexibilizar o eliminar la reglamentación de las transacciones en divisas. Esto, sumado a los revolucionarios avances tecnológicos en el manejo de la información y las telecomunicaciones, así como al surgimiento de una ingeniería financiera cada vez más sofisticada, ha contribuido a un explosivo aumento de los flujos financieros tanto en el plano nacional como internacional.

No obstante, resulta prematuro hablar de mercados financieros integrados, ya que la movilidad internacional de los capitales claramente está muy lejos de ser perfecta. Por otra parte, no cabe duda de que hay un aumento sostenido de la circulación internacional del capital y de la integración financiera mundial. Estos hechos han creado controversia. En un extremo, algunos perciben la creciente integración como un signo de mayor eficiencia; desde esta interpretación de los hechos, los mercados estarían superando una represión financiera propia de gobiernos ineficientes. En el otro extremo, se considera el auge de los flujos de capital como sólo una especulación riesgosa que amenaza la soberanía nacional. Entre ambos extremos existen, desde luego, diversas posiciones intermedias que reconocen las significativas ventajas potenciales de una mayor movilidad internacional del capital, pero que también se preocupan por asuntos como la composición y condiciones de los flujos, y de la necesidad de compatibilizarlos con la estabilidad macroeconómica, la inversión, el crecimiento, la equidad y la autonomía nacional. Todos éstos son objetivos que pueden facilitarse o dificultarse, según cómo se efectúe la apertura financiera. Hay aquí un papel central para el diseño de políticas económicas activas.

Últimamente, dicha polémica ha cobrado mayor relevancia para América Latina y el Caribe. Por cierto que durante el decenio de 1980 se rompió en gran medida el vínculo de los mercados internacionales de capital con la región, debido a la grave crisis de la deuda que provino del ciclo de permisividad crediticia de los bancos comerciales internacionales durante la década anterior. Sin embargo, la región ha experimentado un renovado auge de los flujos de capital durante el inicio de los años noventa. En efecto, en 1992-94 se registró una afluencia promedio neta sin precedentes, de 60 000 millones de dólares anuales. Los flujos cayeron a fines de 1994, cuando fueron interrumpidos en forma dramática pero breve durante la crisis del peso mexicano. Luego han vuelto a crecer.

Entre los principales beneficios de dicha afluencia de capital figura la reducción de la severa restricción externa que contribuía a la inflación y a los bajos niveles de inversión, y provocaba una profunda recesión económica en la región. El mayor ahorro externo —en la medida que complementa y no sustituya el ahorro nacional— permite una mayor tasa de inversión y de crecimiento. No obstante, estos ingresos también han tenido repercusiones no deseadas sobre la evolución del tipo de cambio, el grado de control de la oferta monetaria y la demanda agregada, la estabilidad de los precios de los activos, los pasivos externos, y la vulnerabilidad futura a nuevos *shocks* externos (Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 1995).

Los mercados financieros desempeñan una serie de roles importantes en el desarrollo. La ventaja de insertarse en su dimensión internacional, desde la perspectiva de las economías de la región, radica en que ofrecen una vía para atraer capital hacia actividades con tasas elevadas de rentabilidad dentro del contexto internacional. Para los inversionistas, facilita la diversificación de riesgos. Lamentablemente, estos mercados son también los que funcionan de manera más imperfecta en la economía. En efecto, exhiben una larga historia de ciclos de gran expansión seguidos de contracciones de diverso grado de severidad (Kindleberger, 1978). No hay razones categóricas para pensar que esa volatilidad no se repita en el futuro.

Tal vez uno de los mejores testimonios de las graves deficiencias en el funcionamiento de estos mercados es el virtual estancamiento de los flujos internacionales de capital entre la Gran Depresión y comienzos de los años sesenta. En casos en que se registra afluencia de capital externo, éste puede dirigirse excesivamente hacia transacciones de corto plazo. Asimismo, el ajuste del volumen de los flujos, así como de sus precios, puede ser abrupto. La crisis del peso mexicano de diciembre de 1994 ilustra dramáticamente este fenómeno.

Desde una perspectiva de política pública, lo ideal sería separar los componentes permanentes y transitorios de los ingresos de capital. Si hay una afluencia permanente, los fenómenos conexos tales como la apreciación del tipo de cambio real, la expansión del déficit en cuenta corriente y el aumento del consumo podrían interpretarse como ajustes equilibradores y, por lo tanto, económicamente sanos. En cambio, si los flujos de capital son transitorios, dichos movimientos de las variables claves serían distorsionadores, pues crearían desfases económicos y la

probabilidad de ajustes futuros perturbadores y de alto costo social. Naturalmente, hacer esa distinción resulta muy difícil en la práctica; sin embargo, hay medidas de política económica que pueden afectar de manera diferenciada a flujos de corto y de largo plazo, o de inversión productiva versus puramente financiera.

Las externalidades y otras imperfecciones importantes de los mercados internacionales de capital dan origen —entre otras consecuencias— a frecuentes ciclos de abundancia y escasez de recursos y a crisis sistémicas; por ello, incluso flujos potencialmente permanentes pueden desaparecer de la noche a la mañana (Guttentag y Herring, 1984). Por lo tanto, siempre es conveniente que los gobiernos ejerzan cierta cautela respecto a los ingresos de capital, con miras a promover una situación en que el monto agregado y su composición sean compatibles con la estabilidad macroeconómica, la inversión, y el crecimiento basado en la competitividad internacional: si la magnitud y composición de los flujos no son compatibles con estos parámetros, tarde o temprano su sostenibilidad podría verse comprometida, con la consiguiente necesidad de recurrir entonces a ajustes nacionales forzosos, potencialmente desestabilizadores y de alto costo social. A este problema de la capacidad de absorción interna hay que agregar los riesgos inherentes de cualquier *shock* externo coyuntural en los mercados financieros internacionales, como las notables alzas de tasas de interés a inicios de los años ochenta.

En vista que los flujos de capital pueden afectar las variables económicas nacionales y a su vez son afectados por éstas, la cautela antes mencionada debe abordarse desde dos ángulos. Por una parte, convendría evitar una situación en que la afluencia de capital creara valores atípicos o distorsiones importantes en los indicadores macroeconómicos nacionales claves, como los tipos de cambio real, las tasas de interés internas, el endeudamiento sectorial y nacional, la inflación (incluidos los precios de los activos), el consumo, la inversión y la producción de rubros transables.

Por otra parte, habría que precaverse contra la utilización de los flujos de capital externos como soporte principal de un esfuerzo por lograr un objetivo rígido o extremo en relación con una sola variable económica interna (por ejemplo la inflación), en particular si es por un período prolongado. Al hacerlo, dicho objetivo podría lograrse a expensas de desequilibrar otras variables importantes, lo que a su vez podría afectar el mismo instrumento que se ha intentado utilizar, es decir, la afluencia de capital externo.

Los flujos de capital no siempre son compatibles con los objetivos de estabilidad macroeconómica en su sentido amplio, el crecimiento económico sostenido y la equidad social. Por ello, se justifica un cierto grado de “manejo” público, directo o indirecto, para influir en el volumen y composición de estos flujos, respecto de lo cual hay numerosas experiencias históricas, tanto exitosas como fracasadas. El grado adecuado de apertura de la cuenta de capitales podría variar en el tiempo según las condiciones coyunturales internas e internacionales, y el nivel y las necesidades del proceso de desarrollo.

En lo que se refiere a la velocidad de la apertura de la cuenta de capitales, para mantener la estabilidad del tipo de cambio real se requiere que dicho proceso sea acorde con la capacidad de las economías de absorber y asignar eficientemente los recursos externos. Por ejemplo, podría distinguirse entre la entrada y la salida de capitales (Williamson, 1992). Podría ser conveniente liberalizar, en primera instancia, la entrada de capitales de largo plazo, antes de dar facilidades a las transacciones de capital financiero de corto plazo. En cuanto a la salida de capitales, cabría dar prioridad a los créditos para la promoción de exportaciones, y a las inversiones directas de empresas nacionales en el extranjero, también como forma de mejorar la plataforma exportadora de éstas.

La apertura de la cuenta de capitales en los países industriales ha sido bastante lenta y gradual, acelerándose recién en los últimos diez años junto con la internacionalización de los mercados de capital. Es, sin embargo, interesante destacar que en 1992 España, Portugal e Irlanda introdujeron ciertas restricciones a los movimientos de capital con miras a evitar la inestabilidad cambiaria. Una vez que se alcanzaron los objetivos de estabilidad, dichas restricciones fueron levantadas. Esto destaca la importancia de contar con instrumentos flexibles que permitan, según las circunstancias, imponer ciertas restricciones a los movimientos de capitales para los efectos de apoyar los esfuerzos de estabilidad macroeconómica.

En las épocas de escasez, se justificaría buscar medios tanto específicos como más generales para atraer capital, y establecer filtros para su salida. Lo contrario ocurriría en condiciones de manifiesta abundancia de capital en los mercados; cabría restringir cierto tipo de ingresos y con vendría promover algunos canales de salida de capitales.

La regulación de los flujos de capital mediante instrumentos especiales tiene indudablemente ciertos costos. No obstante, la experiencia ha

demostrado que el hecho de dejar siempre que sea el mercado quien determine el volumen y la composición de los flujos de capital puede tener grandes costos¹. No existe un solo instrumento, o conjunto de instrumentos, susceptible de llegar a ser óptimo o de tener una eficiencia perfecta. Pero en un mundo subóptimo los instrumentos deben juzgarse por sus resultados globales: en efecto, es preciso emplear pragmáticamente los instrumentos de política que ofrezcan mayores beneficios *netos* en términos de estabilidad macroeconómica y crecimiento, minimizando los costos.

La entrada de capitales ha tenido la virtud de levantar la restricción externa al crecimiento, y ofrece la oportunidad de disponer de financiamiento tanto para reactivar las economías como para mantener las inversiones propias de un crecimiento sostenible y sustentable. Para aprovechar esta oportunidad cabe actuar sobre dos aspectos relevantes a la política financiera: i) su interacción con la política macroeconómica, para generar un ambiente económico estable y con los incentivos apropiados para los agentes económicos; y ii) su interacción en los mercados de capitales internos, para complementar los esfuerzos de ahorro nacional y adecuarlos a las necesidades de inversión.

Promover una estrategia de transformación productiva con equidad requiere, en el plano estrictamente macroeconómico, intentar administrar la demanda agregada y su composición. Los instrumentos disponibles son la política fiscal, de ingresos, monetaria y cambiaria. Ante la ausencia de políticas fiscal y de ingresos activas, para efectos de lograr este propósito los instrumentos se reducen a controlar simultáneamente la tasa de interés real (como instrumento de política monetaria para las políticas de estabilización y control del gasto agregado interno) y el tipo de cambio real (como instrumento de política comercial para promover el crecimiento de la producción de rubros transables y afectar la composición del gasto agregado).

El conflicto se origina cuando la tasa de interés interna consistente con el objetivo de limitar la inflación y de dar estabilidad a la actividad económica (mediante la esterilización de los efectos monetarios de la

1. Durante la década de 1970 la mayoría de los países latinoamericanos dejaron que el mercado determinara el volumen y las condiciones del crédito externo, con las consecuencias negativas conocidas. Una situación similar ocurrió en la primera mitad de los noventa en la mayoría de los países latinoamericanos. Éste fue uno de los factores importantes que determinaron la crisis del peso mexicano.

acumulación de reservas) es superior a la internacional ajustada por expectativas de devaluación, lo que incentiva la entrada de capitales, reforzando la apreciación cambiaria, con lo que se perjudica el objetivo de proteger el sector transable de la economía. Si, por el contrario, se deja bajar la tasa de interés real interna, se perjudican ambos objetivos, pues el mayor gasto inducido por las menores tasas de interés presionará sobre los precios y se elevará rápidamente el déficit en cuenta corriente. Con ello se plantea el riesgo de un desequilibrio macroeconómico insostenible. La forma de resolver este conflicto es actuando directa o indirectamente sobre los flujos de capitales, como algunos de los países de América Latina y el Caribe lo han estado haciendo en los años noventa.

Es posible identificar tres niveles de decisiones en que las autoridades pueden intervenir ante una inesperada abundancia de financiamiento externo, que se prevé en parte transitoria o que ocurre a un ritmo mayor al que la economía es capaz de absorber. Un primer nivel es el que tiene por objeto moderar el impacto sobre el tipo de cambio mediante la compra de divisas (lo que implica la acumulación de reservas) por parte del Banco Central. Un segundo nivel se vincula con políticas de esterilización, para disminuir el impacto monetario de la acumulación de reservas en el primer nivel de intervención. Un tercer nivel se relaciona con políticas de incentivos, recargos o controles cuantitativos a la entrada de capitales, los que permiten influir sobre su composición y volumen; se trata de alentar flujos cuyo monto sea compatible con la capacidad de absorción interna de la economía, para destinarlos a proyectos de inversión productiva, y desalentar, por el contrario, la entrada de capitales de corto plazo de naturaleza especulativa. Después de la crisis del peso mexicano, instituciones como el Fondo Monetario Internacional, han reconocido el valor de estas últimas medidas como parte de un proyecto exitoso de manejo de flujos de capitales.

Algunos gobiernos han adoptado la denominada intervención no esterilizadora, que implica intervenir en el primer nivel mediante la compra de divisas por parte del Banco Central, sin esterilizar su impacto monetario. En esta opción, con la liberalización de los movimientos de capitales, en el contexto de un compromiso con un tipo de cambio nominal de trayectoria predeterminada, se pierde control sobre los agregados monetarios. Otra opción es la llamada intervención esterilizadora, que amplía el espectro de acción de la primera opción, compensando el impacto monetario de la acumulación de reservas con activas operaciones de

regulación de la oferta de dinero. Se intenta así mantener el tipo de cambio real dentro de ciertos rangos deseables según los objetivos de mediano y largo plazo.

La mayoría de los países de la región han optado en algún momento por la intervención esterilizadora, enfrentando severos conflictos entre el manejo de sus políticas cambiarias y monetarias. Para moderar tales conflictos se han utilizado medidas complementarias, como algún grado de flexibilidad de la política fiscal para regular la demanda agregada; fondos de estabilización de los principales productos de exportación para suavizar los *shocks* de sus respectivos ciclos de precios (por ejemplo, el caso del cobre en Chile y del café en Colombia); política de ingresos para adaptar los precios relativos de factores a los cambios de productividad.

Cuando la política fiscal no dispone de los instrumentos que permitan actuar con agilidad, como ya se mencionó, el control de la demanda agregada recae sobre la política monetaria (tasa de interés) y cambiaria (tipo de cambio). Para resolver el posible conflicto que podría surgir en el manejo simultáneo de estas dos variables, surge la opción de intervenir en el tercer nivel, mediante medidas que intentan cambiar el volumen y la composición de los flujos, privilegiando aquellos de largo plazo a través de incentivos (mediante encajes o impuestos, y medidas cambiarias que generen mayor incertidumbre para los flujos de capitales de corto plazo) o a través de controles cuantitativos.

Entre los controles cuantitativos directos, se pueden destacar las exigencias de plazos mínimos de vencimiento; de volúmenes mínimos para la emisión de bonos; y regulaciones en torno a la participación del capital extranjero en el mercado de acciones.

En lo que se refiere al manejo cambiario, además de aminorar las tendencias a la apreciación real, se busca desestimular el arbitraje internacional de las tasas de interés, en particular mediante el incremento de los grados de incertidumbre respecto a la evolución de corto plazo del precio de la divisa. Por ejemplo, una opción es la de permitir la flotación "sucia" (o intervención intramarginal) dentro de una banda preestablecida, y en torno a un valor de referencia de la divisa ligado a una canasta de monedas de los principales socios comerciales.

En la actual coyuntura de abundante oferta de fondos externos y tasas de interés internacionales aún comparativamente bajas, las políticas de intervención de tercer nivel, así como la intervención esterilizadora, al actuar sobre los agregados monetarios, evitan excesos de gastos, privados

o públicos, pues impiden alzas artificiales y transitorias del gasto interno, que podrían resultar en significativas caídas del ahorro nacional y aumentos excesivos de pasivos externos, sin una contraparte de mayor capacidad productora de rubros transables.

La medida en que los flujos de capitales externos sean funcionales para una estrategia de transformación productiva con equidad depende en gran parte de las características de los mercados financieros internos. Esta afirmación se basa en la experiencia de la crisis de la deuda externa, ocasionada por fuertes entradas de créditos bancarios externos.

La reorganización de los sistemas financieros, incluidos los movimientos de capitales, debiera considerar de manera prioritaria la canalización de recursos hacia el ahorro y la inversión, en forma estrechamente vinculada al desarrollo de la capacidad productiva. Se requiere de una mayor preocupación por la relación entre el sistema financiero y los procesos de ahorro e inversión nacionales, y entre el primero y los mercados financieros externos. Es evidente que la situación actual es insatisfactoria, puesto que una proporción demasiado baja del mayor ingreso de capitales se ha dirigido a fortalecer la inversión productiva en los años recientes.

En el plano de la relación entre los mercados financieros y la formación de capital para el desarrollo, se necesita de una institucionalidad que complete o perfeccione los mercados con tres criterios. Primero, el de incluir un segmento del mercado financiero dinámico de largo plazo, que permita el financiamiento de proyectos productivos. Esto implica desalentar los segmentos especulativos y concentrarse en capitales internacionales de largo plazo, acompañados por acceso a la tecnología y a los mercados de exportaciones. Las entradas de capitales por la vía de la inversión externa directa en la región son importantes en este contexto, cuando contribuyan realmente a la creación de nueva capacidad productiva.

Segundo, promover el acceso al financiamiento de pequeñas y medianas empresas que sufren de la segmentación del mercado de capitales. Para esto último es preciso que este mercado actúe con algunos criterios de selectividad, que atiendan las necesidades de capacitación y de promoción del desarrollo de pequeñas empresas productivas, así como de su modernización. Se requiere de entidades crediticias y mecanismos de garantía que realicen lo que los mercados de capitales de la región no han logrado en forma espontánea. No se trata de subsidiar el costo del crédito, pero sí de favorecer el acceso al financiamiento a tasas de interés

normales, así como el acceso a la tecnología, insumos y servicios, a los canales de comercialización, al financiamiento de largo plazo, y a la infraestructura que potencie la capacidad productiva de estos sectores de la población.

Tercero, reconocer que la liberalización financiera de la cuenta de capital abriéndola a las inversiones internacionales de cartera está sujeta, en países con mercados de valores “emergentes”, a riesgos de sobreendeudamiento externo y de excesivas fluctuaciones bursátiles y cambiarias. Fuertes entradas de capital extranjero a los mercados internos pueden impulsar simultáneamente “burbujas bursátiles” y apreciaciones del tipo de cambio. El posterior descenso de los niveles bursátiles puede a su vez provocar salidas de capital y presiones depreciatorias del tipo de cambio. De ello se desprende la necesidad de implantar formas de regulación y supervisión de las instituciones financieras que operan en los mercados de capital, para asegurar su estabilidad.

La preocupación por los riesgos asociados a los mercados financieros como son la generación de “burbujas” especulativas, el deterioro de las carteras bancarias, la selección adversa y los riesgos morales ha implicado enfatizar la necesidad de implantar formas de regulación y supervisión, con miras a la estabilidad de las instituciones financieras que operan en los mercados de capital. Estas son esenciales sobre todo en economías abiertas y de libre mercado. En contraposición a lo que ocurrió durante la crisis de la deuda, cuando se debilitó la regulación financiera y prudencial, su fortalecimiento puede contrarrestar estos riesgos y contribuir a una captación más ordenada y estable de inversiones internacionales de cartera.

En síntesis, el acceso a los mercados financieros internacionales para las economías de la región es una oportunidad que puede aprovecharse más positivamente en la medida que la política económica interna logre los tres objetivos siguientes:

- i) Asegurar un acceso estable a los flujos de capital externo, evitando que éstos contribuyan a distorsionar precios claves en la economía, como son el tipo de cambio y la tasa de interés. El tipo de cambio debe ser tal que estimule la competitividad internacional del aparato productivo; las tasas de interés reales, por su parte, si bien deben evitar la generación de un nivel excesivo de demanda agregada, deben mantener niveles relativamente bajos, para incentivar la inversión privada nacional, reducir riesgos de insolvencia en el sistema financiero, y evitar distorsiones

macroeconómicas. Varios países de la región han optado por la doble intervención en los mercados cambiarios y de dinero, acompañada de otras medidas, como son encajes e impuestos y otras restricciones a movimientos de capitales de corto plazo.

ii) Intentar que los recursos sean canalizados en una proporción importante hacia inversiones eficientes, que fortalezcan la competitividad internacional de las economías de la región. Para ello es preciso absorber tales recursos en el contexto de una política de promoción de exportaciones, sustentada en un tipo de cambio realista y estable según las condiciones de mediano plazo de la economía, y complementada por un adecuado desarrollo tecnológico y de recursos humanos. Con ello se podrían evitar futuras crisis de deuda. Parece recomendable en este sentido *fortalecer los mercados financieros de la región, desarrollando su segmento de largo plazo y reduciendo el efecto de segmentaciones*, para que efectivamente asignen los recursos conforme a una evaluación costo-beneficio de los proyectos.

iii) Fortalecer la supervisión y la regulación de instituciones financieras, particularmente de tipo prudencial, para asegurar que el incremento de los activos y pasivos generados por los flujos externos no ejerza presión sobre su solvencia futura. El impacto muy negativo de la crisis mexicana —particularmente sobre los bancos locales, pero también en otros países, especialmente Argentina— confirman la importancia de fortalecer la supervisión y la regulación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, José Carlos y Ana María Portal (1991), "Tiempo, espacio e identidad social", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (1995), "Situación y perspectivas de las regulaciones laborales en el ámbito de algunos procesos de integración", *Estudio*, N° 90 (ALADI/SEC), noviembre.
- _____ (1992), "Participación del sector laboral en el proceso de integración" (ALADI/SEC/di 486), septiembre.
- Alvez de Paula, José (1994), "O subgrupo 11 do mercosul: balanço de suas atividades", *Boletín de integração latino americana*, N° 15, octubre-enero.
- Andrews, A. (1994), "Capital mobility and State autonomy: toward a structural theory of international monetary relations", *International Studies Quarterly*, N° 38, junio.
- Annis, Sheldon (1991), "Giving voice to the poor", *Foreign Policy*, N° 84, Washington, D.C.
- Appadurai, A. (1990), "Global ethnoscaapes: notes and queries for a transnational anthropology", *Interventions: Anthropology of the Present*, R. Fox (comp.), Londres, Berg.
- Armijo, Leslie E. (1996), "Foreign capital inflows and democracy in "emerging markets", *Financial Globalisation and Emerging Markets: Experiences of Capital Importers*, L.E. Armijo y T. Biersteker (comps.).
- Bagley, Bruce M. (1987), "Contadora and the diplomacy of peace in Central America. The United States, Central America and Contadora", vol. 1, SAIS Papers, *Latin American Studies*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Ball, M. Margaret (1969), *The OAS in Transition*, Durham, N.C., Duke University Press.
- Banco Mundial (1995), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- Barth, Fredrik (1976), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, primera edición en español, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

- Bekerman, Marta (comp.) (1992), *Mercosur. La oportunidad y el desafío*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Biggs, Gonzalo (1995), "Aspectos institucionales y jurídicos de una eventual incorporación de Chile al NAFTA", *Estudios públicos*, N° 57, Santiago de Chile.
- Blecker, R. y W. Spriggs (1993), *On Beyond NAFTA: Employment, Growth, and Income Distribution Effects of a Western Hemisphere Free Trade Area*, Working Papers on Trade in the Western Hemisphere (WP-TWH-28), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL).
- Boyer, Robert (1993), *The Convergence Hypothesis Revisited: Globalisation by Still the Century of Nations?*, N° 9403, París, Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicada a la Planificación (CEPREMAP), agosto.
- Brunner, J.J. (1990), "Tradicionalismo y modernidad en la cultura latinoamericana", Documento de trabajo, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Buchan, D. y N. Colchester (1990), *Europower*, Londres, The Economist Books, Ltd.
- Buchanan, Paul y Brian Sutliff (1996), "La política de seguridad hemisférica de Estados Unidos en el contexto internacional", *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de los Estados Unidos*, R. Russell y R. Bouzas (orgs.), Buenos Aires, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1993), *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad*, Documento de trabajo, N° 21, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Caputo, Dante (1986), "Treinta meses de política exterior en democracia", presentación hecha en el Centro Cultural San Martín, Buenos Aires, junio.
- Cayota, Santiago (1995), "Gestión empresarial en agronegocios rurales", ponencia presentada en el Taller internacional de intercambio de experiencias de gestión y comercialización de agronegocios campesinos (Santiago de Chile, 24 al 28 de julio de 1995), Santiago de Chile, Instituto de Desarrollo Agropecuario/Grupo de Investigaciones Agrarias/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (INDAP/GIA/FIDA).
- CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) (1995), "Seminario sobre la dimensión social de la integración regional", Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1996a), "Distribución espacial y movilidad de la población de América Latina: una reseña del período 1950-1995, con especial referencia a los cambios recientes", documento

presentado en el Taller internacional sobre la distribución espacial de la población (La Habana, 20 al 24 de mayo de 1996), Santiago de Chile.

- _____ (1996b), *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas* (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa) (1996), *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*, Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- _____ (1997b), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- _____ (1996a), *A seguridade social e os processos de integração regional* (LC/BRS/L.24), Brasilia, Oficina de la CEPAL en Brasilia.
- _____ (1996b), *Inversión extranjera directa e intrarregional en América Latina y el Caribe: una propuesta para su seguimiento* (LC/R.1696), Santiago de Chile.
- _____ (1995a), *Panorama social de América Latina. Edición 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- _____ (1995b), *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica* (LC/G.1834-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.5.
- _____ (1995c), *El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno* (LC/R.1578), Santiago de Chile.
- _____ (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- _____ (1994b), *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 92 (LC/G.1831-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.4.
- _____ (1994c), *Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe* (LC/R.1381), Santiago de Chile.
- _____ (1994d), *La industria cultural en la dinámica del desarrollo y la modernidad: nuevas lecturas para América Latina y el Caribe* (LC/G.1823), Santiago de Chile.
- _____ (1993), *Población, equidad y transformación productiva* (LC/G.1758/Rev.2-P; LC/DEM/G.131/Rev.2), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

- _____ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- _____ (1992b), *La institucionalidad en el Grupo Andino* (LC/R.1151), Santiago de Chile.
- _____ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- _____ (1951), *Estudio económico de América Latina, 1949*, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cerny, Paul (1995), "Globalisation and the changing logic of collective action", *International Organization*, N° 49.
- Charnovitz, S. (1992), "Environmental and labour standards in trade", *The World Economy*, vol. 15, N° 3, mayo.
- _____ (1988), "La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico", *Revista internacional del trabajo*, vol. 107, N° 1, Ginebra.
- Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores (1994), *Grupo de Río, VII Cumbre Presidencial, Chile 1993, Actividades del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- CIS (Consejo de la Integración Social Centroamericana), "XVI Reunión de Presidentes de Centroamérica" (San Salvador, 29 al 30 de marzo de 1995).
- Cohen, B (1996), "Phoenix isen. The resurrection of global finance", *World Politics*, N° 48, enero.
- Cohen, B. y Arato (1996), *Civil and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Contadora (1983a), "Comunicado conjunto, de los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela", Isla Contadora, 9 de enero.
- Contadora (1983b), "Comunicado conjunto, de los jefes de estado de Colombia, México, Panamá y Venezuela", Cancún, 17 de julio.
- Cornejo, Boris (1995), "La integración regional y la transfronterización de las políticas sociales: experiencias subregionales latinoamericanas y futuros desafíos", *La dimensión social de la integración regional*, Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), versión preliminar.

- Cox, Robert (1986), "Social forces, States and world orders. Beyond international relations theory", *Neorealism and its Critics*, Robert O. Keohane (comp.), Nueva York, Columbia.
- Czarny, Gabriela (1994), "Sitios para la identidad", *Revista de la Escuela de Antropología*, vol. 2, Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de Antropología, Universidad Nacional de Rosario.
- Deutch, Karl W. (1978), *The Analysis of International Relations*, New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- Diálogo Interamericano (1994), *Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?*, Washington D.C.
- Dietrich, Wolfgang (1990), *Die Bemühungen um den Frieden in Zentralamerika, 1983-1989*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Di Filippo, Armando (1995), "Flexibilización de los mercados laborales, integración regional y costos comparativos", documento presentado en el Seminario sobre dimensión social de la integración regional (Santiago de Chile, 24 al 29 de abril de 1995), Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco (1997), "Aspectos sociales de la integración regional", serie Políticas sociales, N° 14 (LC/L.996), Santiago de Chile, CEPAL.
- Dirven, Martine (1993), "Integración y desintegración social rural", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Dunning, J.H. (1993), "Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: a search for an eclectic approach", *The Theory of Transnational Corporations*, vol 1, Londres, The United Nations Library on Transnational Corporations.
- Durston, John (1997), *Sustentabilidad cultural y autodesarrollo indígena (LC/R.1707)*, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1995), "La integración económica internacional: desafíos para los pueblos indígenas de Chile", ponencia presentada en el Seminario FUNDEI/CONADI sobre modernización del Estado y pueblos indígenas (Canelo de Nos, Chile, 23 al 24 de agosto de 1995).
- _____ (1993a), "Cultura, conocimiento y modernidad", documento presentado en el Seminario "Pueblo mapuche y desarrollo", Angol, Chile.
- _____ (1993b), "Los pueblos indígenas y la modernidad", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1980), "Los grupos indígenas en el desarrollo social rural", *América indígena*, vol. 40, N° 3, julio-septiembre.
- Fabra, Paul (1965), *Y a-t-il un marché commun?*, París, Editions du Seuil.
- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago de Chile, diciembre.

- Falomir Parker, Ricardo (1991), "La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio: ¿paradoja o enigma?", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- Farer, Tom J. (1985), "Contadora. The hidden agenda", *Foreign Policy*, N° 59.
- Feinberg, Richard (1997), *Summitry in the Americas*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Ferguson, Yale y Richard Mansbach (1996), "Political space and Westphalian States in a world of 'politics' beyond inside/outside", *Global Governance*, N° 2.
- Ferrer, Aldo (1996), *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1992), "Desarrollo humano, medio ambiente y el orden internacional: una perspectiva latinoamericana", *Síntesis. Revista documental de ciencias sociales iberoamericanas*, N° 16, Madrid, enero-abril.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1992), *Argentina y el Mercosur. Una respuesta a la iniciativa para las Américas y a Europa 92*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Figueroa, Alejandro (1991), "Identidad y estrategias de persistencia cultural entre los cahitas", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- Forrester, Viviane (1996), *El horror económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.
- Frei Montalva, Eduardo (1974), "El Pacto Andino y la integración latinoamericana", *VARIABLES políticas de la integración andina*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Frohmann, Alicia (1994), "Regional initiatives for peace and democracy: the collective diplomacy of the Rio Group", *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, C. Kaysen, R.A. Pastor y L. Reed (comps.), Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences.
- _____ (1990), *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los ochenta*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Frohmann, Alicia y Pilar Romaguera (1996), *Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile*, Santiago de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).
- García Candini (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, D.F., Grijalbo.
- Garret, P. y G. Lange (1991), "Political responses to interdependence: what's 'left' for the left?", *International Organization*, N° 45.
- Goodman, J. y L. Pauly (1993), "The obsolescence of capital controls? Economic management in the age of global markets", *World Politics*, N° 46, octubre.

- Gundlach, Erich y P. Nunnenkamp (1996), "Some Consequences of Globalisation for Developing Countries", documento preparado para la Conferencia "La globalización: significado y consecuencias" (São Paulo, 23 y 24 de mayo de 1996).
- Haberler, G. (1963), *Theory of International Trade*, Londres, William Hodge.
- Haggard, S. (1995), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Halloran, Richard (1996), "The rising fast", *Foreign Policy*, N° 102.
- Hamelink, C. (1983), *Cultural Autonomy in Global Communications*, Longman, Nueva York.
- Hannerz V. (1989), "Notes on the global ecumene", *Public Culture*, vol. 1, N° 2.
- Hayashi, S. (1987), *Nihon Gata No Joho Shakai: The Japanese Model for the Information Society*, Tokio, University of Tokyo Press.
- Heckscher, E. (1919), "The effect of foreign trade on the distribution of income", *Ekonomisk Tidskrift*, vol. 21. Reimpreso en *American Economic Association Readings in the Theory of International Trade*, Ellis y Metzler (comps.), Richard Irwin Inc., Homewood, 1950.
- Held, David y Anthony McGrew (1993), "Globalization and the liberal State", *Government and Opposition*.
- Henning, C. Randal (1994), "Currencies and politics in the United States, Germany and Japan", Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Herrera-Lasso, Luis (1988), "México frente a Centroamérica: emergencia de un nuevo activismo", *América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional*, Cristina Eguizábal (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson (1996), *Globalization in Question*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press.
- Hoffmann, Stanley (1996), "In defense of Mother Teresa. Morality in foreign policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, N° 2, marzo-abril.
- Huntington, Samuel (1993), *¿El enfrentamiento de las civilizaciones?*, Agora, noviembre.
- Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile/Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA) (1974), *Variables políticas de la integración andina*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Insulza, J.M. (1991), "Estados Unidos y América Latina en los noventa" *Pensamiento iberoamericano*, N° 19, Madrid, enero-junio.
- Janecki, Gabrielle (1995), *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 93 (LC/G.1860-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.7.
- Jervis, R. (1991), "The future of world politics. Will it resemble the past", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Khaler, M. (1993), "Comercio internacional y diversidad nacional", *América Latina. Internacional*, vol.1, N° 1, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- Kratochwil, Hermann (1995), "Movilidad transfronteriza de personas y procesos de integración regional en América Latina", *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, vol. 13, N° 2.
- Krugman, Paul (1996), "Acuerdos comerciales e integración regional", *Las Américas: integración económica en perspectiva*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (1994), "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2, Washington, D.C., marzo-abril.
- Krugman, P. y R. Lawrence (1993), "Trade, Jobs, and Wages", NBER Working Paper, N° 4478, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Lal, D. (1981), "Resurrection of the Pauper-labour Argument Trade Policy Research Centre", *Thames Essay*, N° 28.
- Lauth, H.-J. y M. Mols (1993), *Integration und Kooperation auf dem amerikanischen Kontinent*, Mainz, Universität Mainz.
- Layne, Christopher (1993), "The unipolar illusion: why new great powers will rise", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Lawrence, Robert, Albert Bressand y Takatoshi Ito (1996), *A Vision for the World Economy, Openness, Diversity and Cohesion*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Leff, Enrique (1995), "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina", *Problemas del desarrollo*, vol. 26, N° 100, México, D.F., enero-marzo.
- LeoGrande, William M. (1986), "Rollback or containment", *International Security*, vol.11, N° 2.
- León Oliveros, Ramón (1995), "Lo social en el proceso andino de integración", documento presentado en el Seminario sobre la dimensión social de la integración regional (Santiago de Chile, 24 al 29 de abril de 1995), Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Lijphart, Arend (1964), "Tourist traffic and integration", *Reprint Series*, N° 14, Berkeley, Departamento de Ciencia Política, Universidad de California.
- Lkenberry, John G. (1996), "The myth of post-cold war chaos", *Foreign Affairs*, vol. 75, N° 3, mayo-junio.
- López Hucce, Edmundo (1971), *Análisis político de la integración latinoamericana*, Lovaina, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Lovaina.
- Low, P. (1993), *Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Lowenthal, A.F. (1993), "Estados Unidos y América Latina en la década de los noventa: los cambios en los intereses y políticas estadounidenses ante un mundo nuevo", *Estados Unidos. Informe Semestral*.
- Luch English, José (1970), *La théorie politique d'intégration et son application à l'Amérique latine*, Lovaina, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Lovaina.

- Mattelart, A. (1983), *Transnationals and Third World: The struggle for Culture*, South Hadley, Bergin and Garvey.
- Mearsheimer, John (1990), "Back to the future", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Millet, Richard L. (1994), "Beyond sovereignty: international efforts to support Latin American democracy", *Journal of Interamerican Studies*, vol. 36, N° 3.
- Mincer, J. (1991), "Human Capital, Technology and the Wage Structure: What Do the Time Series Show?", NBER Working Paper, N° 3581.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1994), *Grupo de Río*, Documentos oficiales del principal foro político de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Ediciones BAT.
- Moneta, C. (1995), "El proceso de globalización: percepciones y desarrollos", *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*, C. Quenan y C. Moneta, (comps.), Buenos Aires, Corregidor.
- Montoya, Silvia (1992), *Asimetrías sociales en el Mercosur*, Buenos Aires, Fundación Mediterránea/ Fundación Konrad Adenauer.
- Muñoz, Heraldó (1993), "A new OAS for the new times", *The Future of the Organization of American States*, H. Muñoz y V.P. Vaky, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Naciones Unidas (1993), *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, incluido el papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo social*. Informe del Secretario General (E/1993/77), Nueva York, 10 de junio.
- Nye, Joseph S. (1971), "Composing common market: a revised non-functional model", *Regional Integration: Theory and Research*, Leon N. Lindberg y Stuart Scheingold (comps.), Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1994), "Globalization and Competitiveness: Relevant Indicators" (DSTI/ESA/IND/WP9(94)19), París.
- Ohlín, Bertil (1933), *Interregional and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Ohmae, Keichi (1995), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, Nueva York, The Free Press.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation. The Challenges for Developing Countries*, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Ortiz, Renato (1995), "Cultura, modernidad e identidades", *Nueva sociedad*, N° 137, Caracas, mayo-junio.
- Pastor, Robert (1993), "Forward to the beginning: widening the scope for global collective action", *Emerging Norms of Justified Intervention*, Laura W. Reed y Carl Kaysen (comps.), Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences.
- Pfaff, William (1991), "Redefining world power", *Foreign Affairs*, vol. 70, N° 1.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995), *Informe sobre desarrollo humano, 1995*, México, D.F., Harla S.A. de C.V.
- Podestá, Bruno (1995), "Seis comentarios sobre la cuestión social", documento presentado en el Seminario sobre la dimensión social de la integración regional, Santiago de Chile, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Portal, Ana María (1991), "La identidad como objeto de estudio de la antropología", *Alteridades*, vol. 1, N° 2, México, D.F.
- Ramos Olivera, J. (1993), "Movilidad de la mano de obra en el Mercosur", *Contribuciones*, vol. 2, N° 93, abril-junio.
- Reed, Laura W. y Carl Kaysen (comps.) (1993), *Emerging Norms of Justified Intervention*, Cambridge, Massachusetts, American Academy of Arts and Sciences.
- Reich, Robert (1994), *El trabajo de las Naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Revista Andina* (1991), año 9, N° 2, Cuzco, diciembre.
- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Rioseco, Alberto y Bernardo Nun (1974), "La integración andina, su carácter político, presupuestos y consecuencias", *Variables políticas de la integración andina*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Rojas Aravena, Francisco (1995), "América Latina: concertación política y seguridad regional", *Chile y Brasil. Desafíos de la Cuenca del Pacífico. Estudio estratégico de América Latina, 1994-1995*, Santiago de Chile, CLADDE/FLACSO-Chile/Fundación Alexandre Guzmán.
- Rojas Aravena, Francisco y Luis Guillermo Solís Rivera (1988), *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, San José, Costa Rica, Editorial Porvenir/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rosenau, James N. (1997), "Governance, order and change in world politics", *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, J.N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, Nueva York, Columbia University Press.
- _____ (1991), "The new global order. Underpinnings and outcomes", documento presentado en el XV Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Ciencia Política (Buenos Aires, 24 de julio de 1991).
- Rosecrance, Richard (1996), "The rise of the virtual state: territory becomes passe", *Foreign Affairs*, vol. 75, N° 2, julio/agosto.
- _____ (1986), *The Rise of the Trading State*, Nueva York, Basic Books.
- Rosenthal, Gert (1994), "América Latina y el Caribe frente a la economía mundial", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago de Chile, CEPAL, agosto.
- Russell, Roberto y Roberto Bouzas (orgs.) (1996), *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, Buenos Aires, ISEN/Grupo Editor Latinoamericano.
- Salazar Santos, Felipe (1980), "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", *Revista de integración latinoamericana*, N° 52, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), noviembre.

- Salgado, Germánico (1978), *Pacto Andino, carácter y perspectivas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Ediciones Perú.
- Samuelson, Paul (1948), "International trade and the equalization of factor prices", *The Economic Journal*, junio.
- Schejtman, Alejandro (1995), "Alternativas de integración de los campesinos en los agronegocios", ponencia presentada en el Taller internacional de intercambio de experiencias de gestión y comercialización de agronegocios campesinos (Santiago de Chile, 24 al 28 de julio de 1995), Instituto de Desarrollo Agropecuario/Grupo de Investigaciones Agrarias/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (INDAP/GIA/FIDA).
- Scheman, L. Ronald (1988), *The Inter-American Dilemma*, Nueva York, Praeger.
- SECPLAN (Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto) (1995), *Acuerdos y compromisos*, Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica, Tegucigalpa.
- Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Solana, Fernando (1992), "Declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de México en la reunión de Buenos Aires en marzo de 1992", *El Mercurio*, Santiago de Chile, 29 de marzo.
- Solís, Luis Guillermo (1993), "The World and El Salvador: Opportunities for Democracy in Times of Peace", documento presentado en el Seminario "Soberanía y democracia" (Wye Plantation, Maryland, 2 al 4 de abril de 1993), Diálogo Interamericano.
- Stephen, Lynn (1990), "La cultura como recurso: cuatro casos de autogestión en la producción de artesanías indígenas en América Latina", *América indígena*, vol. 50, N° 4, octubre-diciembre.
- Stoetzer, O. Carlos (1993), *The Organization of American States*, Nueva York, Praeger.
- Strange, Susan (1993), "La economía política de Europa", *América Latina. International*, vol. 1, N° 1.
- Sur Profesionales Consultores Ltda. (1996), "Campesinado y Mercosur", *Temas sociales. Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR*, N° 12, Santiago de Chile, agosto.
- Swann, D. (1992), "The Social Charter and other issues", *The Single European Market and Beyond*, Londres, Routledge.
- Thurow, Lester (1996), *El futuro del capitalismo*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- _____ (1992), *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Tomassini, L., C. Moneta y T. Varas (1991), *La política internacional en un mundo postmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Touraine, Alain (1995), *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tulchin, Joseph (1993), "Los Estados Unidos y América Latina en el mundo", *Revista del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, N° 3, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) (1995), *World Investment Report 1995: transnational corporations and competitiveness* (UNCTAD/DICI/26), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1990), *World Communications Report*, París.
- Unión Europea (1995), "Europe social protection", Comisión Europea, Ginebra.
- _____ (1994a), "Recopilación de disposiciones comunitarias sobre seguridad social", Comisión Europea, Ginebra.
- _____ (1994b), "Política social europea: un paso adelante para la unión", *Libro blanco* (COM(94) 333), Ginebra.
- Universidad Rafael Landívar (1993), *Tradición y modernidad. Lecturas sobre la cultura maya actual*, Ciudad de Guatemala, Instituto de Lingüística.
- Vaky, Viron P. (1993), "The Organization of American States and multilateralism in the Americas", *The Future of the Organization of American States*, H. Muñoz y V.P. Vaky, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.
- Velásquez, Martha (1995), "Indicadores de competitividad y productividad: revisión analítica y propuesta sobre su utilización", serie Desarrollo productivo, N° 27 (LC/G.1870), Santiago de Chile, CEPAL.
- Véliz, Claudio (1971), "Cambio y continuidad. El Pacto Andino en la historia contemporánea", *Estudios internacionales*, N° 16, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Waltz, Kenneth (1993), "The emerging structure of international politics", *International Security*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Wilhelmy, Manfred (1975), "Una revisión de variables políticas de la integración latinoamericana", Documento de trabajo, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), inédito.
- Wood, A. (1991), "How much does trade with the South affect workers in the North", *World Bank Research Observer*, vol. 6, N° 1.
- Wray, Natalia (1989), "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador", *América indígena*, vol. 49, N° 1, enero-marzo.
- Yopo, Boris (1989), "La concertación latinoamericana y el manejo de situaciones de crisis en el hemisferio", *Documento de trabajo*, N° 16, Santiago de Chile, Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL)
- Yoshimoto, M. (1989), "The postmodern and mass images in Japan", *Public Culture*, vol. 1, N° 2.
- Zacher, Mark (1992), "The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance", *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, Cambridge, Cambridge Studies in International Relations.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	7
I. CINCUENTA AÑOS DEL PENSAMIENTO DE LA CEPAL: UNA RESEÑA	9
Ricardo Bielschowsky	
II. TEXTOS SELECCIONADOS	
1. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES PROBLEMAS	63
Raúl Prebisch	
2. ESTUDIO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA, 1949	131
CEPAL	
3. PROBLEMAS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	173
Raúl Prebisch	
4. AUGE Y DECLINACIÓN DEL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN EL BRASIL	207
María da Conceição Tavares	
5. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO	229
Celso Furtado	
6. INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA DE PROGRAMACIÓN	243
CEPAL	
7. INFLACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EN CHILE Y MÉXICO.....	273
Juan F. Noyola Vásquez	

8.	LA INFLACION CHILENA: UN ENFOQUE HETERODOXO	287
	Oswaldo Sunkel	
9.	EL MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO	325
	CEPAL	
10.	HACIA UNA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL EN PRO DEL DESARROLLO	349
	Raúl Prebisch	
11.	CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS SOBRE EL DESARROLLO	
	ECONÓMICO DE 'AMÉRICA LATINA'	399
	José Medina Echavarría	
12.	HACIA UNA DINÁMICA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO	427
	Raúl Prebisch	
13.	DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA	475
	Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto	
14.	DESARROLLO, SUBDESARROLLO, DEPENDENCIA, MARGINACIÓN Y	
	DESIGUALDADES ESPACIALES: HACIA UN ENFOQUE TOTALIZANTE . . .	501
	Oswaldo Sunkel	
15.	NATURALEZA E IMPLICACIONES DE LA 'HETEROGENEIDAD	
	ESTRUCTURAL' DE LA AMÉRICA LATINA	547
	Aníbal Pinto	
16.	MÁS ALLÁ DEL ESTANCAMIENTO	569
	María da Conceição Tavares y José Serra	
17.	NOTAS SOBRE LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA . .	589
	Aníbal Pinto	
18.	EVALUACIÓN DE QUITO	629
	CEPAL	
19.	PODER Y ESTILOS DE DESARROLLO: UNA PERSPECTIVA HETERODOXA	661
	Jorge Graciarena	
20.	ENFOQUES DEL DESARROLLO: ¿DE QUIÉN Y HACIA QUÉ?	689
	Marshall Wolfe	
21.	POLÍTICAS DE AJUSTE Y RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA	
	EN AMÉRICA LATINA	733
	CEPAL	

	ÍNDICE	953
22.	TRANSFORMACIÓN Y CRISIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1950-1984 CEPAL	785
23.	INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DE LA 'CAJA NEGRA AL CASILLERO VACIO' Fernando Fajnzylber	817
24.	TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD: LA TAREA PRIORITARIA DEL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS AÑOS NOVENTA CEPAL	853
25.	EDUCACIÓN Y CONOCIMIENTO: EJE DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD CEPAL/UNESCO	877
26.	LA BRECHA DE LA EQUIDAD. AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y LA CUMBRE SOCIAL..... CEPAL	887
27.	EL REGIONALISMO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA AL SERVICIO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD CEPAL	903
28.	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POLÍTICAS PARA MEJORAR LA INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL..... CEPAL	925
	BIBLIOGRAFÍA	939

