

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

## COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

*Secretario Ejecutivo*  
Enrique V. Iglesias

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Manuel Balboa

### CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

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

### COMITE DE PUBLICACIONES

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

*Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones*  
Renée Chassagne

**PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Nº de venta: S.78.H.G.4

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

### NOTAS

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

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

## SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gert Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. <i>David H. Pollock</i>	59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

La secretaria de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaria, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

#### **Notas explicativas**

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (–) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

## La ambivalencia del agro latinoamericano

*Enrique V. Iglesias\**

Lo acaecido en los últimos años en el desarrollo rural obliga a considerar con gran cautela la visión tradicional que concibe al mundo agrario como carente de dinamismo e incapaz de responder de manera eficaz a los estímulos económicos. Más bien al contrario, el ritmo de crecimiento de la producción ha sido persistente, se ha expandido la agricultura de exportación, ha aumentado el nivel de tecnificación y se ha ido transformando la organización productiva, todo lo cual se vincula de manera estrecha con cambios importantes en la composición y orientación de los agentes productivos, entre los cuales destaca la presencia de un nuevo empresariado rural.

Sin embargo, no debe dejarse de lado la otra cara de la medalla que muestra la persistencia de amplias áreas de agricultura tradicional y de antiguos y obstinados problemas como la miseria rural, el desempleo y el subempleo, la desnutrición, el uso irracional del suelo y otros, que contribuyen, además, a mantener las altas tasas de migración a las ciudades.

El autor subraya que deben hacerse los mayores esfuerzos para superar esta ambivalencia del desarrollo agrario latinoamericano y, por ello, plantea al final algunas sugerencias para orientar la acción en este campo, entre otras, la necesidad de encarar los problemas agrícolas dentro del marco global del desarrollo, el papel importante que debe jugar el Estado, y la exigencia de enfrentar con realismo los problemas de acceso a la tierra.

\*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

### 1. *Las dificultades del tema*

El tema es, por cierto, muy complicado. No es fácil hablar hoy de los problemas sociales de la agricultura; nunca lo fue, fundamentalmente por tres razones que convierten en muy delicada su discusión.

En primer lugar, no es posible hablar de la situación social del agro sin referirse a la totalidad de los problemas de una economía, puesto que no existe el problema aislado de la agricultura, como tampoco existe el problema aislado de la 'situación social del agro'.

La cuestión, como ninguna otra, forma parte de una visión o de un enfoque integral de la economía de nuestros países, cuya sectorialización tiene limitaciones que a todos nos constan. De ahí la necesidad de no parcelar nuestros análisis, puesto que cada uno de los temas debe necesariamente responder a una visión de conjunto de los problemas nacionales.

La segunda limitación importante es la existencia de una amplia pluralidad de vías políticas y económicas para alcanzar el desarrollo. No existe una vía única para los países en materia de políticas económicas y sociales. América Latina tiene una conocida geografía ideológica en esta materia, y no menos variada experiencia que demuestran que no estamos en presencia de soluciones unívocas.

Los países, de acuerdo con sus orientaciones políticas, filosóficas, ideológicas, han optado por diversas soluciones, todas las cuales se observan en el espectro latinoamericano y por supuesto se dan en forma mucho más variada aún en el ámbito mundial. Por ello, es legítimo entender que las peculiaridades de cada país y sus orientaciones —políticas o filosóficas— estén presentes en forma muy especial en el análisis de los proble-

*Nota:* Este artículo presenta las líneas fundamentales de la exposición que realicé en la Reunión Técnica CEPAL/FAO que se llevó a cabo en Montevideo, en agosto de 1978.

mas sociales, y especialmente de los problemas sociales del agro.

Y la tercera limitación, que también tenemos que mencionar desde el comienzo para que nuestras palabras caigan en el terreno adecuado, es que América Latina 'no es una unidad' en lo que respecta al enfoque de estos problemas. Tampoco lo es en muchos otros campos. Cada vez es más difícil agregar datos en América Latina, y cada vez es más necesaria la cautela ante grandes generalizaciones que pueden inducirnos a errores de magnitud.

Los países tienen situaciones agrícolas muy especiales y distintas, tanto en lo que atañe a la participación del agro en la producción, como en la relativa importancia de los problemas sociales rurales. Por tanto, todo intento de generalización tiene considerables limitaciones. Pero estamos también plenamente conscientes de que existen denominadores comunes en América Latina. Al identificarlos y ponerlos de manifiesto no incurrimos en la ingenuidad de creer que podemos abordar los problemas de la región con un grado de generalidad a la cual se resiste la diversidad de situaciones reales en la América Latina actual.

## 2. La naturaleza de los temas en discusión

Una vez señalados estos límites, deseo hacer algunas reflexiones, fruto de un ejercicio de pensamiento que hemos hecho en la secretaría en torno a las labores de la División Agrícola CEPAL/FAO, y cuyas principales conclusiones han sido recogidas en una publicación reciente<sup>1</sup>.

En más de una oportunidad la CEPAL ha destacado la extraordinaria evolución

<sup>1</sup>Véase *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975)*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 21, Santiago de Chile, 1978.

de América Latina en los últimos veinticinco años. La América Latina de hoy es muy distinta a lo que era la América Latina de los años cincuenta. Esto parece una perogrullada para los que hemos tenido la suerte de vivir esos veinticinco años; no lo es tanto cuando uno mira serenamente las diferencias entre aquella América Latina de la postguerra y la que está surgiendo hoy, incursionando ya en el decenio de 1980. Es una nueva América Latina en materia de producción, cuatro o cinco veces más grande que la América Latina en los años cincuenta; es una nueva América Latina en cuanto a sus relaciones externas, pues avanza vigorosamente en las políticas de expansión y diversificación productiva de sus exportaciones; es una nueva América Latina en lo que respecta a los grandes agentes de su proceso de desarrollo económico. Existen nuevos empresarios, nuevos burócratas, nuevos agentes del proceso de desarrollo, nuevos organismos y empresas internacionales actuando en la región. Es una nueva América Latina también en lo que tiene que ver con su sociedad; hay una nueva sociedad latinoamericana, nueva en el volumen de su población y en sus rasgos cualitativos y distintas estructuras de clases. En suma, estamos en presencia de una nueva región. Entender esto es muy importante para no repetir errores y, sobre todo, para no reiterar conceptos y juicios que muchas veces la experiencia ha dejado atrás.

Esa situación de América Latina ha hecho posible que hoy la región sea capaz de mostrar una excepcional capacidad dinámica de crecimiento económico; si en los años cincuenta se nos hubiera dicho qué sería la América Latina de hoy, seguramente hubiéramos tenido serias dudas ante semejantes hipótesis de crecimiento. Sin embargo, esa América Latina, que ha hecho este esfuerzo extraordinario de desarrollo de sus fuerzas productivas,

que ha logrado una transformación estructural tan importante, y que posiblemente logre mucho más aún en los años que vendrán, muestra al mismo tiempo profundas y violentas ambivalencias en el plano social.

El desarrollo económico no ha alcanzado a toda la estructura de la sociedad; y como lo hemos destacado en más de una oportunidad, nos encontramos hoy con la persistencia de grandes y agudos problemas sociales, fundamentalmente radicados en la situación de pobreza crítica en que vive una tercera parte de la población latinoamericana, en la persistencia de altas tasas de desempleo y subempleo, y especialmente en el hecho de que el progreso económico alcanza significativamente sólo a ciertos niveles de la sociedad; a otros sectores o capas llega apenas en forma residual.

Este es un hecho real y objetivo que es quizás la nota más característica de la América Latina de hoy; una profunda ambivalencia encarnada en la potencialidad dinámica que ha mostrado la región y en la falta de capacidad para resolver sus problemas sociales en un lapso más o menos prudencial, en el que las expectativas no se vean frustradas por las realidades.

Dentro de ese marco se ubica la problemática social-rural que es, en el fondo, un capítulo de la situación ambivalente que se da en la región: existe una pujanza muy grande de su capacidad de crecimiento y de los logros objetivos en materia económica, junto con una lentitud en la solución de algunos de los problemas sociales más agudos.

Podríamos decir, entonces, que el problema central consiste en analizar cómo puede extenderse a todo el sector agrícola ese proceso de modernización que alcanzó también, en forma importante, a ciertos segmentos del agro latino-

americano, y cómo pueden mediante esa extensión, abordarse los agudos problemas sociales y culturales que la agricultura debe afrontar en los próximos años.

### 3. *El dinamismo del agro latinoamericano*

En ese orden de ideas, quisiera mencionar, en primer término, lo que en sus documentos la CEPAL ha llamado el dinamismo del sector agrícola en América Latina. Durante muchos años nos hemos acostumbrado a interpretar el desarrollo agrícola mediante definiciones aceptadas más o menos pacíficamente, pero que han comenzado a verse cuestionadas por la realidad.

En primer lugar se ha sostenido que el sector agrícola era el menos dinámico y el menos capaz de reaccionar frente a los estímulos de las políticas económicas. Otra interpretación nos decía que el problema fundamental de la agricultura latinoamericana era la insuficiencia de la demanda; la demanda de los consumidores no constituía un estímulo capaz de provocar una reacción suficiente de la agricultura latinoamericana. Finalmente, una interpretación diferente nos señalaba que la agricultura presentaba cierta incapacidad para responder a los estímulos por causa de insuficiencias en la oferta agrícola, las cuales se debían fundamentalmente a problemas de estructura, de tenencia y de tamaño que impedían una respuesta del sector ante los estímulos dinámicos de las políticas públicas.

Estas tres grandes interpretaciones tienen una parte de verdad; y seguramente surgen, con distinto grado de vigencia, cuando se analizan casos concretos en la región. Sin embargo, tenemos la convicción de que no bastan para explicar lo que ha venido ocurriendo en el agro. Además hay que inscribirlos dentro

de la dinámica que se ha dado en la agricultura latinoamericana, y tenemos que comenzar por poner de manifiesto dicha dinámica para hacer justicia a los hechos.

Creo que no podemos decir, en términos absolutos, que en América Latina se ha dado una insuficiencia dinámica, estructural, de la agricultura; por lo menos, las cifras no lo atestiguan con claridad.

En primer término, en lo que respecta a la producción, y haciendo abstracción de las diferentes situaciones por países, la agricultura latinoamericana muestra, durante los últimos veinticinco años un ritmo de crecimiento que pudo atender la demanda efectiva proveniente del consumo regional considerado en su conjunto, lo que ciertamente no quiere decir que esa demanda deba constituir el máximo de nuestras aspiraciones. Sin duda, ella podría ser muy superior, sobre todo si pusiéramos la agricultura al servicio de procesos mucho más dinámicos para solucionar problemas sociales. Pero tenemos que aceptar que no se puede hablar de una 'falta de dinamismo en el agro latinoamericano', cuando éste ha mostrado una sostenida expansión de más del 3% anual durante los últimos veinticinco años, sobre todo si se compara esta experiencia con la internacional.

En segundo lugar, si se examina la agricultura latinoamericana y se miran especialmente los últimos quince años, hay que reconocer que ha habido una respuesta sumamente dinámica, aunque selectiva, en lo que se refiere a la agricultura de exportación. Algunos países de la región, en muy pocos años, han pasado a ocupar lugares preeminentes en la exportación de productos fundamentales para el resto del mundo. Cualquiera sea la hipótesis inicial, lo anterior significa que la agricultura fue capaz de reaccionar y de responder a los estímulos de las políticas públicas en materia exportadora y que es, y seguirá siendo por mucho

tiempo, uno de los pilares indispensables de la capacidad de exportación de América Latina. Si la respuesta no ha sido aún mayor, esto se debe principalmente a que no la han dejado expandirse; o, dicho en otros términos, a que las políticas proteccionistas de los países industriales —a ellas me referiré más adelante— han limitado la capacidad expansiva de la agricultura latinoamericana de productos de exportación.

Tampoco podemos decir que la agricultura latinoamericana haya presentado serias deficiencias en lo que se refiere a importaciones; éstas se han mantenido dentro de niveles más o menos razonables, como lo establece la CEPAL en sus documentos. Diría que son principalmente las influencias climáticas u otras semejantes las que han producido bruscos aumentos de las importaciones agrícolas tradicionales. Sin embargo, en términos generales no se ha acentuado la dependencia externa de la América Latina en materia de importaciones agrícolas.

No parece tampoco haber un estancamiento tecnológico. Si las cifras son correctas, tenemos que aceptar que en los últimos veinticinco años América Latina ha aumentado doce veces su consumo de fertilizantes y ha multiplicado por cinco el uso de tractores, y que estos hechos significan de alguna manera una considerable penetración tecnológica en la región; los insumos tecnológicos han sido un factor importante del proceso de crecimiento.

Finalmente, si se considera la expansión de la superficie —uno de los elementos tradicionalmente importantes para la expansión de la producción agrícola— notamos que alcanzó al 2.7% en los años cincuenta y decreció al 1.9% en los últimos años, lo que quiere decir que la expansión de la frontera agrícola no ha sido el factor clave de los aumentos de

producción registrados durante el período.

Considerando así la agricultura, no puede decirse que haya sido poco dinámica; sin necesidad de grandes matices, podemos afirmar que ha dado una respuesta, y que frente a estímulos de las políticas públicas, ha mostrado, de alguna manera, una importante capacidad de movilización de sus fuerzas productivas.

Conjuntamente con este dinamismo, se ha producido también en la región una significativa transformación de la estructura social del agro. La CEPAL lleva adelante en este momento un proyecto que tiene por finalidad, precisamente, analizar en profundidad las mutaciones dentro de la estructura social de la agricultura latinoamericana. Pueden caracterizarse con tres o cuatro grandes pinceladas que señalan los grandes elementos surgidos en el espectro social de la América Latina en lo que a la agricultura y al ámbito rural se refiere.

Por de pronto, es evidente que ha aparecido un "nuevo empresario latinoamericano", un grupo reducido, pero muy importante para la capacidad de producción. El empresario tradicional, vinculado al agro por lazos tradicionales de tenencia de la tierra, ha dejado su lugar en muchos casos a empresarios dinámicos, cuyas empresas se basan en el criterio de rentabilidad y de expansión productiva eficiente. Hay un empresariado agrícola nuevo, minoritario sin duda, que tiene todas las características del empresario mercantil —del empresariado "schumpeteriano" para ponerlo en términos económicos— y que es un fenómeno que no puede ser pasado por alto cuando se describe la sociedad rural latinoamericana.

Es evidente también que ha aparecido en el escenario agrícola latinoamericano

la empresa transnacional, la cual ha llegado a desempeñar un papel muy importante y en algunos casos se ha constituido en uno de los principales agentes productivos, especialmente para la agricultura de exportación. Tras esa presencia incorporada a este nuevo perfil de la sociedad latinoamericana están las ambivalencias de la acción de dichas empresas que son suficientemente conocidas.

Hemos visto surgir además, en la misma región, un conjunto importante de administradores, de intermediarios, de burócratas, de tecnócratas, todos los cuales han dado lugar a la creación de un "sector social intermedio" que respondió precisamente a los estímulos dinámicos de la expansión agrícola.

Y ha aparecido, también con características nuevas, el asalariado rural. Este es el producto principal de los tipos y formas de explotación que se han dado en la agricultura y constituye también una clase que existía ya desde mucho tiempo atrás, pero que parece haber adquirido en los últimos años una importancia cuantitativa muy grande. La gran empresa mercantil ha creado la necesidad de contingentes cada vez mayores de empleados y obreros, con lo que surge una nueva clase asalariada nada despreciable, por cierto, en la estructura social rural de América Latina. Estos cambios coexisten con la subsistencia y aun el crecimiento de grandes segmentos de la agricultura tradicional en América Latina, en la que laboran millones de familias y de personas que continúan en condiciones de vida primitivas, a las cuales no han llegado sino escasamente los beneficios del progreso técnico. La ruptura de la estructura tradicional de la sociedad rural latinoamericana ha producido, en la mayoría de los países de la región, persistentes y agudos desequilibrios sociales.

#### 4. *La otra cara de la medalla*

Estas consideraciones nos llevan a mirar la otra cara de la medalla: el fuerte proceso de crecimiento de la agricultura en términos relativos, y la importante transformación en la sociedad rural latinoamericana, han sido acompañados por la persistencia de los viejos problemas sociales que no solamente no se han resuelto, sino que, en ciertos casos, se han agudizado. Estos rasgos se ponen de manifiesto en varios de los estudios preparados por la CEPAL.

En primer lugar, debemos señalar un hecho penoso: la situación de miseria rural sigue siendo el rasgo dominante en la región en su conjunto. Según estadísticas del Banco Mundial, en 1975 aproximadamente el 38% de la población latinoamericana, o sea alrededor de 45 millones de personas de aquel año, se encontraban en situación de pobreza rural. En otros términos, si estimamos que la pobreza crítica en América Latina alcanza a unos 100 millones de personas, la mitad de los pobres están en el medio rural. Este hecho real es uno de los que pone en evidencia las ambivalencias del progreso material y la situación en que se encuentran grandes sectores de la población rural.

Un segundo elemento no menos importante es el desempleo y, sobre todo, los elevados niveles de subempleo, que equivalen, en algunos casos, a una cuarta o una quinta parte de la población rural. Es decir, entre un 20 y un 25% de las personas que viven y deben trabajar en el medio rural se encuentran en situación de desempleo o de subempleo; con ello se está perdiendo una masa enorme, una capacidad humana impresionante que se desaprovecha no solamente desde el punto de vista económico, sino por supuesto también desde el punto de vista de su capacidad de construcción de la sociedad latinoamericana.

No menos fuertes parecen haber sido los problemas de migración, que han estado presentes en algunos países con más agudeza que en otros, pero que se dan en todos. Esta permanente migración del campo a las ciudades ha alcanzado cifras realmente extraordinarias; en los últimos veinticinco años, 40 millones de campesinos emigraron hacia nuestras ciudades, lo cual significa prácticamente el 50% del crecimiento de la población agrícola. Dicha migración contribuye a crear los cinturones de miseria que hoy presentan las ciudades, los cuales han creado una especie de estructura infrahumana que muchas veces acompaña su crecimiento. Todo ello revela un serio problema: la incapacidad dinámica del sistema para absorber en actividades urbanas productivas y dinámicas a estos contingentes que vienen del campo.

La desnutrición sigue también siendo un factor importante en la región, y en algunos países presenta carácter agudo. A pesar de los programas de los gobiernos, muchos de ellos exitosos, estamos plenamente conscientes de que, de acuerdo con las estadísticas, habría muchos millones de personas que en este momento presentan deficiencias nutricionales.

Tampoco podríamos pasar por alto otro factor importante: el uso irracional del suelo. Las formas especiales de explotación de agriculturas tradicionales, o en otros casos el avance sobre las tierras nuevas, no siempre se han hecho respetando las condiciones ecológicas o considerando debidamente la necesidad de preservar el suelo y los elementos que lo acompañan como recurso fundamental de nuestra estructura económica. Esto quiere decir que la problemática social también ha incidido de alguna manera en el uso y la explotación del suelo en América Latina.

Los señalados son todos temas centrales. Seguramente tendrán respuestas y enfoques nacionales muy distintos y dispares, puesto que no se da en todos los países la misma situación del agro, ni la misma proporción de personas en situación de pobreza crítica, ni tampoco las mismas características del sector moderno. Sin embargo, salvadas esas diferencias, la agricultura latinoamericana reprodujo, con características mucho más agudas que el total de la economía, aquella ambivalencia que significa el progreso en ciertos sectores y la persistencia de agudos problemas sociales.

Ese es el signo de la América Latina de hoy. Estas reflexiones apuntan, en definitiva, a reafirmar que hoy más que nunca, América Latina enfrenta un gran desafío: el de tener la posibilidad de resolver sus problemas sociales fundamentales de un modo que hace quince o veinte años habría resultado impensable.

##### 5. *Las ambivalencias económicas y sociales*

Dicho en otros términos: si insistimos en señalar la ambivalencia creada por una potencialidad de desarrollo y por una problemática social, es porque estamos convencidos de que la región, considerada globalmente, y sin desconocer su diversidad, está en condiciones de resolver sus problemas sociales más agudos dentro de horizontes que no deberían exceder los límites de una generación.

Aun a riesgo de que estas reflexiones no sean igualmente válidas en todos los casos, nos preguntamos: ¿cuál es la razón por la cual las explicaciones tradicionales sobre desarrollo rural actualmente nos quedan estrechas?

Ya no podríamos explicar todo este desarrollo ambivalente exclusivamente en función de los problemas estructura-

les, o de la insuficiencia de la demanda, o de la inelasticidad de la oferta agrícola. Creo que el asunto va mucho más allá y tiene que ver con el tipo de desarrollo económico que se ha dado en la América Latina en los últimos años.

En buena medida, el desarrollo económico de la agricultura siguió los caracteres e impulsos generales del esquema general del desarrollo, del estilo general de crecimiento.

Por una parte, el sector agrícola se dinamizó, fundamentalmente por el surgimiento de nuevas estructuras urbanas que determinaron el tipo y condición de la demanda de los productos agrícolas. La estructura agrícola se vio también fuertemente dinamizada por el sector externo y por los tipos de demanda que provenían de él y de su tendencia a la internacionalización, todo lo cual impuso ciertos rasgos especiales al desarrollo de la agricultura.

Ambos hechos alentaron el surgimiento de un sector moderno muy importante y muy necesario, al cual se orientaron en gran medida las políticas económicas y la asignación de los recursos, así como los beneficios del progreso técnico. Pero ese sector moderno no fue capaz de resolver los problemas sociales de la agricultura, puesto que el sector tradicional, en donde están radicados los grandes problemas sociales que acabo de mencionar, quedó fuera del ámbito de las políticas e incluso fuera del contexto dinámico de la economía.

En otras palabras, se ha ido creando una estructura social en la que existe un sector moderno que responde a los estímulos dinámicos de una sociedad de consumo, y que depende fundamentalmente de los estratos medios y altos y de los cambios y ampliaciones de la demanda internacional; sin embargo, no ha habido una estructura del crecimiento capaz de estimular la transformación de la llamada agricultura tradicional

que, en muchos países de la región, sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las políticas y a la imaginación de los gobiernos.

Podríamos suponer, por último, que se trata de un problema de tiempo, y que si el proceso de modernización agrícola continúa, sólo habrá que esperar que alcance ritmos suficientes para resolver el problema de la agricultura tradicional. Sin embargo, esta respuesta parece totalmente inadecuada frente a la magnitud del problema y a su urgencia, tanto política como social y económica.

El problema central consiste precisamente en tratar que los gobiernos, en función de su capacidad de acción, hagan posible que esa dualidad no se resuelva solamente con tiempo, sino con acción y políticas dinámicas que permitan enfrentar el problema en alguna forma mucho más rápida y eficaz que las que se han adoptado hasta ahora.

Pensar en estos términos significa una vez más volver a lo ya expresado. No se puede analizar el problema de la agricultura si no es en el contexto de la transformación social integral y del problema del conjunto de la economía, y sobre todo de lo que han sido los grandes factores de su estímulo. América Latina no puede construirse exclusivamente sobre la base de la dinámica de un sector social de consumos medios y altos, ni tampoco podría construirse exclusivamente sobre la base de las grandes tendencias que puedan provenir del comercio internacional.

Es muy importante además que, de alguna forma, el sector tradicional campesino comience a desempeñar un papel activo en el desarrollo de América Latina, y de este modo puedan resolverse el problema económico y el problema social que involucra la ambivalencia a la cual nos referimos.

## 6. Reflexiones sobre lineamientos para la acción

¿Cuáles podrían ser las grandes líneas en las cuales debieran pensar los políticos, teniendo en cuenta que no se trata de dar lineamientos o consejos universales, puesto que las situaciones difieren bastante, sino de reflexionar en voz alta en función de la realidad observada en los últimos años?

Me permitiría señalar en primer término lo siguiente: la persistencia de este desequilibrio rural y urbano no podría continuar en la América Latina en la forma que está; el tema como tal está llamado a exigir cada vez mayores preocupaciones por parte de los gobiernos. No podríamos pensar el problema agrícola, especialmente en su dimensión social, como un elemento de tipo meramente residual en las políticas nacionales.

La agricultura ha sido durante muchos años un pariente pobre de las políticas generales. El predominio de otro tipo de políticas ha sido muy fuerte, y no siempre el enfoque del desequilibrio social, o del desequilibrio entre lo rural y lo urbano, han servido de fundamento para el diseño de las políticas seguidas en la región.

Otra reflexión importante se desprende de lo anterior: no se puede abordar la cuestión en forma parcial, sino que dentro de un conjunto de medidas que abarquen a la economía en su totalidad. Dicho esto, no debe olvidarse que no partimos de cero. Los gobiernos tienen experiencias variadas que han ocupado de alguna manera el escenario de América Latina durante muchos años, desde las reformas agrarias integrales, que enfocaron fundamentalmente el tema alrededor de los problemas de tamaño y de tenencia, hasta los programas de colonización pasando por toda una gama de políticas intermedias como la asistencia técnica a

la agricultura o los programas de crédito o de desarrollo rural integral. En suma, hemos tenido una vasta gama de experiencias sumamente valiosas y en algunos casos de decisivos efectos sobre la transformación del agro. También hemos conocido otras no siempre exitosas, o que no han cumplido todas las expectativas puestas en ellas, pero que por lo mismo ofrecen una base muy importante para pensar y reflexionar.

Tomando en cuenta una serie de conclusiones generales respecto de esas políticas, me permito poner el acento en cinco o seis grandes cuestiones.

Una primera reflexión tiene que ver con la responsabilidad del Estado. Creo que estos problemas no podrían ser abordados exclusivamente sobre la base de la dinámica del mercado: tiene que existir, de alguna forma, una acción deliberada del Estado.

Esto no significa que aquí se abogue por el mero burocratismo, o que se busque sofocar la actividad privada. Lo que queremos señalar es que el tema social rural, es en sí mismo una preocupación central para cualquier Estado, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Esto significa, hoy más que nunca, que la capacidad de planificación estatal, entendiendo por tal la necesidad de prever, de anticipar, y especialmente de dar continuidad a la política en materia agrícola, es un factor fundamental en cualquier tipo de estrategia económica. El grado y forma de intervención estatal depende obviamente de cada país, que tendrá que definir cómo encararla y hasta qué punto llevarla; pero estoy persuadido de que remitirse exclusivamente a las reglas del mercado podría extender los horizontes de tiempo hasta límites seguramente incompatibles con la urgencia de muchos de los problemas. De ahí es que creo

más necesario que nunca incorporar políticas racionales, pero sobre todo políticas consistentes y continuas que permitan realizar programas con bases claras y firmes, no sometidas a la improvisación o a los azares del cambio permanente de frentes.

Otra reflexión indica que continúan con nosotros los viejos problemas de las estructuras agrarias, de tamaño y de tenencia, que durante tanto tiempo han sido objeto de preocupación de la CEPAL y de la FAO. No podemos ignorar que el 60% de la población agrícola tiene en este momento problemas de carencia de tierras en países donde éstos podrían resolverse, por cuanto existe abundancia de ellas. Es una cuestión que cada país tendrá que abordar a su manera; pero es necesario que se enfoque con realismo el problema de las estructuras agrícolas rurales, y especialmente el de la existencia de numerosos contingentes de familias que se encuentran sin acceso a la tierra y que necesitan de alguna forma de la acción estatal. El desarrollo rural no es posible si los problemas no se atacan en sus raíces y ello exige, en muchos casos, que se comience por los cambios en la tenencia de la tierra y en otras estructuras institucionales que históricamente han frenado el desarrollo.

Una tercera reflexión deriva de algo que ha puesto de manifiesto la experiencia de los últimos años: en aquellos países donde el mercado desempeña un papel fundamental en la asignación de los recursos, es necesario que haya coherencia en la aplicación de las reglas del mercado en lo que tiene que ver con la agricultura. Se ha ido experimentando durante muchos años con políticas parciales, muchas veces contradictorias y de corta duración. No se ha valorado quizás debidamente el hecho de que un sector muy considerable del agro, en la

medida que tenga estímulos coherentes, responde y aumenta sus rendimientos. Si tenemos sistemas económicos con economía de mercado, éstos deben desempeñar adecuadamente su papel, y por lo tanto el manejo de los precios relativos o de las tasas de rentabilidad forma parte de un capítulo al que hay que darle debida importancia. En otros términos, la racionalidad y continuidad de los estímulos sigue siendo otra de las grandes tareas a las que debería abocarse cualquier política agrícola.

Otro problema presente en cualquier estrategia nacional es el que tiene que ver con la reorientación de la asignación de recursos por parte de los gobiernos. La dinámica de los sectores modernos, tanto en el campo agrícola como en el campo industrial, hace que tengan una altísima capacidad de absorción de los recursos: la tendencia natural es que el sector moderno de nuestras economías se convierta en la gran fuente de demanda y en el gran acaparador de los recursos sociales, y por tanto, en los programas agrícolas, la agricultura tradicional tiene que competir con grandes demandas de sectores urbanos y de sectores agrícolas modernos que tienen mayor peso relativo, mayor capacidad de negociación y mayor peso político. Como consecuencia, tradicionalmente, una competencia persistente por el uso de recursos termina en que éstos son aprovechados fundamentalmente por la estructura moderna de la economía latinoamericana, en desmedro de los sectores tradicionales que los necesitarían para compensar desniveles existentes en nuestra región. La concentración del progreso técnico en ciertos puntos focales, tanto en las ciudades como en el campo, hace que la reasignación de recursos hacia los sectores agrícolas deba constituir, en los próximos años, uno de los grandes imperativos de los gobiernos de la América Latina.

Creo que hay también un problema tecnológico, el cual se presenta en todos los campos de los cuales estamos ocupándonos. La tecnología ha sido señalada como un factor dinámico de gran envergadura de América Latina; y bienvenido sea ese progreso tecnológico. Sin embargo, también tenemos que reconocer que muchas veces se han incorporado tecnologías foráneas que no se compadecen, ni con la dotación de recursos, ni con el tipo de problemas sociales que tenemos en el agro latinoamericano. Repensar el tema tecnológico, tratar de meditar sobre el tipo de tecnologías que se acomodan a esa dotación de recursos, es otra variable sin cuya consideración ningún programa que enfoque estos temas podría tener realmente una adecuada viabilidad.

Finalmente debiéramos recordar un aspecto que ha sido abundantemente destacado en el pensamiento de la CEPAL: todo lo que tiene que ver con la liberación de recursos para atender una demanda agrícola mucho más diversificada y pujante. Las políticas distributivas del ingreso, en todos los órdenes, significarán en definitiva una mayor capacidad dinámica para que la demanda agrícola pueda crecer y de esa manera ofrezca un renovado estímulo a la agricultura.

No voy a insistir sobre este problema, que está en todo el trasfondo económico y social del desarrollo latinoamericano.

## 7. Conclusiones

En conclusión, estamos por supuesto enfrentados a un momento difícil en la coyuntura mundial y también difícil en la coyuntura latinoamericana. Durante muchos años nos acostumbramos a programar nuestras economías dentro del marco de un mundo estable, y ahora tenemos que empezar a acostumbrarnos

a programar nuestras economías en el marco de un mundo inestable, lo que hace mucho más difícil nuestra tarea.

Esta se dificulta aún más porque estamos entrando en una etapa en la cual la sociedad latinoamericana en su conjunto ha tomado conciencia de su situación, y las exigencias que enfrentan las políticas públicas y los Gobiernos se hacen cada vez más complejas.

Todo esto significará, seguramente, que en los próximos años el gran desafío para América Latina será la transformación del Estado latinoamericano, para hacerlo capaz de responder a esas dificultades, tanto internas como externas, y sobrellevar los momentos no siempre fáciles de una coyuntura internacional compleja y caprichosa.

Ha quedado ya muy atrás aquella oposición entre desarrollo industrial y desarrollo agrícola. Nadie duda hoy de que tenemos que mantener un acelerado desarrollo industrial; pero nadie duda tampoco de que, sin una respuesta dinámica de la agricultura latinoamericana, ese desarrollo industrial será frenado más tarde o más temprano. Es decir, no es posible imaginar una América Latina dinámica y pujante hacia el año 2000 sobre la base de un desequilibrio entre uno y otro. Cada vez crece más nuestra convicción de que, en la América Latina en los próximos decenios, el sector agrícola constituirá un puntal básico del desarrollo. Y salvo que ese tema sea abordado con decisión, nuestro propio desarrollo industrial tropezará con importantes obstáculos. En la última reunión de FAO en Lima discurremos sobre la potencialidad agrícola latinoamericana, la enorme capacidad que tiene esta región para responder a los desafíos de su creciente población y para convertirse sin ninguna duda en uno de los grandes abastecedores de alimentos para el mundo. Esa agricultura dinámica es un

puntal indispensable para el desarrollo industrial, y por lo tanto, para el desarrollo nacional. En ese sentido, el primer punto que quisiera subrayar como reflexión, es que la agricultura seguirá siendo el gran desafío para la estrategia de desarrollo de América Latina y de cualquier país.

La segunda reflexión es que el desarrollo agrícola es, en el fondo, un punto de apoyo básico para la solución de los grandes problemas sociales de muchos de los países de la América Latina.

Nos encontramos en muchos de nuestros países con problemas de pobreza, con problemas de crecimiento excepcional de la población, y con un desafío que nunca ha enfrentado ninguna otra región capitalista, subdesarrollada o socialista: tendremos que duplicar, de aquí a fin de siglo, la oferta de trabajo. No estoy pensando precisamente en los países del Cono Sur, que tienen bajas tasas de crecimiento de la población; sin embargo, en la región en conjunto, los 100 millones de puestos de trabajo que hoy se necesitan serán 220 millones a fines del siglo. No hay que olvidar que cualesquiera sean las políticas de población o las políticas sociales, esa población ya nació. Esto significa una demanda de trabajo totalmente desconocida en la experiencia comparada del mundo en cualquiera de sus sistemas económicos. Creo que tenemos que estar conscientes de que no habrá solución al problema del empleo si de alguna manera no se resuelve el problema social rural, del cual el empleo es elemento fundamental. Si no se le da a la agricultura la capacidad de retener a la población en forma productiva —y con grados de productividad mucho mayor que los actuales— el problema global del empleo en América Latina será absolutamente imposible de resolver. El tema no plantea solamente un problema de tipo económico, o de aumento de la productividad;

es necesario enfrentar el gran desafío surgido en algunos de nuestros países, y que es el problema del empleo.

La tercera reflexión a la que quería llegar —y que muchas veces subrayara Hernán Santa Cruz— es la vinculación de todos estos temas con la realidad internacional. Hemos visto en los últimos años una serie de acciones políticas y una gran dinámica de las reuniones internacionales orientadas hacia la construcción de un nuevo orden económico internacional. La CEPAL se ha asociado a estos esfuerzos porque creemos que es un imperativo moral y político el llegar a construir un nuevo orden económico internacional mucho más justo y mucho mejor en materia de distribución de oportunidades. En los últimos tiempos han surgido temas nuevos, y el mundo entero se ha alarmado y sorprendido ante la pobreza del mundo en desarrollo. El Dr. Raúl Prebisch ha dicho que los países industriales del Norte han descubierto un poco tardíamente el agudo problema de la existencia de contingentes importantes de pobres en nuestros países. Pues bien, yo diría que es importante que la comunidad internacional, que hoy aparece sensibilizada frente a estos temas sociales, comprenda que la gran acción del mundo desarrollado con respecto a nuestros países, su gran colaboración con nuestros esfuerzos por resolver nuestros problemas sociales, tiene que comenzar por la política de

remuneración de los precios de los productos básicos. Un dólar de aumento en el café, o cien dólares más en el precio de la tonelada de carne, hacen mucho más que cualquier retórica o cualquier asistencia técnica y financiera para los agricultores que producen café o carne en los países de América Latina.

Es bueno entender que en ese problema de remuneración está la real justicia internacional, por lo menos en lo que tiene que ver con este tema de la justicia social en la agricultura latinoamericana. Por tanto, no existirá efectiva colaboración de la comunidad internacional con nuestros esfuerzos si este tema de la justicia en la remuneración de los productos básicos no se aborda con decisión, y especialmente si no se eliminan las barreras proteccionistas que siguen siendo actualmente uno de los obstáculos fundamentales para la expansión de nuestra producción. Este deberá ser el punto focal de nuestro diálogo internacional.

Por lo dicho hasta aquí concluyo reiterando que no debemos ocuparnos solamente de dinamizar nuestra agricultura sino también de construir una auténtica sociedad latinoamericana, en la cual actúen y participen los grandes contingentes humanos actualmente excluidos, incorporándose así efectivamente al gran destino que todos deseamos para América Latina.

## Acumulación y creatividad\*

*Celso Furtado\*\**

Excedente y creatividad son dos componentes fundamentales del desarrollo que mantienen relaciones complejas e interdependientes. Si todo nuevo excedente amplía el horizonte vital y requiere respuestas creativas e innovadoras, éstas necesitan del excedente como medio material imprescindible de su realización. Sin embargo, toda cultura impone límites al despliegue de la creatividad, los que son coherentes con el proceso de reproducción de la sociedad en la cual aquélla se inserta; los límites de la creatividad propia de la cultura surgida de la revolución burguesa están fijados por el predominio de la racionalidad instrumental, por la progresiva subordinación de todas las formas creativas, en especial la ciencia y el arte, al proceso de acumulación.

Después de analizar en general las consecuencias de estos límites sobre las posibilidades creativas del hombre, el autor se concentra en el proceso de creación de nuevas relaciones sociales impulsado por el mecanismo de la acumulación. Esas nuevas relaciones sociales, cuya creación requiere la savia de la activación política, adquieren distintas formas según la modalidad que adopta el desarrollo, de donde derivan variadas constricciones a la creatividad social.

\*Del libro *Acumulação, Creatividade, Dependência num Mundo Unificado*, de próxima aparición.

\*\*Profesor en la Universidad de París.

Sean cuales sean las antinomias que se presenten entre las diversas visiones de la historia que surgen en una sociedad, el proceso de cambio social que llamamos desarrollo adquiere cierta nitidez cuando se pone en relación con la idea de creatividad. Tan sólo para reproducir sus estructuras tradicionales, las sociedades necesitan medios de defensa y de adaptación cuya eficacia refleja la capacidad de sus miembros para formular hipótesis, solucionar problemas y tomar decisiones ante la incertidumbre. Pues bien, el surgimiento de un excedente adicional, consecuencia del contacto con otras agrupaciones humanas, o simplemente del acceso a recursos naturales más generosos, abre a los miembros de una sociedad un horizonte de opciones; ya no se trata de reproducir lo que existe y ese espacio intermedio entre el ser y la nada al cual se refirió un filósofo sino de ampliar el campo de lo inmediatamente posible, dentro del cual se concretan las potencialidades humanas. Por lo tanto, el nuevo excedente constituye un desafío a la inventiva. Desde otro ángulo de observación, no puede dejar de decirse que, si en todas partes las agrupaciones humanas se empeñan en tener acceso a un nuevo excedente, es porque la vida social crea una energía potencial cuya liberación exige medios adicionales. En su doble dimensión de fuerza generadora de nuevo excedente y de impulso creador de nuevos valores culturales, dicho proceso liberador de energías humanas constituye la fuente última de lo que entendemos por desarrollo.

La maravillosa gama de culturas hasta ahora surgidas sobre la tierra testimonian la fabulosa potencialidad de la inventiva humana. Si algo sabemos del proceso de creatividad cultural es precisamente que las potencialidades del hombre son insondables: niveles de acumulación que en la actualidad nos parecen extremadamente bajos generaron civilizaciones que, en muchos aspectos, aún no fueron superadas. También sabemos que esa creatividad actúa dentro de un

espacio discontinuo que se amplía abruptamente y que tiende a saturarse. Todo sucede como si el mensaje inicial contuviera un programa al cual se ciñe el futuro comportamiento del proceso creativo. Que la tragedia griega haya surgido y evolucionado en menos de un siglo hasta alcanzar su expresión definitiva, jamás superada —como lo observa con convicción ese apasionado traductor de Sófocles que fue Hegel—, es una indicación de que una determinada cultura puede atravesar períodos de frenética creatividad. El teatro, al permitir a los griegos profundizar en su identidad cultural, penetrar en las raíces míticas del subconsciente colectivo, enriqueció sus vidas en el plano de la visión del mundo y del conocimiento de sí mismos. Heródoto, que se ganaba el pan de cada día recitando en la plaza pública capítulos de la historia de las guerras médicas —como historiador luchó contra el chauvinismo de los griegos y trató de inducirlos a conocer el rico patrimonio cultural de los ‘bárbaros’— constituye un maravilloso ejemplo del surgimiento de la conciencia crítica en una cultura.

Aun cuando poco sabemos acerca de las leyes de la creatividad cultural, existe amplia evidencia de que el campo de lo posible es, en lo que respecta a dicha creatividad, más vasto de lo que nos inclinamos a pensar, influidos como estamos por tradiciones religiosas y filosóficas. En lo que respecta a los conflictos morales inherentes a la condición humana, una comparación, por superficial que sea, entre la filosofía griega, de tan profunda influencia en la formación del hombre moderno —esencialmente orientada hacia la observación del mundo sensible— y la filosofía hindú, orientada hacia la experiencia subjetiva, bastaría para darnos una idea de la amplitud del horizonte dentro del cual se mueve la creatividad del hombre. Sin embargo,

dicho movimiento no es errático: lo esencial de la actividad creadora se desenvuelve, como sugerimos, en el ámbito del espacio estructurado. La sociedad, ante todo, se reproduce, y al hacerlo asegura su coherencia en el plano cultural. La dialéctica de la innovación encuentra allí límites de los cuales sólo excepcionalmente se libera.

En la cultura surgida de la revolución burguesa, la racionalidad es uno de esos moldes o estructuras implícitas que ordenan y someten a la creatividad. Se ha fijado una importante línea demarcatoria destinada a diferenciar la creatividad relacionada con los *medios* de la actividad social y la creatividad relacionada con los *finés* de la acción humana. Dicha bifurcación de la racionalidad —el dualismo cartesiano es una de sus primeras y más claras manifestaciones—, se origina muy probablemente en la coexistencia de dos sistemas culturales, el feudal y el burgués, en el proceso formativo de la civilización europea moderna. Gracias a ella, las energías creadoras pudieron ser progresivamente canalizadas y puestas al servicio del desarrollo de las fuerzas productivas. La historia de la civilización industrial no es otra cosa que la crónica del avance de la técnica, es decir, de la subordinación creciente de todas las formas de actividad creadora a la racionalidad instrumental.

De este modo, la investigación científica fue puesta progresivamente al servicio de la creación técnica, que a su vez sirve para buscar la mayor eficiencia del trabajo humano. Sin embargo, durante mucho tiempo dicha investigación había constituido una aventura superior del espíritu —expresión de ese ‘espíritu absoluto’ que para Hegel se manifestaba a través de las formas de la experiencia artística, religiosa y filosófica—, respuesta al anhelo del hombre de com-

prender y conocer mejor al mundo sensible y a sí mismo. Como dicho conocimiento del mundo sensible es la *conditio sine qua non* para que el hombre transforme el mundo en que vive, y por lo tanto para que pueda continuar llevando adelante el proceso de acumulación, es natural que la ciencia haya alcanzado posiciones predominantes en la cultura surgida de la revolución burguesa. Sin embargo, en la medida en que se transforma en una actividad ancilar de la técnica, se reduce su alcance en cuanto experiencia humana fundamental. Algo similar sucede con la creatividad artística, colocada progresivamente al servicio del proceso de diversificación del consumo.

Los impulsos más fundamentales del hombre, creados por la necesidad de auto-identificarse y de situarse en el universo —impulsos que constituyen la matriz de la reflexión filosófica, de la meditación mística, de la creación artística y de la investigación científica básica—, fueron subordinados, de una u otra forma, al proceso de transformación del mundo físico exigido por la acumulación. Se atrofiaron los vínculos entre la creatividad y la vida humana concebida como fin en sí misma, y se hipertrofiaron sus vinculaciones con los instrumentos que el hombre utiliza para transformar al mundo. Al afirmar que la ciencia, *en virtud de su propio método* y de sus propios conceptos, proyectó y promovió un universo en el cual la dominación de la naturaleza se mantuvo ligada a la dominación del hombre, Marcuse iluminó un importante aspecto de dicho tema, pero contribuyó también a dar una imagen distorsionada de la ciencia. Esta es una manifestación de la creatividad que sólo puede entenderse plenamente cuando está inserta en su contexto cultural. Los métodos que utiliza —y que muchas veces se apartan del modelo que trazan los epistemó-

logos— no son totalmente independientes de los problemas que aborda y de la forma cómo los hombres de ciencia perciben la realidad.

En la economía capitalista, el proceso de acumulación marcha sobre dos pies: la innovación, que permite discriminar entre consumidores, y la difusión, que lleva a homogeneizar ciertas formas de consumo. Al consumidor le cabe un papel esencialmente pasivo; su *racionalidad* sólo consiste en responder 'correctamente' a cada estímulo al cual se le somete. Las innovaciones apuntan hacia un mayor nivel de gastos, que es la nota que distingue al consumidor privilegiado. Sin embargo, el patrón inicialmente restrictivo, deberá ser superado y difundido, para que el mercado crezca en todas sus dimensiones. Las leyes de dicho crecimiento condicionan la creatividad.

Todo objeto de uso final que no procede directamente de la naturaleza es fruto de la invención humana, es un *objeto de arte*. Su finalidad consiste en enriquecer la existencia de los hombres; quien construye su propia vivienda ocupa su ingenio para crearse un ambiente que haga más interesante su vida. Otro tanto puede decirse respecto de la vestimenta, de los alimentos, en fin, de todo lo que sirve como expresión inmediata a la personalidad humana. Si dichos objetos se adquieren en el mercado, la participación del individuo en la orientación de la propia vida se reduce a un mínimo, o adopta la forma de simple mimetismo social. Disminuyen las posibilidades de crear algo para sí mismo o dentro del marco de las relaciones personales: la vida como proyecto original tiende a ser sustituida por un proceso de adaptación a los estímulos externos. El individuo podrá reunir en torno de sí un sinnúmero de objetos, pero su participación en la invención de los mismos

habrá sido nula. Los objetos que adquiere y sustituye en cualquier momento pueden proporcionarle *confort*, pero carecen de una vinculación más profunda con su personalidad. La producción de tales objetos está subordinada al proceso de acumulación, que encuentra en la homogeneidad de los patrones de consumo un poderoso expediente. Algunos de estos objetos serán extraordinariamente 'sofisticados', pero sin embargo poco durables, puesto que la intensidad de la innovación tiene como contrapartida la rapidez de la obsolescencia. La comprensión del funcionamiento exacto de tales objetos requiere un nivel de conocimientos tan elevado que su usuario corriente los considerará objetos misteriosos. Además, en su mayoría, dichos objetos de consumo se conciben en función de su posterior difusión, aun cuando en modelos menos dispendiosos. De esta manera, un conjunto de normas derivadas del proceso de acumulación se sobrepone a la actividad creadora en su expresión más universal, que es la invención del estilo de vida de una sociedad.

No se trata de postular la existencia de un sujeto trascendental, anterior a toda realidad social; lo que importa es identificar el espacio dentro del cual se ejerce la creatividad, concebida en su sentido amplio de invención de la cultura. Lo que llamamos proceso de *secularización* no constituye una 'maduración' natural de los espíritus, como piensan H. Cox y otros idealizadores de la Tecnópolis. La secularización es una de las manifestaciones —en el plano de la visión del mundo— de la subordinación de la actividad inventiva del hombre a los *medios*. En la medida en que la creatividad se pone al servicio del proceso de acumulación, los medios tienden a ser considerados como fines, provocando la ilusión de que todo avance

de la 'racionalidad' en la esfera económica contribuye a liberar o a 'desalienar' al hombre. Sin embargo, dicho progreso no se traduce necesariamente en una reducción del ámbito de lo irracional en la vida social, puesto que el hombre común no está en condiciones de *entender* los artefactos que se ponen a su disposición, ni tampoco su visión del mundo, alimentada como está por los medios de comunicación, y menos poblada de elementos míticos que en épocas anteriores.

En líneas generales, todas las formas que asume la creatividad humana pueden ponerse al servicio del proceso de acumulación. Sin embargo, aquellas cuyos resultados son acumulativos por naturaleza —como la ciencia y la tecnología—, son las que mejor satisfacen las exigencias de dicho proceso, lo que les da derecho al lugar privilegiado que ocupan en la civilización industrial. *Mutatis mutandis*, sin la subordinación de la ciencia y la tecnología al proceso de acumulación, éste jamás habría alcanzado la rapidez que lo caracteriza en dicha civilización. La convergencia entre ambos efectos hace que las energías creadoras del hombre tiendan a canalizarse hacia áreas circunscritas y progresivamente subordinadas a la lógica de los medios.

Puesta al servicio de la acumulación, y orientada hacia la producción de resultados acumulativos, la creatividad llega a conocer una fabulosa expansión y da origen a una civilización en la cual los hombres, durante una fracción de sus vidas, están expuestos a un número mayor de innovaciones que todas las conocidas por la humanidad a lo largo de su historia. Sin embargo, dicho frenesí creador se ejerce en un espacio delimitado por la racionalidad formal: dentro del mismo el hombre existe principal-

mente como objeto susceptible de ser *analizado*, condicionado, programado. La creación no acumulativa —por su naturaleza más dependiente de la conciencia de valores finales— tendió a disminuir en ese contexto cultural dominado por una percepción fragmentaria del hombre. Así, en el mundo artístico, la tendencia a subordinar los fines a los medios llevó a sustituir la visión global ligada al concepto de estilo por la percepción analítica que llevó al concepto de lenguaje. Lenguajes formalizados en una terminología analítica adaptada de las matemáticas invadieron los manuales de composición musical. Una concepción de la investigación inspirada en el reduccionismo científico tendió a ocupar cada vez más espacio en las academias de arte. Por otro lado, las creaciones artísticas de épocas pretéritas fueron aisladas de su contexto, desvinculadas del espíritu de la época que las produjo, según las exigencias de los procesos de difusión comercial.

Quizá haya sido el romanticismo la última visión global del hombre surgida del mundo occidental. Dicha visión proyecta una personalidad que asume valerosamente el propio destino, al mismo tiempo que busca mantenerse en armonía con la naturaleza. En su *Ifigenia*, Goethe, al invertir el espíritu de la tragedia de Eurípides y sobreponer la creatura humana a las fuerzas trascendentes del destino, hace de la obra primera del clasicismo el vector de aquella nueva imagen del hombre que durante un siglo definiría el rumbo de la creatividad artística en Europa.

Las formas sociales constituyen una esfera de la creación cultural en la cual es particularmente difícil establecer una línea demarcatoria entre fines y medios. La invención de nuevos tipos de asociación entre los miembros de una sociedad y la

institucionalización de las relaciones (de cooperación o de conflicto) entre los individuos, constituyen la expresión de la capacidad inventiva del hombre en su más noble forma. Así, en la evolución del capitalismo moderno, la invención de la sociedad anónima —institución, por parte de un grupo de personas naturales, de una entidad con personalidad autónoma y de vida indefinida— significó una auténtica mutación. La invención de la huelga —esa institución *sui generis* que hace posible el uso controlado de la violencia fuera del Estado— no constituye una mutación de alcance menor que la anterior. Expresión superior de la *vida política*, la creación de nuevas formas sociales es inseparable de un sistema de valores. Pues bien, en ningún otro campo tienen mayor importancia los aspectos operativos. La actividad política puede estar directamente al servicio de los medios: una nueva ley de sociedades anónimas destinada a facilitar la concentración de capital, una ley de patentes, etc. Además puede contribuir al aumento del poder administrativo, el cual, mediante la reglamentación de las leyes, tiende a sobreponerse al poder político. Sin embargo, en la vida social, nada es más indicativo de la canalización de las fuerzas creadoras hacia los *fines* que la existencia de actividad política.

Precisamente en este campo, las sociedades surgidas de la revolución burguesa revelaron excepcionales posibilidades. El proceso de acumulación opera como elemento propulsor de un sistema de fuerzas sociales de gran complejidad. Si en el plano de la civilización material la creatividad puede referirse a relaciones de causa y efecto, en el de las formas sociales se hace necesario proyectarla sobre el telón de fondo de las antinomias y contradicciones inherentes a la vida social. Los avances y retrocesos de un proceso de acumulación de dirección descentralizada

se proyectan en la estructura social bajo la forma de antagonismos y favorecen la toma de conciencia de grupos y de clases. El pluralismo institucional de esas sociedades encuentra allí sus raíces. La activación política es condición necesaria para que se manifieste la creatividad en el plano institucional, es decir, para que las formas sociales se innoven de tal manera que permitan reducir las tensiones generadas por la acumulación. Es preciso no perder de vista que la acumulación es inseparable de las transformaciones sociales, puesto que se apoya en la innovación. Una simple mirada a la evolución del derecho comercial pone en evidencia que la invención de nuevas formas sociales desempeña un importante papel en el proceso de acumulación, canalizando así energías que de otro modo habrían provocado fuertes rupturas. Sin embargo, eso no impediría que la ampliación de los canales de la acumulación —la posibilidad de crear grandes unidades productivas— llevase a la formación de grandes conglomerados de trabajadores con intereses comunes, lo que abriría las puertas a nuevas formas de acción política. El fuego cruzado de la competencia y la lucha de clases —alimentada esta última por la creciente escasez relativa de la mano de obra— engendra un complejo sistema de arbitraje y una cantidad de leyes y normas cuya sola actualización exige una compleja actividad política. Junto con el pluralismo ideológico —fuente de la intensa actividad política que caracteriza a las sociedades capitalistas— operan superideologías de función esencialmente moderadora. El 'nacionalismo', la 'seguridad nacional', la 'defensa de la familia' o de la 'civilización cristiana', constituyen ejemplos de esas 'superideologías' que se invocan por sobre la estructura de clases con el fin de imponer una mayor disciplina social, o frenar un proceso de cambio que amenaza intereses que ya no encuentran

su legitimidad dentro del marco del pluralismo ideológico.

En las sociedades donde la difusión de la civilización industrial se apoya sobre un rígido control social y una planificación centralizada de las actividades económicas, la acumulación debería ceñirse a un proyecto social explícitamente definido (intereses de la masa trabajadora, eliminación del atraso en relación con las sociedades capitalistas). Los antagonismos sociales irían disminuyendo en la medida en que surgiese una "sociedad sin clases". Conforme a la profecía sansimoniana retomada por Marx, "el gobierno de los hombres sería sustituido por la administración de las cosas". Tras esa doctrina está la idea de que la actividad política se confunde con las luchas por el control del Estado y con el ejercicio del poder por parte de éste. La construcción de nuevas formas sociales, requeridas por una sociedad donde se genera cada vez más excedente, se asimila a la administración de las cosas, relegada al poder administrativo. Los conflictos sociales no serían más que la expresión de las luchas producidas por la apropiación desigual del excedente, el reflejo de la explotación del hombre por el hombre. Sin embargo, si también los fines pueden crear antinomias en la vida social, el campo de la actividad política es mucho más amplio y más permanente. Sucede que los antagonismos surgen antes de lo que se pensaba, aunque con nuevas formas, por el simple hecho de que el sistema de incentivos lleva a reproducir las formas de comportamiento que se creían propias de la sociedad capitalista. Al no existir un espacio político en el cual puedan manifestarse los antagonismos que van haciéndose conscientes, tienden a aparecer formas subrepticias de actividades políticas, que muchas veces llevan a disipar las energías creadoras. Además, si los antagonismos no se canalizan en el plano local o sectorial, la confrontación tiende

a asumir la forma de una ruptura con el sistema en su totalidad, esterilizándose en cuanto fuente generadora de invención cultural. La experiencia histórica de esos países constituye un caso extremo del enrarecimiento de la actividad política. Bajo la tutela de un poder burocrático centralizado, las formas sociales tienden a anquilosarse, transformándose finalmente en obstáculo para el proceso mismo de la acumulación. Por otra parte, la pasividad a la cual se reduce la población se refleja en la disminución de la iniciativa en todos los planos en los cuales los individuos ejercen una actividad creadora. En síntesis, el vaciamiento de la actividad política engendra el nihilismo, y no la liberación del hombre.

En los lugares donde el trasplante de la civilización industrial se realiza en un marco de dependencia, las antinomias sociales engendradas por la aceleración de la acumulación llevan a situaciones que tienen su propia especificidad. En el caso del trasplante indirecto —es decir, mediante la exportación de productos primarios— la acumulación en el plano del sistema productivo es de poca monta, lo que significa que la masa de la población se mantiene dentro de los límites del sistema tradicional de dominación social. Incluso la esclavitud puede conservarse por mucho tiempo al servicio de la producción de materias primas, dentro del marco del sistema de división internacional del trabajo. La actividad política en este caso se reduce a confrontaciones entre grupos que se dividen el excedente, sobre todo entre aquellos que ejercen una tutela sobre la masa trabajadora mediante el control del acceso a la tierra y los que controlan los canales de comercialización y tienen acceso directo a los centros metropolitanos de poder.

Las situaciones de ese tipo producen caricaturas de los regímenes políticos

creados por un auténtico dinamismo social. De esta manera, el siglo XIX conoció formas de pluralismo partidario que operaban dentro de elaborados sistemas parlamentarios en países cuya población trabajadora permanecía en la esclavitud o en condiciones peores aún. Era poca la creatividad que en estos casos exigía el desarrollo institucional, lo que no significa que las instituciones transplantadas no tuviesen valor alguno para la evolución de las formas sociales. En la fase de aceleración de la acumulación —de industrialización dependiente— se plantean problemas de mayor significación. Las estructuras sociales se ven afectadas por las insuficiencias de la acumulación con relación a las técnicas adoptadas. Se mantiene la heterogeneidad tecnológica, y con ella se conserva y tiende a incrementarse la elasticidad de la oferta de mano de obra. En un sentido objetivo, dicho tipo de acumulación crea antinomias sociales más graves que las que caracterizaron el desarrollo del capitalismo en los países que conocieron la revolución burguesa. Sin embargo, sus proyecciones en el plano político están lejos de tener la misma importancia. De una o de otra forma, se mantiene un sistema de tutela de la masa de la población: la participación en el proceso político de la masa asalariada se hace bajo el control de grupos que integran la estructura tradicional de poder. Dislocaciones ocasionales de dicha estructura llevan al surgimiento de liderazgos 'populistas' cuyos excesos conducen a purgas de autoritarismo. Es cierto que tanto por la vía populista como por la vía autoritaria penetran reformas estructurales o renovaciones institucionales, a veces de real alcance. Sin embargo, tales reformas, incluso cuando corresponden a necesidades del proceso de acumulación, se alimentan más del mimetismo cultural que de una auténtica creatividad política. Ahora, dada la especificidad que plantea

en esos países la intensificación de la acumulación, la inventiva en el plano de las formas sociales es tanto o más importante que en otros contextos. El mimetismo, alimentado por la dominación ideológica, sustituye una forma de inmovilismo por otra.

## Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual

*Aníbal Pinto\**

El propósito de este artículo es señalar que toda polémica parece llevar necesariamente a ciertas 'reducciones al absurdo', esto es, a extremar los puntos de vista controvertidos hasta un límite que los deforma y esteriliza el debate. Tal parece ser el caso de algunos dilemas que llevados a sus límites opuestos devienen falsos dilemas o, si se quiere, disyuntivas que no corresponden a la naturaleza de las opciones y causas que constituyen la verdadera controversia.

Para desenvolver su argumento el autor escoge cuatro temas de gran actualidad en la discusión latinoamericana actual. El primero se refiere a la controversia entre los papeles respectivos del Estado y el mercado en el proceso económico, distinguiendo las situaciones que se presentan en las economías centrales, en las en desarrollo y en las socialistas. El segundo analiza los criterios opuestos respecto al proteccionismo y expone la forma en que se plantean en las economías industrializadas y en las en desarrollo. El tercero tiene que ver con las acepciones y discrepancias en torno a las ventajas comparativas, insistiendo en la forma particular en que se plantean en la realidad latinoamericana. Por último, enfoca el problema de la llamada apertura al comercio exterior, destacando los distintos significados que se atribuyen a ese fenómeno y trayendo a colación la experiencia brasileña al respecto.

\*Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

## I

### Mercado versus Estado\*

Desde luego, esta disyuntiva es sustancialmente ficticia ya que los términos conviven, se influyen, se refuerzan o contraponen desde el momento en que se cristalizan en la historia. Sea dentro de la estructura capitalista como de la socialista, la *institución-Estado* condiciona necesariamente el *mecanismo mercado*, así como éste gravita en el comportamiento concreto del Estado —todo esto en distintas formas, sentidos y grados según los encuadramientos sociales concretos, como se ilustrará más adelante.

Aunque nuestro propósito principal no sea incursionar en este terreno, es indispensable tener presente algunos elementos esenciales respecto a la naturaleza y relaciones de esas entidades.

En cuanto a lo primero, bien se sabe que el mercado —aparte y a despecho de las fuerzas que gravitan sobre él— obedece en lo fundamental a los dictados del 'poder económico', esto es, de la capacidad adquisitiva de las personas, individualmente u organizadas en distintas formas. La llamada 'soberanía del consumidor' se ejerce en estricta relación con el poder de compra de que se dispone, o sea, con la distribución del ingreso. A la Orwell, si bien todos son soberanos, hay algunos que son más soberanos que otros (y algunos, los desvalidos, no tienen soberanía alguna). El complejo de circunstancias que incide en sus decisiones —propaganda, efecto demostración, características naturales o culturales, etc., afecta pero no contradice esa regla básica. De este

\*Debo agradecer las observaciones y sugerencias del Dr. Prebisch, Héctor Assael, Adolfo Guirrieri, Eduardo Gana, Arturo Núñez del Prado y Robert Devlin. Como es ritual, ellos no tienen ninguna responsabilidad por las insuficiencias del trabajo.

modo, si bien se sostiene que la función del mercado es 'satisfacer las necesidades', a menudo se olvida agregar que ello sólo vale para aquellas respaldadas por la capacidad adquisitiva. Además, en una sociedad capitalista (y no de simple intercambio), ello ocurrirá siempre y cuando la operación envuelva lucro para las partes. Se plantea, entonces, una *doble intermediación* entre el funcionamiento del mecanismo y el objetivo genérico de la satisfacción de las demandas.<sup>1</sup>

Se trata, claro está, de cuestiones obvias y repetidas, pero ello no ha sido óbice para que sean reiteradamente soslayadas o menospreciadas en el enfoque ortodoxo, para centrar la mirada en el abstracto 'hombre económico' de la leyenda tradicional.

El Estado es un personaje más complejo, cuyas razones de ser y de actuar re-

<sup>1</sup>Una visión opuesta y que en cierto modo podría calificarse de 'celestial' respecto al mercado se puede encontrar en esta formulación de un economista ortodoxo:

"Como se sabe, en su esencia el Sistema Económico es de mercado, es decir, donde el volumen producido (y sus precios) y los factores productivos utilizados (y sus remuneraciones) se determinan en el mercado. ¿Qué significa esto? Simplemente que nosotros, los ciudadanos, a través de nuestros recursos hacemos valer en el mercado nuestras preferencias, dándoles 'señales' a los productores —por la vía de los precios que pagamos por los bienes y servicios—, indicando qué cosas se deben producir más y cuáles menos. Precios 'altos' significa que se debe producir más, y precios 'bajos' que se debe producir menos. Si los precios son 'altos', los productores estarán ganando dinero, lo que les dará un incentivo a producir más. En aquellos sectores en que los precios son 'altos', la producción se expandirá y, junto con ello, también la demanda por recursos productivos, entre ellos, el trabajo. Esto tenderá a hacer subir los sueldos y salarios de la especialidad en referencia, y con ello se producirán los incentivos necesarios para que se incremente la oferta correspondiente". (Rolf Lüders, *La Tercera de la Hora*, Santiago de Chile, 23 de agosto de 1978.)

balsan las fronteras de lo económico en múltiples sentidos. Sus nexos con el mercado han experimentado considerables variaciones a lo largo de la historia, desde la tuición omnipresente del estado precapitalista hasta la prescindencia del estado liberal decimonónico, que le dio rienda suelta a la vez que le prestaba soporte sustancial. Pero el ente que nos interesa es el estado moderno capitalista y particularmente la constelación de poder que influye sobre sus nexos. Aun si se reconoce en éste la gravitación decisiva de los grupos e intereses que corresponden al 'poder económico' del mercado, no es menos cierto que ellos tienen un contrapeso de otros centros de influencia —sindicatos, iglesias, tecno-burocracia, inteligencia, etc. El balance dependerá de las distintas constelaciones de poder y del grado de representatividad del sistema. El Estado, en consecuencia, no es un simple espejo del poder que rige en el mercado, estableciéndose una relación más ambigua, que no antagoniza ese mecanismo, pero que emplea el imperio público para lograr determinados fines o impedir consecuencias que ese mecanismo no asegura o provoca, según sea el caso. Huelga anotar que esta realidad tiene como objetivo el reforzamiento del sistema capitalista y no su destrucción.<sup>2</sup>

### 1. *Las causas de la intervención*

La creciente interferencia del Estado en el funcionamiento del mecanismo de mercado tiene causas bien conocidas y que van más allá del catálogo respecto a sus 'imperfecciones'<sup>3</sup> y que el Dr. Prebisch

<sup>2</sup>El problema, como se comprende, tiene un cariz muy diferente en las economías socialistas, a las cuales nos referiremos en la parte final de esta sección.

<sup>3</sup>Como señaló hace tiempo H. Chenery, habría sido más provechoso que el pensamiento ortodoxo hubiera partido de la realidad de un mer-

resumió en dos elementos: que carece de horizonte social y temporal o histórico, esto es, de una visión a largo plazo.

Lo primero, como ya se indicó, deriva principalmente de la influencia primordial de la distribución del ingreso y del efecto derivado de la 'causación circular acumulativa', según la categoría establecida por G. Myrdal, pero se extiende más allá, a su restricción economicista y tecnocrática, que subestima o ignora una variedad de aspectos éticos, culturales, psicológicos, etc., decisivos para la convivencia social y que a menudo son contradictorios por la lógica del mercado.

La profusa literatura crítica sobre la acepción tradicional del concepto de crecimiento y los contrasentidos de la "sociedad opulenta" es testimonio suficiente de aquel primer flanco vulnerable del mercado.

Las limitaciones de su horizonte temporal son asimismo transparentes. Para ahorrar argumentos quizás baste recordar otro discurso actual, el de los 'límites del crecimiento'. Cualquiera sea la apreciación particular sobre los criterios al respecto, los diversos análisis han puesto en evidencia la insensibilidad del mecanismo para tener en cuenta la depredación del medio natural y para anticipar la multiplicidad de problemas que acompañan inevitablemente al patrón histórico de desarrollo, en particular en aquellos centros poblados que constituyen las supuestas cumbres del progreso.

El divorcio entre los postulados de la concepción ortodoxa sobre la naturaleza, funciones y eficacia del mecanismo de mercado, y las circunstancias objetivas —económicas, sociales, políticas, de rela-

cado 'imperfecto', en vez de cavilar sobre la eventual (e imposible) remoción de las 'imperfecciones', y seguir especulando sobre el presupuesto teórico (?) de la competencia perfecta.

cionamiento externo, etc.—, resulta aún más flagrante si se considera la realidad de las sociedades de la periferia.

Sobre este tema, y para no insistir sobre digresiones bien conocidas, siempre será útil releer el artículo de Dudley Seers sobre 'Las limitaciones del caso especial',<sup>4</sup> en el cual se exponen en forma sistemática las características que —real o hipotéticamente— avalaron la construcción teórica ortodoxa y sus notorios contrastes con el cuadro de los países subdesarrollados.

Por lo demás, las censuras respecto a la indiferencia social y la miopía temporal del mecanismo de mercado que se esgrimen en las economías centrales —precisamente los escenarios donde ha funcionado con mejores resultados— tienen validez mucho mayor en la periferia, donde los problemas creados o no resueltos por su operación (pobreza, inequidad, destrucción de recursos naturales, despersonalización nacional y cultural, etc.) son tanto más graves.

Son éstas, pues, las razones que han establecido un consenso generalizado en el sentido de que competen a la acción del Estado y, en las versiones actuales a su instrumento más refinado, la planificación, el introducir o ampliar los horizontes temporal o social del mecanismo de mercado.

## 2. La defensa del mercado

Sin embargo, esta evolución patente no ha sido óbice para que la ideología ortodoxa continúe presente, reivindicando la

<sup>4</sup>Publicado originalmente en el *Bulletin* del Institute of Economics and Statistics, Oxford, mayo de 1963. Reproducción en español, en la *Revista de la Facultad de Economía*, Universidad de Chile, primer trimestre de 1964, y que forma parte de la bibliografía utilizada en los cursos del Instituto Latinoamericano de Planificación (ILPES).

supremacía del mercado como rector del proceso económico y rechazando la participación cada vez más intensa y comprensiva del poder público.

Sobresale, de inicio, un hecho capital: que la reanimación presente de los cánones ortodoxos respecto al papel de las fuerzas del mercado ocurre en un escenario histórico donde, evidentemente, predomina una visión crítica no sólo sobre su eficacia sino aun sobre su misma existencia, al menos de la concepción teórica original y 'de texto'. Yendo más allá de las múltiples disquisiciones y evidencias sobre las 'imperfecciones' del mercado y su lejanía respecto a la ficción pseudoacadémica de la 'competencia perfecta', se llega a postular, desde diversas capillas, la vigencia de una 'economía postmercado' (*post market economy*).<sup>5</sup>

<sup>5</sup>Entre otros proponentes del concepto, Ronald Müller, de la American University de los Estados Unidos, lo define sintéticamente así en su artículo 'National economic growth and stabilization policy in the age of multinational corporations: the challenge of our post-market economy':

"Hay que subrayar una vez más qué debe entenderse por una economía postmercado. Es aquella en que se ha negado la existencia de la función social del mercado como institución destinada a equilibrar la economía. En realidad, hay mercados en el sentido de 'espacios para los productos básicos' que indican el total de bienes producidos o consumidos, pero en general se niega la existencia del mercado en el sentido institucional o funcional, contenido explícitamente en los fundamentos clásicos o neoclásicos de la política macroeconómica. La función del mercado como institución social consiste en generar señales de precios a través de las fuerzas de la oferta y la demanda manejadas por compradores y vendedores independientes. En la síntesis keynesiana los particulares que se dedican a los negocios, los gremios y los decisores del sector público confían en estas señales como indicadores para las decisiones que reglamentan la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Cuando el mercado es operativo, estas decisiones teóricamente deberían traducirse en el pleno empleo, la estabilidad de precios y el equilibrio del balance de pagos. Desde

Por otro lado, resalta igualmente la preocupación creciente en los países centrales en torno a la conveniencia, escollos y posibilidades de adaptación del mecanismo y de las técnicas de planificación en economías capitalistas —en lo cual, por cierto, las grandes corporaciones ya tienen una rica experiencia acumulada. Por algo las ha llamado J.K. Galbraith 'agencias privadas de planificación'. Todo esto, como es obvio, supone una redefinición de las funciones del Estado y un incremento de su gravitación, por lo demás ya decisiva, en la conducción del sistema económico.<sup>6</sup>

*E pur si muove...* Esta evolución patente no ha sido óbice, sin embargo, para que la ideología ortodoxa sobre el asunto continúe presente, debilitándose en una perspectiva a largo plazo, pero robusteciéndose transitoriamente en coyunturas propicias —económicas y/o políticas. ¿Cómo se explica esta contradicción?

Una razón capital es que el mecanismo llamado mercado, que regula la distribución social, está muy lejos de haber llegado —en la metáfora marxista—, como otras instituciones, al momento de que se la

---

el punto de vista sistemático, esto es, no deliberadamente sino como consecuencia de la competencia del sector privado moderno, las empresas transnacionales son una importante fuente de negación del mercado. Lo son, ante todo por el proceso de aumento de la concentración global que acompaña su expansión, que deforma cada vez más las señales de precios. Segundo, por definición las transacciones entre dichas empresas niegan la función social del mercado porque pasan totalmente por alto el mercado. La negación del mercado es otro aspecto importante de la transformación estructural que experimentó la economía política estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial de la cual no han dado cuenta aún las orientaciones de la política pública".

<sup>6</sup>Véase la revista *Perspectivas económicas*, publicada por la U.S. Information Agency, Washington, N° 15, 1976, número dedicado a "El debate de la planificación en los Estados Unidos".

relegue al 'basurero de la historia'. Y mientras exista una economía limitada en alguna forma y grado por la escasez, parece indudable que seguirá jugando un papel muy importante, aunque continúe abierto el debate respecto a su peso relativo y a su destino final, si emergen circunstancias radicalmente distintas a las que caracterizan a la economía de hoy y a la del futuro divisible.

Otra explicación, menor pero significativa y que apunta a lo coyuntural, descansa en el hecho patente de que los períodos de 'resurrección' del dogma, transitorio como todos, habitualmente siguen a otros de crisis de políticas heterodoxas. Tal es el caso del agotamiento o insuficiencia de la variante keynesiana en algunos países centrales, como del fracaso de algunas experiencias de sello populista o revolucionario, en otras partes. El regreso al pasado teórico, que curiosamente algunos de sus adeptos postulan como apertura hacia el futuro, recuerda a un movimiento identificado en la historia de la cultura europea, especialmente el en *fin du siècle* pasado, cuando el agotamiento de la creación artística puso de nuevo en boga la herencia grecolatina como fuente de inspiración.

### 3. Las opciones de la intervención

Dejando atrás las discusiones anteriores y aceptando el hecho de la regulación en aumento del mecanismo de mercado, cabe discurrir brevemente sobre las modalidades que ella pueda adoptar. Podría decirse al respecto que ella se realiza *a través*, *al margen* o *contra* el mercado.

Los términos de la cuestión, así planteados, son en alguna medida artificiales, pues nada difícil es imaginar situaciones reales donde se dan o combinan esas posibilidades. Más aún, podría alegarse que cualquiera fuera la medida siempre tendrá lugar alguna intermediación del mer-

cado. Supongamos, por ejemplo, una distribución gratuita y directa de ciertos bienes en favor de un sector desvalido. Si bien se puede sostener que tal acción escapa o contraría las fuerzas del mercado, no es menos cierto que estará vinculado a ellas en la medida que deben adquirirse los productos y esto tendrá repercusiones diversas sobre la oferta-demanda, los precios, etc.

Sin perjuicio de estos reparos, cabe una diferenciación válida y significativa entre las decisiones públicas que favorecen y se apoyan en el funcionamiento 'espontáneo' del mecanismo y aquellas que, en distintos grados y formas, se apartan de o contradicen sus inclinaciones vocacionales.

Para ilustrar esta cuestión podemos considerar una economía capitalista y ver cómo se plantea en ella esa alternativa no excluyente de opciones distintas.

Desde luego —y para hilvanar otras consideraciones más adelante— recordemos que, en un sistema de ese tipo, el mercado está inserto en un marco institucional caracterizado por la propiedad privada o corporativa de los medios de producción. Este encuadramiento es fundamental para su modalidad de funcionamiento.

Enunciada esta base primordial, imaginemos posibles propósitos de una planificación al estilo de algunas europeas. De una parte, su intención dominante es *inductiva*, esto es, suplir o rectificar la miopía temporal del mercado, identificando señales y direcciones hacia el futuro que faciliten la toma de decisiones y contribuyan a su congruencia. Por otro lado, sin embargo, los planes son *imperativos* en lo que se refiere, por ejemplo, a los gastos e inversiones sociales y desde este ángulo rectifican o contradicen el esquema original distributivo que habría materializado el mercado por su propia 'voluntad' o, mejor dicho, por influencia de las tendencias arraigadas en la estructura de repartición existente.

El problema se plantea de un modo distinto en las economías capitalistas 'en desarrollo'. La base institucional puede ser similar, pero existe un consenso bastante generalizado de que las 'imperfecciones' del mercado son mucho mayores y, por lo tanto, su relativa eficacia sustancialmente menor.<sup>7</sup> Asimismo, mientras en los países centrales los cambios se proyectan dentro de un espectro de relativa continuidad, en los otros ellos suponen —en lo principal— discontinuidades o quiebres que tienen como objeto, precisamente, la eliminación de las características estructurales del subdesarrollo. De este modo, la asignación o reasignación de recursos exige modificaciones imperativas cuando ese propósito escapa o contraría la proclividad del mecanismo de mercado.

Para ilustrar esta cuestión primordial basta cotejar los márgenes tan discretos de pleito o antagonismo que implican los programas de desarrollo productivo y social en, verbigracia, los países del norte de Europa, con los que en principio o práctica envuelven las opciones respecto al desenvolvimiento latinoamericano, por ejemplo en relación a su incidencia social, su relacionamiento externo, etc. Las discusiones en torno a estilos de desarrollo son un buen testimonio de lo señalado. En suma, el ingrediente imperativo tenderá a ser mayor que el indicativo en las políticas públicas que significan alternativas al funcionamiento 'libre' del mercado. Todo esto, por cierto, sin olvidar ni subestimar los complejos y debatidos problemas respecto a la legitimidad y representatividad de los poderes que deben ejercer la

acción contrapesadora o rectificadora de la lógica del mercado.

Lo sustentado no implica, claro está, que la transformación buscada no pueda en lo posible y necesario ejercitarse *a través* del mercado; menos aún que se vaya a desconocer su existencia y fuerza, pero sí que esa estrategia tiene un radio limitado de influencia si no se combina con movimientos que se desplieguen en dos direcciones principales.

Por un lado, en el sentido de "independizar" parte de los recursos asignables del imperio del mercado. Es lo que ocurre en la práctica con el gasto social y las inversiones básicas del Estado. Son destinos *al margen* y, en cierto sentido, *contra* aquel mecanismo, cuyos resultados dependerán de la energía, eficacia y perdurabilidad de las decisiones, pero que evidentemente tienen límites impuestos por la propia naturaleza de la economía capitalista y también por otras restricciones más visibles, como disponibilidad de recursos, compatibilidad de las acciones, dependencia del exterior, etc.

La segunda dirección básica apunta hacia una finalidad más radical, cual es la de modificar las condiciones estructurales que determinan la naturaleza concreta y funcionamiento del mercado.

Las estrategias respecto a repartición del ingreso permiten ilustrar esta cuestión. Como se ha planteado ya en algunos trabajos cepalinos, en la materia es indispensable distinguir las de intención redistributiva de las propiamente distributivas. "Se consideran como distributivas aquellas políticas que tienen por fin o resultan en la modificación de las condiciones determinantes de la repartición 'original' del ingreso. Las denominadas redistributivas sólo implican cambios *ex post* de esa distribución. Como es lógico, no se trata de compartimentos estancos y,

<sup>7</sup>Para una comprensiva discusión de esta materia, véanse al respecto los escritos de Raúl Prebisch sobre capitalismo periférico, en *Revista de la CEPAL*, números 1 y 4, Santiago de Chile, primer semestre de 1976 y primer semestre de 1977, respectivamente.

en el hecho, se identifican políticas de carácter mixto”.<sup>8</sup>

Evidentemente, la estrategia distributiva supera el marco económico. Por ello, en el documento citado se distinguen tres dimensiones sobresalientes de la cuestión. La primera concierne a las estructuras productivas, caracterizadas por la coexistencia de estratos tecnológicos que van desde las formas ‘primitivas’ (incluso precolombinas) de las unidades de subsistencia hasta otros —el sector moderno—, de productividad semejante a los promedios de los países centrales. La segunda, a la naturaleza de las relaciones sociales características en los diversos estratos productivos y que tienen que ver con las relaciones de trabajo, de propiedad y con el poder de negociación de grupos y clases. La tercera dimensión se desprende de la estructura de poder y se plantea primordialmente en el plano político, según la representatividad y legitimidad de los sistemas institucionales.

No es preciso reiterar que las acciones que apuntan hacia la transformación de esas circunstancias no se proyectan, en lo fundamental, a través del mercado, aunque pueden valerse de él. Y no puede ser de otra manera porque suponen y exigen tanto la modificación de las propias bases del mecanismo, tal como existe en un momento dado, como la restricción de su imperio con el objeto de introducir aquellos horizontes sociales y temporales a los que ya antes aludimos. Estas son las responsabilidades decisivas que deben asumir el Estado y la planificación, en la medida, como es obvio, que la naturaleza

política del primero y la eficacia de la segunda permiten encararlas y cumplirlas.

Las discusiones anteriores quizás permiten replantear el falso dilema entre Estado y mercado en términos más cercanos a la realidad de las sociedades modernas capitalistas. De un lado queda en claro el papel indispensable e irrenunciable del Estado en cuanto a establecer los grandes objetivos sociales y a procurar que las fuerzas del mercado se ajusten en la medida de lo posible a esos designios. El segundo sería que ese propósito no puede ignorar la vigencia histórica de ese mecanismo en una sociedad presidida por la escasez, de modo que lo que se realiza para modificar sus bases y para redirigir sus impulsos no puede llegar al extremo de provocar lo que bien podría calificarse —a la luz de variadas experiencias históricas— como la ‘venganza’ del mercado.

#### 4. *La situación en las economías socialistas*

Con el objeto de redondear la discusión, y esclarecer en mayor medida este complejo problema, puede ser útil referirse brevemente al escenario respectivo en las economías socialistas, tanto para calibrar los contrastes como para exponer algunas similitudes.

Si tomamos como ejemplo a la Unión Soviética a través de su evolución histórica, pocos discutirán que el instrumento básico para la asignación de recursos fueron los planes quinquenales, respaldados por el control político absoluto del Estado y del partido comunista, y también por la propiedad pública de los medios de producción, con escasas excepciones, por ejemplo en la agricultura, que no alteran el hecho dominante. Esos fueron los resortes institucionales que materializaron los objetivos económicos y sociales esta-

<sup>8</sup> Véase al respecto, Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, *Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina*, trabajo presentado al Seminario sobre distribución del ingreso y desarrollo, Santiago de Chile, marzo de 1973. *Trimestre Económico*, vol. XLI (2), N° 162, México, abril a junio de 1974.

blecidos como prioritarios, y permitieron su consistencia macroeconómica y tecnológica o material en un grado compatible con el funcionamiento y expansión del sistema.

Por otro lado, la distribución del ingreso y el gasto en consumo también fueron estrictamente controlados, limitando en forma radical la operación 'soberana' del mercado, en parte por el racionamiento pero en medida decisiva por la 'manipulación' de los precios relativos a través de la tributación indirecta o/y fijación administrativa de los precios. Desde este último ángulo bien podría decirse que hubo expedientes secundarios para actuar *a través* del mercado.

Hay cierto consenso en el sentido de admitir que en tiempos más recientes la considerable diversificación y mayor complejidad de la economía soviética ha modificado los pesos relativos de las políticas 'independientes' —al margen o contra— del mercado y aquellas que recurren al mecanismo dentro de los parámetros fijados por el plan y la estructura institucional.

Soslayando las discusiones respecto al significado general de ese cambio, merece desarrollarse la cuestión a la luz de un trabajo reciente de un economista de la URSS, a propósito de los problemas que plantean y los arbitrios que requieren los ajustes de las estructuras de oferta y demanda y específicamente referidos a las nuevas circunstancias en que se plantea el asunto en ese país.<sup>9</sup>

Diferencia desde luego las cuestiones relativas a la demanda global de las que afectan a la correspondiente a bienes o servicios determinados. Respecto a las primeras no es necesario abundar sobre cri-

<sup>9</sup> Véase A. Levin, "Problems in the control of consumer demand", en *Problems of Economics*, vol. XIV, N° 8, diciembre de 1973, tomado de *Yoprosy ekinomiki*, 1973, N° 6.

terios bastante conocidos.<sup>10</sup> Más pertinentes para la discusión son las vinculadas con 'el control de la microestructura de la demanda'. La tarea, señala el autor citado, no sólo consiste en satisfacer la demanda efectiva global; "el aspecto más importante es la clase de mercancías que el consumidor encontrará en los establecimientos comerciales y en qué grado se sentirá satisfecho por su variedad y calidad". Después de referirse a la significación meridiana y capital de las transformaciones en la magnitud y composición de la oferta y del progreso tecnológico —asuntos que, en lo principal, competen al sistema de planificación— destaca la importancia del mecanismo de precios al consumidor, cuyo uso "está basado en la interrelación entre el nivel del precio minorista de una mercancía y el volumen de la demanda por el mismo, lo cual, como sabemos, se caracteriza por su dependencia inversa... Esta circunstancia hace posible estimular —y a veces restringir— la demanda por mercancías a través de cambios planeados en el precio al consumidor de bienes determinados".

<sup>10</sup> Escribe A. Levin al respecto: "The control of aggregate effective demand is a part of the problem of controlling the process of socialist reproduction on the whole. In the given instance the most effective means of controlling demand is the mechanism of planned formation and alteration of the most important national economic proportions. The point is that the dynamics of aggregate effective demand and its quantitative dimensions and boundaries are largely determined by the development of all social production, by the basic proportions of the national economy, and in particular, by the proportions between Group A and Group B in industry, between the accumulation fund and the consumption fund, between the growth of the production of consumer goods and the money incomes of the population, etc. Therefore, by shaping these key proportions in social production on a planned basis it is possible to control the dynamics of the aggregate effective demand of the population and to assure its correspondence to the supply of commodities".

Por último, llama la atención sobre el papel relevante de las medidas requeridas para influir sobre las selecciones del consumidor individual. Al respecto dice que “la tarea de controlar la demanda a través de la educación social y doctrinaria se propone influir sobre la elección del consumidor por medio de la modelación de sus preferencias, opiniones y gustos con el objeto de orientarla dentro de un marco apropiado para la satisfacción de las necesidades normales de los miembros de esa sociedad socialista, y en consonancia con demandas éticas y morales”.

Nos encontramos, como se ve, en terrenos familiares. Sin embargo, la similitud respecto al empleo del mecanismo de mercado no debería hacer olvidar las diferencias sustanciales en lo relativo al encuadramiento básico de los procesos. Desde este ángulo bien puede defenderse la tesis de que ese uso es complementario y subordinado al complejo Estado-Planificación, esto es, la situación más o menos inversa a la existente en una economía capitalista.

Este tipo particular de relación entre

los términos distinguidos a menudo ha sido objeto de críticas —incluso en medios socialistas—, respecto a su eficiencia en la asignación y administración adecuada de recursos. Sin detenernos sobre el punto, vale la pena recordar que ellas se han concentrado principalmente en la llamada ‘microestructura de la demanda’ a la que antes ya se hizo referencia. Sería difícil, en cambio, hacerlas extensivas a la congruencia entre medios y objetivos y al ajuste global del sistema. Como es generalmente aceptado, los logros han sido considerables, tanto en lo que respecta al desarrollo del potencial productivo como a la satisfacción de las hoy día privilegiadas como ‘necesidades básicas’. En este último sentido, con niveles de ingreso medio muy inferiores a los de las economías capitalistas avanzadas, han conseguido estándares de educación y salud, por ejemplo, que se comparan favorablemente con los más altos en esas últimas. En otras palabras, han sido indudablemente ‘eficientes’ desde la perspectiva social.<sup>11</sup>

## II

### Proteccionismo versus... ¿qué? - ¿Destrucción de toda barrera defensiva? ¿Liberalización total?

Indudablemente el dilema no tiene sentido en la forma que se plantea arriba y lo que está efectivamente en juego —particularmente en las economías en desarrollo— son las distintas modalidades para conciliar un proteccionismo esclarecido con los eventuales beneficios del relacionamiento exterior y la división internacional del trabajo.

Para iniciar la discusión puede ser útil traer al análisis algunas viejas obser-

vaciones cepalinas sobre el mismo, aunque ellas, sin duda, no llegan a representar una teoría general sobre la materia.

<sup>11</sup>Para retomar un aspecto mencionado al comienzo de este artículo, conviene no olvidar que el elemento lucro o rentabilidad, si bien ha cobrado mayor importancia con el crecimiento y diversificación de las economías socialistas, continúa no siendo determinante para la fijación de objetivos y prioridades del sistema. Su papel, en cambio, es de evidente significación para evaluar

De un lado está el hecho histórico de que los instrumentos de protección (aranceles, tipo de cambio, disposiciones administrativas) aplicados durante el período de postcrisis y que establecieron la 'situación proteccionista' no se debieron —en lo principal— al propósito de desenvolver la industrialización sustitutiva, sino a dos elementos que se entrelazan: el primero, las penurias del desequilibrio exterior; el segundo, la discriminación en el uso de divisas absolutas o relativamente escasas frente a las demandas internas. Desde este ángulo, esa política se diferenció considerablemente de los fluctuantes empeños por aplicar un 'proteccionismo intencional' respecto a ciertas actividades industriales en la época del crecimiento hacia afuera. Por lo tanto, las prácticas de postcrisis equivalieron a un proteccionismo por derivación, y cristalizaron en una estructuración de resguardos mucho más generalizada y con barreras defensivas muy altas, que poco tenían que ver con los requerimientos efectivos de la promoción industrial o de otras actividades comprometidas. Este juicio general no contradice la existencia de algunas excepciones —como en Argentina y en Brasil— que revelan claramente su propósito industrialista.

Esta realidad fue señalada en numerosos documentos de la CEPAL, ya en el de-

---

la eficacia en el uso de los recursos, contribuir a los ajustes de la microestructura de la demanda y servir de elemento adicional de estímulos para dirigentes y trabajadores de las empresas. En esto, y recordando una clasificación de Pigou, sigue siendo fundamental la diferencia entre el 'fact of profit' —como orientador básico de la asignación de recursos en una economía capitalista o de mercado— y el 'profit motive', que significa únicamente la búsqueda de beneficio personal. (Véase, de P. Sweezy, *The present as history*, The Monthly Review Press, New York, 1970.)

cenio de 1950.<sup>12</sup> Desde este ángulo, pues, tendrían justificación los esfuerzos en pro de una 'racionalización' del esquema proteccionista heredado, tanto en lo que se refiere a aranceles como a otros arbitrios de mayor discrecionalidad administrativa. Pero esta orientación eventual no implica ciertamente la negación de la tesis proteccionista general, que tiene fundamentos sólidos y bien conocidos, a los que se aludirá más adelante. Pensar del otro modo recordaría al viejo refrán de que 'no hay que botar el niño junto con el agua sucia donde se lo está lavando'.

Otro aspecto sobresaliente es la vieja argumentación cepalina sobre el distinto carácter y efectos de los expedientes proteccionistas en las economías industrializadas y en las subdesarrolladas. En síntesis: no tienen efectos restrictivos globales sobre el comercio exterior si se aplican en la periferia, como lo demuestra inequívocamente su crónica inclinación deficitaria en las transacciones externas. Suelen tenerlos, en cambio, cuando son practicados por las economías centrales. En otras palabras, mientras en éstas tienden a disminuir las importaciones (y de rebote las exportaciones de los perjudicados), en las otras —en lo esencial— no afectan la *magnitud* sino que la *composición* de las compras en el exterior.

Un caso ilustrativo, y en cierto modo extremo, de las contradicciones que surgen de hacer caso omiso de esa diferencia puede encontrarse en declaraciones recientes de fuentes norteamericanas respecto a la necesidad de que Brasil 'liberalice' su política en materia de importa-

---

<sup>12</sup>Véase sobre la materia, *En torno a las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 14, Santiago de Chile, 1977, especialmente el Capítulo II, "Industrialización y protección".

ciones.<sup>13</sup> Como es obvio, la reclamación no puede vincularse a la incidencia restrictiva —general de esa conducta— dado el persistente y cuantioso déficit de la cuenta corriente brasileña en los últimos años, sino a la discriminación respecto a la composición de las compras en el exterior.

Visto el mismo problema desde otro ángulo, esa no diferenciación de las realidades propias del centro y la periferia lleva a una situación paradójica. Mientras se amplía y recrudece la crítica sobre el proteccionismo (por medios no convencionales) de las economías industrializadas, y que se concentra en las persistentemente superavitarias (Japón y Alemania Federal), también se activa la onda anti-proteccionista en algunos núcleos latinoamericanos, aunque las situaciones respectivas en uno y otro caso sean esencialmente distintas.

Se trata, como se argumentó, de dos corrientes con muy distinta inspiración y objetivos. En el primer caso, parece evidente que el propósito es *acrecentar* las corrientes del comercio y contribuir al reequilibrio de transacciones centro-periferia e intracentrales. En el segundo, resulta difícil imaginar incidencias sobre la magnitud del intercambio con el exterior, pero sí se perfilan con nitidez los efectos sobre la *composición* de las importaciones, que inevitablemente tenderían a reflejar las 'fuerzas del mercado' (léase distribución del ingreso), y a distanciarse de cualquier propósito deliberado de política económicosocial. Los ensayos aislados al respecto son tan elo-

cuentes que no requieren mayores razonamientos.

El solo hecho de que se perpetúen los deslices proteccionistas allí donde es difícil justificarlos —por la elevada productividad media de las economías y por su mayor flexibilidad estructural para ajustarse a nuevas circunstancias—, es un argumento convincente para defender la legitimidad de los arbitrios defensivos allí donde predominan realidades sustancialmente distintas en ambos aspectos.

Sin duda, tras la variedad de fundamentos que van desde las oportunidades para las industrias incipientes hasta las consideraciones estratégicas y de soberanía, sobresalen dos realidades básicas interrelacionadas. Una, es la sustancial 'brecha de productividad' entre las economías subdesarrolladas y las centrales, que abona el principio de conductas o tratamientos desiguales entre desiguales. La otra, es el hecho no menos diáfano de que las actividades donde esa brecha no existe o es mínima —y que no requerirían, por lo tanto, ninguna protección—, constituyen segmentos reducidos del cuerpo económico, principalmente actividades primarias, que no permitirían un desarrollo generalizado (aunque desigual) del sistema y serían incapaces de absorber la fuerza de trabajo. Se trata, innecesario es decirlo, de dos cuestiones centrales en las digresiones de la CEPAL sobre el asunto.

Pero ellas, claro está, no implican *cualquier* proteccionismo sino una aplicación racional del principio básico, esto es, una que considere las múltiples condicionantes económicas, sociales, culturales y el contexto histórico-político de esa práctica en cada momento o período. Este planteamiento, por demás genérico, puede dilucidarse en buena medida si se examinan los 'dilemas' siguientes.

<sup>13</sup>Véase, por ejemplo, la exposición de C. Fred Bergsten, Secretario Adjunto del Ministerio de Hacienda de Estados Unidos, ante la Cámara Americana de Comercio, en San Pablo, 8 de diciembre de 1977.

### III

## Ventajas comparativas versus ¿qué? - ¿No comparabilidad de las ventajas? ¿Voluntarismo en la asignación de recursos?

La reducción al absurdo en esta materia ha significado que un tema primordial y extraordinariamente complejo amenace transformarse en un mito o simplismo ideológico.

A don David Ricardo no puede atribuírsele culpa alguna de esto. Como otros grandes representantes del pensamiento clásico, realizó un ejercicio de elevada abstracción a la luz de presupuestos o datos objetivos, claramente identificados en su carácter y en su medio histórico. La profunda mutación de las circunstancias de referencia no canceló la verdad o aproximación relativa de sus deducciones, pero sí redujo sustancialmente su poder explicativo y normativo.

En ese proceso, las ventajas comparativas asentadas en el medio natural o en una situación histórica (y estática) determinada fueron sobrepasadas (no negadas, en su sentido dialéctico) por las llamadas ventajas adquiridas, concepto dinámico por excelencia, hijo del progreso técnico y su irradiación, pero también de decisiones políticas en esencia voluntaristas —no en la acepción peyorativa del término, pero sí en aquellas encuadradas dentro de los límites de lo posible y conveniente. La experiencia de Japón nunca deja de mencionarse como paradigma de esta evolución, pero en el desarrollo moderno hay muchas otras donde las ventajas naturales y adquiridas se combinan en diferentes formas y proporciones. Desde este ángulo, por cierto, no debe olvidarse a muchos países latinoamericanos, en los que el peso relativo de lo 'dado' y lo 'ad-

quirido' se modificó radicalmente, sobre todo en el transcurso del último medio siglo.

Hasta aquí nada nuevo hay en lo expuesto, pero conviene la reiteración para acercarnos al nudo de la discusión.

Cualquiera sea la incidencia relativa de los componentes, lo cierto es que se mantiene abierto el problema de la comparatividad, esto es, el de asignar recursos en el futuro (o reasignar el uso de las capacidades existentes) de acuerdo al criterio de las ventajas diferenciales.

La línea más ortodoxa sobre la materia sostiene un criterio-guía muy claro y tajante (por lo menos en su presentación ideológica), cual es la confrontación con los estándares internacionales, que en lo esencial están determinados por las productividades y precios vigentes en las economías centrales. La mayor o menor competitividad respecto a ese punto de referencia determinaría la 'economicidad' o 'eficiencia' de las actividades consideradas. La 'equiparidad' con esos niveles justificaría su existencia; las 'desventajas comparativas' su extinción.<sup>14</sup>

Se trata, por cierto, de la versión extrema de una lógica 'darwiniana' que, en

<sup>14</sup>En cierto modo, la operación implicaría el 'fin del subdesarrollo', en la medida que entre sus características fundamentales están la brecha de productividad (e ingreso) respecto al centro y la heterogeneidad estructural. Infortunadamente, no queda muy claro qué ocurriría con las actividades 'ineficientes' y la fuerza de trabajo ligada a ellas...

verdad, nunca ha predominado. Sin embargo, sería erróneo subestimar la significación pasada y actual de esa tesis en el desarrollo económico internacional, y particularmente en los países de la periferia. Germinada en el propicio caldo de cultivo de la Inglaterra imperial, es otro de los fantasmas que, todavía, vagan por el mundo.

La literatura cepalina debió necesariamente encarar el tema al patrocinar la industrialización y criticar el 'esquema pretérito' (Prebisch) de división internacional del trabajo.<sup>15</sup> No cabe en estas notas volver pormenorizadamente sobre el raciocinio, pero sí vale la pena resumir su tesis central. Para ésta, más que las relaciones productividad-precios con los rubros alternativos del exterior, la consideración esencial es la contribución a la oferta interna que puede hacer la fuerza de trabajo desocupada, subempleada o que vegeta en actividades de insignificante rendimiento y prioridad social.

Como es obvio, esta opción válida no implica legitimación de cualquier iniciativa. Aparte de las limitaciones físicas, tecnológicas, de tamaño del mercado, etc., predominarán las consideraciones afinadas en la distinta productividad marginal social de los propósitos<sup>16</sup> u otros cri-

terios, que pueden también ser ajenos a la economía. Aquí, entonces, reside el principal criterio definidor de 'ventajas comparativas' y por derivación, téngase en cuenta, la guía para el proteccionismo racionalizado.

El examen anterior evidentemente corresponde a las discusiones sobre la industrialización sustitutiva y en las circunstancias de una capacidad para importar que evoluciona insatisfactoriamente. La expansión extraordinaria del comercio internacional y/o el crédito externo en el período que se abre en la segunda mitad de los años 60 recolocó el problema de las ventajas comparativas en términos de otra disyuntiva. Ya no se trataría de elegir entre el desperdicio de recursos ociosos o subempleados y las oportunidades creadas por la industria protegida e 'ineficiente', sino de optar entre una asignación que economiza divisas (y las deja libres para otros destinos) a través de la producción de reemplazo y la generación de las mismas gracias al incremento de las exportaciones y de los préstamos e inversiones del exterior.

En el fondo, el cambio tiene mucho de engañoso ya que el segundo dilema reconstituye la argumentación de los defensores del 'esquema pretérito'. Sin embargo, no hay duda que los acontecimientos del último decenio, antes recordados, recargaron las baterías gastadas de la proposición

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, R. Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, caps. II y III.

<sup>16</sup> Sobre este punto, el artículo precitado señala lo siguiente: "El incremento de capital deberá aplicarse en tal forma que traiga consigo el máximo de producto, lo cual sólo ha de lograrse cuando se igualen las productividades marginales en las distintas aplicaciones". "Con este criterio como base puede resolverse la cuestión de cómo se ha de aprovechar mejor la limitada capacidad para importar: qué productos que antes se importaban se producirán interiormente y qué productos conviene seguir importando. La conveniencia de desarrollar la industria del hierro y acero en

vez de una industria química pesada, o de producir internamente todo el calzado que requiere la población, o si se quiere, todo el trigo que ahora se importa, dependerá de esas producciones según las distintas alternativas en la inversión del capital disponible, y las demás condiciones que determinan la eficacia productiva. Si el mismo capital que necesita la industria del hierro y acero arroja una productividad superior al de otras producciones sustitutivas de importaciones, su desarrollo será económico, a pesar de que su costo sea más alto que el del producto extranjero. Puede ser alto, pero no tan alto como en otros casos, dado el nivel medio de productividad del país".

ortodoxa. Más aún, puesto que la vilipendiada industrialización sustitutiva del pasado permite ahora ampliar la plataforma exportadora con manufacturas diversas (que para América Latina ya representan alrededor de un quinto del total), se remozó en parte su visión decimonónica de la división internacional del trabajo.

Muchas observaciones suscita este nuevo ángulo del asunto. Una primera y elemental: que la versión reformada descansa sobre un comportamiento de la economía y el comercio mundiales considerablemente modificado después de la crisis del petróleo, y aun antes, a causa de las dificultades de los países centrales para sostener un ritmo dinámico y estable de actividad, esto es, el cuadro de *'stagflation'*.

Una segunda, y seguramente más decisiva para la discusión, estriba en que incluso si se tiene una apreciación discretamente optimista acerca de la materia, sea sobre las perspectivas de las economías industrializadas, sea sobre los márgenes que, aparte de lo anterior, existen para que países de la periferia continúen el aumento y diversificación de sus exportaciones, quedarían pendientes interrogantes fundamentales sobre la naturaleza y consecuencias de esa política.

Por de pronto pueden imaginarse dos versiones de la misma. En una, el dilema entre obtener una divisa a través de las exportaciones o mediante industrialización 'hacia adentro' se resuelve y diluye en la fusión de los términos de la alternativa, que en lugar de excluirse se refuerzan mutuamente. Como se comprende, un esfuerzo en el sentido de la industrialización puede tener como consecuencia un incremento próximo o futuro de las exportaciones (como en la práctica ha solido ocurrir), así como un avance en la segunda dirección podría también promover la industrialización por obra de sus reflejos o enlaces (*links*) hacia adelante o atrás (como también ha sucedido en algunos casos).

Pero en la otra versión —situada a propósito en el extremo opuesto— el dilema no deriva en una síntesis de contrarios (relativos) sino que en el desarrollo pleno del antagonismo. Desde esta perspectiva, la industrialización sustitutiva (pasada y futura) se descarta por principio— salvo que llene la exigencia rigurosa y limitante de su competitividad internacional,<sup>17</sup> hecho que, en muchos casos, implicará control extranjero. El eje de la política será, pues, la promoción de exportaciones; y dentro de éstas, especialmente las del sector primario o extractivo donde más gravitan las ventajas comparativas naturales. En parte importante de ellas —por ejemplo las de origen minero— la inversión foránea tendrá seguro predominio.

En resumen, este segundo camino representaría la reactualización ampliada y modernizada del modelo clásico, con consecuencias sociales y políticas similares en sus dimensiones más gruesas —empleo insuficiente, distribución agudamente desigual, divorcio radical de las estructuras de producción y consumo, tensiones internas y externas considerables.

Se trata, ya lo señalamos, de una alternativa extremada, pero que puede tener utilidad para situar diferentes modalidades concretas, según ellas se aproximen o alejen de las modalidades-tipo.

Para cerrar esta sumaria exploración valga recordar un aspecto meridiano y primordial: el análisis de éstas como de otras cuestiones relacionadas no puede avanzar mucho sin considerar las profundas diferencias en las situaciones nacionales. Como parece evidente, y lo corrobora la experiencia internacional, cada uno de

<sup>17</sup> Nótese que esta competitividad puede depender no sólo, o tanto, de su productividad real o física como, por ejemplo, de un nivel tan bajo de salarios que la torne rentable, verbigracia, desde la óptica empresarial 'competitiva'.

esos dilemas se plantea con características muy distintas según sean las dimensiones actuales o potenciales del mercado interno. Poca duda cabe de que existe una relación clara, aunque variable, entre ese factor y el grado de apertura (incluidos los niveles y formas de la protección y la naturaleza de las opciones en cuanto a ventajas compa-

rativas) de las economías. Pero así y todo, los casos más afortunados de países de mercado interno relativamente pequeño (como los nórdicos), comprueban inequívocamente su proximidad a la que llamamos primera versión, esto es, aquella donde industrialización y apertura se conjugan en vez de antagonizarse.<sup>18</sup>

## IV

### ‘Apertura’ versus ... ¿qué? - ¿Autarquía? ¿resistencia a incrementar o diversificar exportaciones? ¿o a aumentar las importaciones?<sup>19</sup>

Evidentemente, la controversia no se plantea en esos términos.

En lo fundamental, casi todos —por diversas razones y en distintos grados y modalidades— son ‘aperturistas’, como lo fue la postura tradicional de los trabajos de la CEPAL, y a despecho de todas las observaciones en contrario.

Ocurre, sin embargo, que algunas visiones del fenómeno se encajan en el chaleco de fuerza del criterio ortodoxo sobre ventajas comparativas y así, a la postre, sólo llegan a legitimar aquellas actividades exportadoras que descansan en el acervo natural u otras que resultan rentables a

causa de niveles irrisorios de salarios, o por la participación omnipresente de gestores extranjeros.<sup>20</sup> Desde un ángulo divergente, la apertura debería ser el medio de acentuar a la vez la diversificación y la especialización productivas, elevar los estándares de productividad e ingreso, y aprovechar las oportunidades de nuevas modalidades de inserción en el esquema de división internacional del trabajo.

Por otro lado, esta posición aperturista se basa en consideraciones por demás evidentes.

En lo que se refiere principalmente a los países con mayor dimensión actual o potencial de mercado interno, la ampliación de las exportaciones y su diversificación necesaria y consiguiente es una condición *sine qua non* para disponer del volu-

<sup>18</sup> En Suecia, por ejemplo, las exportaciones representan alrededor de la cuarta parte del PBI, lo que evidencia la significación de la industrialización ‘hacia adentro’. Y aún allí donde la proporción exportada es mucho más alta, como en Noruega (en torno al 40%), ello va de la mano y tiene como respaldo una intensa industrialización con destino doméstico.

<sup>19</sup> Varios aspectos de gran importancia sobre el tema fueron abordados por Héctor Assael en su artículo “La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas”, que aparecerá en el N° 7 de esta misma *Revista*.

<sup>20</sup> Respecto a los niveles de salarios parece obvio que ellos serán menores que en las economías de alto desarrollo —como ocurrió siempre con los llamados *late comers*—, pero no hay razón valedera para que no equiparen o excedan los promedios de los países de origen.

men creciente de importaciones que requiere el crecimiento más o menos dinámico del producto con destino interno o 'hacia adentro' (lo que por cierto no implica ignorar el efecto dinamizador de la demanda exterior). Ello puede significar elevaciones o disminuciones del coeficiente de importaciones, según sean las circunstancias, entre ellas la fisonomía del mercado exterior y la posibilidad de conseguir recursos adicionales mediante préstamos o inversiones. En la medida que es menor la segunda opción (o no se desea descansar sobre ella) será mayor la necesidad de dinamizar las exportaciones.

Por otra parte, y esto corresponde de preferencia a las economías de mercado interno más o menos reducido, aunque también gravita la realidad anterior, el hecho fundamental es que la demanda exterior juega un papel decisivo y *directo* para el dinamismo del sistema. Complementa en mayor o menor proporción la precariedad del soporte doméstico, y así hace posible que se desarrollen actividades que no podrían haberlo hecho sin aquella participación de la demanda exterior.<sup>21</sup>

Siguiendo este argumento podría aducirse, y con razón, que el tamaño del mercado constituye una de las principales ventajas comparativas, dado que facilita el desarrollo o la asimilación de las denominadas adquiridas. La expansión de la demanda interna, en todo lo que sea posible, y la complementación a través de acuerdos

regionales, constituyen opciones no reñidas con la apertura hacia el 'resto del mundo', pero que establecen una plataforma más firme de apoyo, incluso respecto al último objetivo, como lo sugiere la experiencia europea, incluso la de la órbita socialista.

Las desavenencias principales aparecen más allá de estas observaciones.

Una principal —y que ya se mencionó aunque en otro contexto— deriva de las relaciones entre la promoción de exportaciones y la naturaleza de las importaciones. Para unos, el 'aperturismo' es conveniente en la medida que permita acrecentar la compra en el exterior de bienes y servicios de mayor productividad social, destinados a la inversión o al consumo. Para los otros, esa política tiene como ingrediente principal la 'liberalización', esto es, el relajamiento drástico o abandono de todo propósito discriminatorio respecto a esa corriente, lo que implica la reducción generalizada y sustancial de cualquier obstáculo que se oponga al objetivo, sean aranceles u otros.

En América Latina hemos visto variedades más o menos acentuadas de ambas modalidades de 'aperturismo', y resulta claro que el eje de la discusión estriba en la evaluación de sus repercusiones 'desarrollistas' o sociales. El dilema, pues, no consiste en una elección abstracta entre abrir o no abrir las economías (en los sentidos antes planteados), sino que en los objetivos y consecuencias de las distintas versiones de la política considerada.

#### *La asimetría de la apertura: la experiencia de Brasil*

Otros aspectos del problema se disciernen cuando se examinan algunas experiencias particulares de la región, tal la del Brasil, que a menudo se considera como ejemplar en esta materia por la adaptación oportuna y resuelta a las condiciones ex-

<sup>21</sup>La situación genérica de ambos tipos de economías recuerda la aguda observación del profesor Arthur Lewis en el sentido de que el "motor" del crecimiento económico es el progreso técnico y que el comercio exterior debería servir como lubricante y no como fuerza motriz del mismo. Evidentemente, la significación relativa de las funciones variará según sea la realidad de los países en cuanto a tamaño, variedad de recursos, ubicación geográfica, etc. (La tesis fue expuesta en su *Janeway Lectures*, en Princeton, 1977.)

pansivas de la economía mundial que emergen en la segunda mitad de los años sesenta. Permitaseme referirme a un trabajo anterior para discutir ahora la naturaleza y moralejas de ese caso.<sup>22</sup>

Aquellos vientos propicios del exterior constituyeron el soporte básico de lo que se llamó una política 'extrovertida', de apertura hacia afuera, en contraste con las 'introvertidas' del pasado. Para su materialización se conjugaron tres elementos estrechamente relacionados: de un lado, la promoción enérgica de exportaciones no tradicionales —manufacturera y materias primas—, luego, una corriente voluminosa de créditos y capital extranjeros; y en tercer lugar, el incremento sostenido de las importaciones de bienes intermedios y de capital.<sup>23</sup>

Para el análisis conviene tener en cuenta la evolución de las exportaciones y las importaciones, así como la de los flujos financieros.<sup>24</sup>

Respecto a las primeras, bien se sabe que ellas crecieron con rapidez. Entre esos años, a un ritmo promedio ligeramente superior al 10% anual. Ese compás de expansión fue casi idéntico al del producto global, de modo que no se modificó la relación entre ambas magnitudes. En otras palabras, la ponderación correspondiente de las demandas externa e interna no se modificó y, por lo tanto, el

principal "motor de crecimiento" siguió siendo el mercado interior o, si se quiere, el 'desarrollo hacia adentro'.

Otra perspectiva se vislumbra si se atiende a la composición sectorial del producto interno y de las exportaciones. Para nuestros fines interesa sobre todo que el vigoroso crecimiento del producto manufacturero durante el período 1970-1974 (12% anual), fue holgadamente aventajado por el correspondiente a las exportaciones del mismo sector, las que se elevaron casi un 20% por año. En algunos grupos particularmente dinámicos —como el metalmecánico y el químico— las alzas respectivas fueron 15 y 20% y 13 y 32%.

Desde este ángulo, en consecuencia, no sólo hubo una apertura absoluta y relativa hacia el comercio exterior, sino que ella estuvo acompañada por un impulso hacia la industrialización con miras al mercado doméstico, tanto es así que —a pesar de lo anotado en el párrafo anterior—, la demanda nacional absorbió el 86% de un producto industrial en 1974 que, como se vio, se acrecentó considerablemente durante el período.

Volviendo sobre un punto antes planteado, esa experiencia parece asemejarse a una de las versiones identificadas sobre los nexos entre industrialización y promoción de exportaciones. No obstante, surgen otros elementos cuando se incorpora a la discusión el comportamiento de las importaciones y del financiamiento externo.

En efecto, si se comparan las tasas de crecimiento que exhiben el producto interno y las importaciones en dicho lapso, los contrastes son llamativos, tanto así que las segundas aumentan un 22% por año *vis-à-vis* el 10.7% del producto. De este modo, la relación entre importaciones y producto interno bruto pasa de 7% en 1970 a 10.4% en 1974 (fue de 5.5% en el pe-

<sup>22</sup> Véase, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N° 13, Santiago de Chile, 1977.

<sup>23</sup> Brasil no aplicó los criterios de 'liberación' de importaciones en el sentido antes discutido aquí, aunque las adquisiciones de bienes de consumo se acrecentaron considerablemente en términos absolutos.

<sup>24</sup> Los antecedentes registrados fueron tomados del trabajo antes citado y del *Estudio Económico de América Latina, 1976* (E/CEPAL/1026/Rev. 1), Santiago de Chile, 1977 y se refieren al período 1970-1974.

riodo 1964-1969). No cabe duda, pues, que desde esta perspectiva la evolución fue llamativamente extrovertida.

El desequilibrio se reproduce con más nitidez si se considera al sector manufacturero y algunas de sus ramas principales. En su totalidad muestra un incremento de la relación importaciones-producto, que va desde 14% en 1970 a casi 24% en 1974, desnivel que se reproduce aproximadamente en rubros como el metalmecánico y el químico. De todos modos, es importante no olvidar que las exportaciones manufactureras se acrecentaron durante el lapso a una tasa que duplicó la promedia de la economía.

Sea como sea, parece evidente que en éste, que podría llamarse 'caso ejemplar' de apertura, volvió a aflorar una contradicción que fue objeto de atención permanente en la CEPAL, esto es, la asimetría más o menos pronunciada entre la demanda de importaciones que genera y caracteriza la modalidad de crecimiento dominante en América Latina, y la capacidad de ésta para crear divisas suficientes para cancelar los compromisos con el exterior.

Claro está, Brasil tuvo una vía de escape bien conocida: la inversión extranjera, y particularmente el endeudamiento. Este último (deuda externa privada y pública con garantía estatal) pasó de 5 295 millones de dólares en 1970 a 31 200 millones en 1977.<sup>25</sup> Pero no todos los países estuvieron o pueden situarse en la misma posición; y en el caso del propio Brasil, los acontecimientos posteriores a 1974 obligaron a una profunda revisión del tipo de apertura asincrónica hasta entonces practicado, dejando moralejas

<sup>25</sup> En 1977 había llegado a 31 200. Véase el *Estudio Económico de América Latina, 1977*, (mimeografiado E/CEPAL/1050) Santiago de Chile.

que conviene recordar en las discusiones sobre el tema.<sup>26</sup>

Naturalmente, la propensión al desequilibrio externo que caracteriza a los países que emprenden una expansión económica de sus economías, puede enfrentarse con diferentes respuestas. Desde el ángulo más ortodoxo, la conducta prescrita es bien conocida y debe traducirse en la reducción de los niveles de actividad, empleo, inversión, gasto público, etc., hasta el límite dictado por el relacionamiento externo, y en lo esencial por la capacidad para importar.<sup>27</sup>

En general, la experiencia latinoamericana no siguió ese camino en las fases de depresión, guerra o estrangulamiento exterior, que debieron encarar en los decenios de los años 30, 40 y 50 y parte de los años 60. En vez de comprimir sus economías y resignarse a las vicisitudes y oportunidades mediocres del comercio exterior, los países de mayor gravitación —y con mejores posibilidades para proceder de esta manera— consiguieron crecer a tasas razonables según la medida histórica, ciertamente más alta que lo que habría considerado posible y adecuado la receta tradicional. En la práctica, entre 1950 y 1965, por ejemplo, en tanto el pro-

<sup>26</sup> Es evidente que el alza de los precios del petróleo en 1973-1974 tuvo una incidencia considerable en el proceso comentado. Sin embargo, este factor actuó más bien como detonante del desequilibrio que venía gestándose. En la práctica, entre 1970 y 1974 el valor de la importación de petróleo pasó de unos 600 millones de dólares a 2 600 millones, en tanto que el total de compras subió de 6 200 millones a 12 600 millones. En suma, el mayor gasto por el primer concepto representó menos de la tercera parte del incremento global. (Véase el *Estudio Económico de América Latina, 1975*.)

<sup>27</sup> Como es obvio, no discutimos aquí lo que podría llamarse un 'desequilibrio crítico' del balance exterior, como el provocado, por ejemplo, por el desbocamiento de un proceso inflacionario.

ducto interno de América Latina aumentó un 5.2% por año, la capacidad para importar sólo lo hizo en un 1.9%.<sup>28</sup>

A raíz de la crisis del petróleo y de la baja de algunos precios de productos primarios, el problema se planteó con gran intensidad en la coyuntura 1974-1975. En tanto algunos países se empeñaron por acomodarse a la situación conjugando en lo posible los objetivos básicos en relativo conflicto —crecimiento, empleo, estabilidad y balance exterior—, otros se incli-

<sup>28</sup> Véase nuevamente, *Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, Cuadernos de la CEPAL, N° 13, *op. cit.*

naron hacia privilegiar únicamente los vinculados al balance de pagos y la inflación poniendo en práctica políticas restrictivas que sobredosificaron la receta ortodoxa y provocaron inusitados retrocesos en los niveles de actividad y empleo. La primera estrategia, como es obvio, requirió volver la espalda a cánones ortodoxos ya comentados, por ejemplo, discriminando en el empleo de las divisas de modo que permitiesen conseguir los mayores efectos activadores y los menores sobre el desequilibrio exterior. La resistencia ideológica, en otros casos, llevó necesariamente al otro y socialmente costoso resultado.



## La evolución económica en Centroamérica

*Gert Rosenthal\**

El desarrollo de los países centroamericanos en el último cuarto de siglo presenta rasgos positivos que el autor destaca: el promedio anual de crecimiento económico superó al 5%, el ingreso real por habitante casi alcanzó a duplicarse, se expandieron y diversificaron las exportaciones, se impulsó la industrialización, se ampliaron y mejoraron las comunicaciones y los servicios sociales, etc. Sin embargo, se han mantenido viejos problemas y han aparecido otros nuevos: la dependencia externa, la tendencia al desequilibrio exterior, la distribución desigual de los frutos del crecimiento económico, con sus secuelas de pobreza, desempleo, subempleo y marginalidad, las crecientes dificultades de los sistemas políticos para integrar las presiones divergentes de una sociedad en acelerado proceso de diversificación, y las incoherencias y conflictos entre los sectores público y privado. A ello se agrega, en los últimos años, los problemas provocados por el alza del precio del petróleo, la inflación y el creciente endeudamiento exterior.

Una vez considerados estos aspectos, el autor pasa rápida revista a la evolución del Mercado Común Centroamericano y a los obstáculos económicos y políticos que ha debido enfrentar durante la última década, para concluir aportando algunas ideas realistas y pragmáticas que permitirían renovar su vitalidad.

\*Director de la Subsección de la CEPAL en México.

## I

En este ciclo sobre Centroamérica, se me ha pedido aborde la evolución, situación presente y perspectivas de las economías de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, además de comentar el estado actual del Mercado Común Centroamericano.\* Es a todas luces un tema demasiado amplio para una exposición tan breve, y por este motivo quisiera simplemente exponer algunas reflexiones sobre las características salientes del desarrollo en dichos países durante los últimos años; este procedimiento permitirá considerar, por cierto, el tema de la integración económica centroamericana.

Por razones obvias, no abusaré de las estadísticas —accesibles en numerosas publicaciones— y sólo haré referencias concretas a países cuando afirmaciones de carácter general sobre Centroamérica no sean claramente aplicables a todos. Esta forma de proceder, desde luego, oculta lo obvio: que Centroamérica no constituye una sola unidad económica, y aun cuando las tendencias que describiré apunten en la misma dirección para los cinco países, ello ocurre con distintos grados de intensidad y con características disímiles.

## II

Para comenzar, puede señalarse que la evolución de las economías de los cinco países centroamericanos desde la postguerra se ha caracterizado por seis problemas, que son: 1) el crecimiento económico sin equidad; 2) la expansión de la capacidad productiva con insuficiencias dinámicas; 3) la creciente comple-

\*Este artículo se basa en una exposición hecha ante el "Council of Foreign Relations" en Nueva York en mayo de 1978. Las opiniones expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor.

alidad de las economías y sociedades centroamericanas sin las reformas políticas correspondientes; 4) el crecimiento y la diversificación de las exportaciones con una continuada vulnerabilidad del sector externo; 5) un diálogo de sordos entre los sectores público y privado sobre el papel que supuestamente le corresponde a cada uno en la promoción del desarrollo económico, y 6) los estímulos y las restricciones de la integración económica en Centroamérica.

Exploremos estos temas con mayor detenimiento:

### 1. *El crecimiento económico sin equidad*

Tan equivocado sería afirmar que los países centroamericanos han experimentado un dramático proceso de desarrollo económico durante el último cuarto de siglo, como argüir que no se ha producido cambio alguno desde 1950, aunque no es difícil encontrar opiniones en ambos sentidos. En realidad, todos los países han experimentado una expansión económica significativa durante este período, con una tasa de crecimiento promedio en el producto interno bruto del 5.3% en términos reales entre 1950 y 1977. (Las tasas más dinámicas se registraron en Nicaragua y Costa Rica, y la menos dinámica en Honduras.) Aun tomando en cuenta las elevadas tasas de crecimiento vegetativo de la población en esta parte del mundo, el ingreso real per cápita casi se duplicó durante dicho lapso, lo cual puede considerarse satisfactorio para países cuya dotación de recursos no es particularmente favorable.

Aun en la presente década, un período durante el cual la región tuvo que enfrentar problemas de particular gravedad —el aumento desmedido en los precios

del petróleo, los desajustes en el mercado monetario y financiero internacional, la escasez de materias primas y de algunos productos estratégicos en 1974-1975, varias sequías y, como si todo lo anterior no fuera suficiente, tres catástrofes naturales de grandes proporciones: en Nicaragua, Honduras y Guatemala— la tasa de crecimiento real excedió el 5.6% anual en promedio.

Este largo período de expansión económica, con sus naturales altibajos, se vio acompañado por ciertos cambios en los cinco países. Así, se produjo un importante proceso de urbanización, el suministro de determinados servicios básicos mejoró sustancialmente, se ampliaron las comunicaciones al grado que en la actualidad quedan pocos lugares poblados en la región que puedan considerarse realmente aislados, y la importancia relativa de las actividades secundarias y terciarias aumentaron constantemente en relación a las actividades primarias. Sin embargo, la pregunta crucial que debe plantearse es si los frutos del crecimiento y de los cambios descritos tuvieron una repercusión permanente sobre la mayoría de la población centroamericana.

Dos corrientes de opinión tratan de responder a esta incógnita. La primera argumenta que efectivamente se produjo una propagación de los efectos de la expansión económica, y en apoyo a su tesis señalan la existencia de una creciente 'clase media', sobre todo en las áreas urbanas; la reducción en algunos indicadores sociales negativos tales como tasas de analfabetismo y de mortalidad y morbilidad infantil; la notable expansión de la red vial y de telecomunicaciones que necesariamente contribuyó a una mayor integración social dentro de cada país; el proceso con eufemismo llamado 'modernización' registrado en todos los países; y el impresionante

aumento en el consumo de bienes duraderos y no duraderos.

En cambio, argumentan otros que para la mayoría de la población no se produjo un cambio perceptible en su nivel de bienestar durante los últimos veinticinco años. Los sostenedores de esta opinión señalan que el modelo de crecimiento en Centroamérica es altamente concentrador de los ingresos; que si bien podría ser cierto que algunos indicadores socioeconómicos reflejan mejoras relativas también podría afirmarse que en términos absolutos, hoy en día, por ejemplo, hay más analfabetos en la región que los que había hace un cuarto de siglo; que la ampliación de la infraestructura física antes referida sólo ha beneficiado a una minoría, y que incluso el ingreso real de los más pobres de la sociedad probablemente haya declinado por el efecto combinado del sistema de tenencia de tierra y el fenómeno inflacionario de los últimos años.

Ante la falta de información estadística confiable sobre la evolución de la distribución del ingreso en la región, resulta imposible que los defensores de ambas posiciones fundamenten satisfactoriamente sus argumentos. Sin embargo, con los elementos de juicio disponibles, puede afirmarse que la verdad está en un punto intermedio entre ambas posiciones extremas. Sin embargo, hay un hecho innegable: el crecimiento económico en todos los países no favoreció por igual a todos los estratos de la población —en rigor podría decirse que prácticamente marginó a un amplio sector de la misma— y que una proporción muy significativa de dicha población —quizás cercana al 50%— vive en condiciones que podrían catalogarse como de pobreza extrema aplicando cualquier criterio razonable.

La distribución muy desigual del

ingreso en todos los países —la situación en Costa Rica en apariencia es menos aguda que en los demás— ofrece contrastes chocantes, dado que los estratos de medianos y altos ingresos tienden a emular los patrones de consumo de las sociedades occidentales industrializadas. De esta manera, es muy frecuente, sobre todo en las ciudades capitales de la región, ver tugurios deplorables a pocas cuadras de elegantes centros comerciales que ofrecen en venta los productos más exóticos, la mayoría de ellos importados, por supuesto.

## 2. *La expansión de la capacidad productiva con insuficiencias dinámicas*

Lo expresado nos lleva a la segunda cuestión. Quizás convenga recordar la teoría lanzada por Raúl Prebisch hacia fines de los años sesenta sobre la 'insuficiencia dinámica' de las economías latinoamericanas. Tal como ya se señaló, 27 años de crecimiento económico a tasas bastante satisfactorias apenas han incidido sobre el nivel de bienestar material de un sector importante de la población, y a pesar de este elevado ritmo de expansión económica, tampoco se ha logrado generar puestos de trabajo productivo para toda la población económicamente activa. En promedio, el desempleo abierto oscila entre el 8 y el 15% de dicha población; más aún, algunos estudios estiman que el subempleo podría llegar hasta el 40 y 50% de la misma.

Posiblemente las variables demográficas que caracterizan la región contribuyen a esta situación. Los países centroamericanos registran algunas de las tasas más elevadas del mundo en el crecimiento de su población, y con excepción de Costa Rica, no puede decirse que esta tasa haya disminuido en los últimos

25 años. La población total de la región creció de 8.3 millones de habitantes en 1950 a 19 millones hacia fines de 1977; y se estima que alcanzará a 39 millones al término del siglo. Además, se trata de una población joven, con una elevada tasa de dependencia de la población económicamente activa.

Pero la llamada insuficiencia tiene otro rasgo. Centroamérica constituye un caso típico entre aquellos países en vías de desarrollo cuyas economías dependen en alto grado de la exportación de productos básicos cuya demanda mundial crece lentamente y está expuesta, además, a fuertes fluctuaciones cíclicas; todo esto introduce gran incertidumbre —para no decir inviabilidad— al desarrollo sostenido de estas economías. Son éstas, además, el fundamento básico de las reivindicaciones ‘tercermundistas’ de reestructuración del orden económico internacional. Claro está, y no obstante las predicciones periódicas de los economistas, para quienes el modelo de crecimiento en Centroamérica estaba a punto de agotarse (después de todo, ¿cuánto café se puede beber en el mundo, o cuánto banano se puede consumir?), ello no ha ocurrido, y tal como ya lo hemos señalado, el modelo ha brindado dinamismo —desde luego que con fluctuaciones periódicas— durante un cuarto de siglo. De todas maneras, no puede descartarse que los profetas del apocalipsis alcancen a ver confirmados sus pronósticos a corto plazo. Como se sabe, los precios del café están cayendo rápidamente después de haber alcanzado niveles sin precedente en 1977; el coeficiente de industrialización se ha estancado durante la presente década; las importaciones de alimentos básicos han tendido a subir con intensidad durante los últimos años, y, en general, las perspectivas de la mayoría de los productos básicos que produce la región no son fa-

vorables, por lo menos a mediano plazo. ¿Se habrán agotado —ahora sí— las posibilidades del modelo que permitió un crecimiento sostenido en la región durante un cuarto de siglo? ¿O serán capaces las economías de seguir creciendo sin las transformaciones que muchos aconsejan? Y si siguen creciendo, ¿serán capaces las sociedades de concebir formas de crecimiento que beneficien a todos los estratos de la población? Sólo el tiempo lo dirá.

### *3. La creciente complejidad de las economías y sociedades centroamericanas sin las reformas políticas correspondientes*

El proceso de crecimiento y cambio (y esto en la medida que se produjeron cambios) antes descrito trajo aparejada una creciente complejidad de las sociedades como así también el establecimiento de nuevas formas de organización. Por ejemplo, el desarrollo industrial impulsado por el Mercado Común Centroamericano ha creado un pequeño proletariado urbano, mientras que la progresiva diversificación del sector agrícola, y especialmente el surgimiento del azúcar como un importante rubro de exportación, contribuyeron a un relativo fortalecimiento de los sindicatos rurales. Al mismo tiempo, el movimiento cooperativo —especialmente las cooperativas agrícolas— experimentó una importante expansión en algunos países. El fenómeno relativamente nuevo (para Centroamérica) de presiones inflacionarias durante la presente década, sin duda también contribuyó a elevar la combatividad de estos movimientos, cuya aparición a lo largo del último cuarto de siglo no siempre ha sido bien vista por los grupos dominantes de las sociedades centroamericanas. El movimiento laboral es visto generalmente con aprensión, y algunas veces

fue resistido hasta con medidas de rigurosa represión. En otros casos, se ha intentado 'cooptar' a los líderes sindicales, para asegurar un movimiento dócil. Reacciones similares aparecieron con relación al movimiento cooperativo, sobre todo en las áreas rurales.

Con todo, y a pesar de los esfuerzos esporádicos hechos para suprimir o por lo menos controlar el surgimiento y la expansión de movimientos populares organizados, y no obstante el ambiente hostil que existe con respecto a cualquier desarrollo de esta índole en algunos de los países, la propia dinámica del crecimiento económico y la creciente complejidad de las sociedades y de las economías —sumado, tal como ya se señaló, a las presiones inflacionarias— han generado numerosos movimientos de este tipo. ¿Se adaptará acaso la estructura política, todavía muy influida por los grupos de poder tradicional, a este nuevo y potencialmente explosivo fenómeno? ¿Continuarán los esfuerzos por suprimir estos movimientos, y en todo caso, serán efectivos para modificar la tendencia descrita? ¿Podrán acaso estos nuevos grupos de presión alterar la estructura de poder? Parece prematuro aventurar pronósticos pero, eso sí, quienes argumentan que nada ha cambiado en Centroamérica durante los últimos 25 años harían bien en analizar las implicaciones del movimiento cooperativo en Guatemala, las del movimiento sindical en Honduras, y las de la actividad campesina en El Salvador antes de formular su veredicto final.

#### *4. El crecimiento y la diversificación de las exportaciones con una continuada vulnerabilidad del sector externo*

En Centroamérica, el crecimiento económico tradicionalmente ha sido función de las exportaciones, complementa-

do desde 1960 por el desarrollo industrial resultante del establecimiento del Mercado Común Centroamericano.

El fenómeno del monocultivo —una de las principales características de la región durante siglos— ha sido relativamente superado, ya que ningún país depende de un solo producto de exportación para generar más del 50% de sus divisas (en contraste con lo que ocurría en 1950, cuando alguno llegaba a producir entre el 80 y el 90%). Se ha logrado, a la vez, cierta diversificación geográfica en las exportaciones; ningún país depende de otro para absorber más de la mitad de sus exportaciones (que en algunos casos llegaba, en 1950, a más del 75%). La diversificación y expansión de las exportaciones se refleja en forma elocuente en las cifras, cuyo valor pasó de 325 millones de dólares en 1950 a 500 millones en 1960, 1 300 millones en 1970, y 4 700 millones en 1977. Esta última cifra parece un tanto abultada debido a los precios extraordinariamente altos que imperaban en 1977 para el café, pero el hecho de que el valor de las exportaciones se haya multiplicado catorce veces en un lapso de 27 años no deja de ser impresionante.

Al mismo tiempo, se lograron importantes avances en la sustitución de importaciones, sobre todo de bienes de consumo manufacturados, a medida que el proceso integrador fue dando un poderoso impulso al sector industrial. La participación relativa de la industria en el producto interno bruto pasó de 12.9% en 1960 a 15.6% en 1970 y, por su parte la de los bienes de consumo en las importaciones totales tendió a declinar. En efecto, aunque en términos absolutos la importación de bienes de consumo continuó creciendo, las materias primas, productos intermedios y bienes de capital se convirtieron en los principales componentes de las importaciones. Sin embargo, las im-

portaciones totales crecieron a un ritmo aun superior al de las exportaciones, de manera que la diversificación y ampliación de estas últimas no estuvo acompañada de una reducción del saldo desfavorable de la cuenta comercial; todo lo contrario, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos continuó creciendo. Más aún, conforme ocurría el fenómeno de expansión y diversificación de las exportaciones ya descrito, aumentaba la dependencia de las importaciones. Así, el coeficiente de importación pasó del 15% en 1950 al 20% en 1960, nivel donde se estabilizó durante toda la década, para volver a subir durante los años setenta hasta llegar al nivel sin precedentes de 32% en 1977, debido, en parte, a la extrema dependencia de la región de las importaciones de petróleo.

El creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos regional se estuvo financiando también con crecientes aportes de capital, tanto privado como público. El valor contable de las inversiones extranjeras se duplicó entre 1960 y 1970 y volvió a duplicarse nuevamente entre 1970 y 1976, superando este último año los mil millones de dólares. Esta circunstancia provoca en Centroamérica una polémica ya presente en otras partes de América Latina, sobre las virtudes y defectos de la empresa transnacional. La deuda pública externa también ha crecido rápidamente, aunque todavía se mantiene dentro de límites manejables, por lo menos para la mayoría de los países de la región. El saldo de la deuda pública externa pasó de niveles insignificantes en 1950 a casi 2 500 millones de dólares a finales de 1977, y esta tendencia continuará sin duda, con lo cual se plantea el espectro de eventuales problemas derivados de la capacidad de endeudamiento de los países de la región.

En síntesis, no obstante los importantes logros en la diversificación y amplia-

ción de las exportaciones, así como en la sustitución de importaciones, aumentó la vulnerabilidad del sector externo centroamericano, debido a su extrema dependencia de: 1) mercados de exportación; 2) importaciones de productos estratégicos, incluyendo materias primas, petróleo y bienes de capital, y 3) requerimientos cada vez mayores de ingresos netos de capital. En resumidas cuentas, no obstante el esfuerzo deliberado de sustitución de importaciones, iniciado hace muchos años, puede decirse que la economía centroamericana está ahora mucho más 'abierta' a la economía internacional de lo que lo estuvo hace, por ejemplo, un cuarto de siglo.

5. *Un diálogo de sordos entre los sectores público y privado sobre el papel que supuestamente le corresponde a cada uno en la promoción del desarrollo económico*

La magnitud de la participación del sector público centroamericano en las economías de la región ha sido bastante modesta, y sólo creció algo durante los últimos años. El gasto público sólo osciló entre el 13 y el 14% del producto interno bruto entre 1950 y 1970, en tanto que en 1977 llegó al 16.8% debido, en parte, a los gastos de capital extraordinarios que exigían los programas de reconstrucción de Managua y de Guatemala. Fuera de estos coeficientes modestos del gasto público, el sector estatal raramente participa en actividades productivas, y sólo durante la década de los años sesenta dicho sector adquirió la mayoría de las empresas que se dedicaban al suministro de servicios públicos tales como la electricidad y las telecomunicaciones.

Por su parte el sector privado —o por lo menos el sector empresarial— se nutrió de una ideología propia de la 'guerra fría' de los años cincuenta, y al parecer

nunca logró superar esta circunstancia. Grupos representativos de la empresa privada, organizados en cámaras de comercio, industria y agricultura, defienden los principios de la libre empresa con fervor y convicción, ensalzan las virtudes del capitalismo, y se quejan amargamente del intervencionismo estatal.

Por otra parte, el sector público no actúa como una unidad monolítica. De todos modos, ciertos grupos dentro de este sector, que podrían ser caracterizados como una tecnocracia centroamericana, han logrado influir lo suficiente sobre los gobiernos como para que éstos adopten a veces una posición moderadamente reformista. Como consecuencia, ha surgido un diálogo de sordos en la región —en algunos países más intenso que en otros— sobre los méritos relativos y los inconvenientes tanto del 'dirigismo' como del 'liberalismo'.

Y lo que ambas partes pierden de vista en este diálogo es que ninguna de ellas cumple cabalmente el papel que se arroga. Así, por ejemplo, la tasa de formación de capital fijo en la región, tanto público como privado, ha sido baja. El coeficiente de inversión privada apenas se alteró entre 1950 y 1970, y sólo creció pausadamente durante los últimos años, y esto debido en parte a los fuertes excedentes acumulados por el sector exportador. El coeficiente total de formación de capital pasó de 13.5% en 1950 a 15.1% en 1970 y a 19.5% en 1977; este último aún muy reducido para países en vías de desarrollo.

Por otro lado, el sector empresarial ha demostrado una marcada preferencia por invertir en actividades de alto rendimiento y bajo riesgo, sobre todo en bienes raíces y en el sector comercio, áreas que no son precisamente las más prioritarias desde el punto de vista del desarrollo económico. Tampoco puede decirse que los agentes económicos respondan con cele-

ridad a las señales de la economía de mercado, debido a las imperfecciones naturales de economías que pertenecen a lo que la CEPAL ha bautizado como el 'capitalismo periférico'. Las empresas por lo general son de carácter familiar, y su eficiencia y productividad es, sin duda, baja.

En lo que se refiere al sector público, cuando se ve llevado a impulsar las economías a lo largo de una trayectoria preconcebida como parte de una 'estrategia de desarrollo', raramente cumple la trayectoria como así tampoco la estrategia: las fuerzas de las circunstancias aparentemente pesan más que las buenas intenciones de los planificadores. Asimismo, las frecuentes acusaciones del sector privado en el sentido de que el Estado es 'mal administrador' lamentablemente se confirman con una persistencia digna de mejor causa. La actuación de muchas empresas públicas es deficiente, la atención de servicios como educación y salud es aún peor, y muchas empresas estatales como autoridades portuarias, bancos de fomento y líneas aéreas nacionales tienen una especial propensión a operar con pérdidas.

En síntesis, ni el sector público ni el privado se han caracterizado por la eficiencia con que desarrollan sus correspondientes actividades en apoyo del proceso de desarrollo económico. Posiblemente si el diálogo entre sordos al que me referí fuese sustituido por un diálogo más constructivo, este estado de cosas podría superarse paulatinamente.

#### 6. *Los estímulos y las restricciones de la integración económica*

Como quisiera explayarme sobre este tema lo retomaré más adelante. Por ahora me limitaré a señalar que el establecimiento del Mercado Común Cen-

troamericano brindó un poderoso impulso al desarrollo industrial durante los años sesenta, pero este impulso aparentemente empezó a agotarse hacia finales del decenio. El proceso todavía exhibe gran vitalidad, medida en términos del comercio intrarregional, y la superviven-

cia del proceso integrador después de un conflicto armado entre dos de sus países miembros lo confirma. De todos modos, la reactivación del movimiento integrador —relativamente inactivo desde hace casi diez años— constituye el sexto problema al que me estuve refiriendo.

### III

Así, pues, Centroamérica se sitúa ahora en una nueva etapa, muy distinta tanto en términos cualitativos como cuantitativos de la situación imperante en 1950, pero con una serie de problemas constantes a lo largo de este largo periodo: desequilibrio en la balanza de pagos, desempleo, bajas tasas de inversión, y una distribución muy desigual del ingreso. Tal como lo he señalado, la región abarca actualmente cinco economías más sólidas y cinco sociedades más complejas que años ha, y cuya importancia relativa, por lo menos en el contexto latinoamericano, no puede subestimarse.

Además de los muchos problemas implícitos en lo expuesto hasta ahora, han surgido durante la presente década por lo menos tres nuevos obstáculos potenciales al desarrollo de los países centroamericanos. Dichos obstáculos, que no existían o no tenían mayor importancia en años pretéritos, son: 1) la elevada dependencia de los productos energéticos importados en todos los países de la región; 2) el proceso secular de inflación, y 3) problemas en potencia de capacidad de endeudamiento externo. Sólo sumariamente abordaremos cada uno de estos temas.

Infortunadamente para Centroamérica, debido tanto a la abundancia como al bajo precio del petróleo antes de 1972,

una parte muy importante de la capacidad generadora de la región se apoya en plantas térmicas. Así, el valor de las importaciones de petróleo crudo pasó de 60 millones de dólares en 1970 a 430 millones en 1977. Sólo en Guatemala se ha registrado el único hallazgo comercial de 'oro negro', aunque parece prematuro evaluar su importancia. De manera que será necesario desarrollar el considerable potencial hidroeléctrico de la región para reducir su dependencia de los productos energéticos importados, pero los costos de capital que ello requiere son inmensos, y esto sin duda desviaría recursos financieros de otras actividades de alta prioridad. Ello plantea otro nuevo problema para los países de la región.

La inflación constituye un problema con el cual Centroamérica antes no había lidiado: la estabilidad de precios durante los primeros 25 años de postguerra fue ejemplar, ya que el índice de precios al consumidor reflejó, en promedio, un alza de 13% entre 1950 y 1970. En cambio, entre 1970 y 1977 dicho índice refleja una variación del 74%. Dado el carácter incipiente del movimiento sindical, y no obstante su importancia creciente, y tomando en cuenta la dinámica del crecimiento económico, la primera consecuencia importante de la inflación será sin duda agravar la de por sí deficiente

estructura distributiva. Cómo evitar lo anterior constituye otro de los problemas nuevos.

Por último, el creciente nivel de endeudamiento interno se registra precisamente cuando el acceso a los mercados internacionales de capital, y en especial el acceso a los recursos concesionarios, se

torna cada vez más difícil para países eufemísticamente calificados como de 'ingreso medio'. De ahí que el último problema nuevo que quisiera mencionar es: ¿Cómo podrán los países centroamericanos financiar un nivel adecuado de importaciones que corresponda a niveles aceptables de expansión económica?

## IV

Volvamos al tema del Mercado Común Centroamericano. Como es sabido, a principios de los años sesenta, éste se percibía, tanto en Centroamérica como en la comunidad internacional, como un programa muy exitoso de integración económica entre países en vías de desarrollo. Este éxito se reflejaba, en parte, en el aumento considerable del comercio intraregional, que pasó de 32 millones de dólares en 1960 a 260 millones en 1968. Este ritmo espectacular de crecimiento del comercio refleja, a su vez, una importante expansión de la capacidad productiva del sector manufacturero, impulsado por el mercado ampliado y por políticas deliberadas de fomento industrial, incluyendo un arancel común de carácter proteccionista. En el breve lapso de cinco años, se logró establecer una zona de libre comercio casi perfecta, y se estableció y consolidó el andamiaje institucional destinado a promover la integración. Se lograron otros avances vinculados al perfeccionamiento del Mercado Común, así por ejemplo el establecimiento de una Cámara de Compensación de Pagos, y la construcción de una red vial regional que posibilitaría el creciente nivel de intercambio comercial. Además, todo lo anterior se logró en un ambiente de buena voluntad y optimismo —para no decir mística— que abarcaba las nego-

ciaciones entre gobiernos. Otra característica importante es que la integración económica se deslindó exitosamente de la cuestión política. (Ello explica la presencia de los ministros de economía en los máximos órganos intergubernamentales del proceso, en vez de los ministros de relaciones exteriores, como ocurrió, por ejemplo, en la ALALC.)

Con todo, una vez dispuestos estos pasos iniciales decisivos, el proceso no se profundizó, ni logró ampliar su nivel; dicho de otra forma, una vez consolidado el Mercado Común a mediados de la década de 1960, los esfuerzos por someter nuevas actividades a tratamiento conjunto no surtieron resultados significativos. Tampoco revelaron los gobiernos mucha disposición para encomendar mayores atribuciones a las instituciones regionales.

Quienes nos encontrábamos inspirados por la literatura neofuncionalista sobre la integración estábamos condicionados a anticipar los proverbiales 'desbordes' del proceso y su gradual evolución ascendente en torno a una trayectoria predeterminada. Cuando ello no ocurrió, comenzamos a sospechar que algo andaba mal, y la palabra 'crisis' apareció por vez primera en el léxico integracionista. En realidad, el proceso enfrentaba serios problemas —entre otros, la distribución

desigual entre países de los costos y beneficios derivados del mismo, los conflictos naturales entre objetivos de política económica nacional y regional, y lo engorroso del proceso de toma de decisiones de carácter mancomunado. Sin embargo, todos estos problemas eran, y son, superables; antes bien, hubiera sido una ingenuidad pensar que el movimiento integrador hubiera podido impulsarse sin este tipo de tropiezo. La única 'crisis' real de la integración de entonces fue una de *expectativas*, en el sentido de que el proceso no evolucionaba conforme a lo anticipado, todo lo cual opacaba sus muy considerables logros. En síntesis, sin negar que el proceso enfrentaba obstáculos importantes, digamos por ejemplo en 1967-1968, estimo que su magnitud se exageró con frecuencia, y no se llegó a reconocer el considerable nivel de interdependencia económica que para entonces había surgido entre los países.

Luego, en 1969 ocurrió un hecho trascendental: por razones que no es indispensable considerar aquí, estalló un conflicto armado entre dos de los países miembros del Mercado Común, con dos consecuencias inmediatas. En primer término, y como testimonio del grado de interdependencia económica alcanzado, el proceso sobrevivió (aunque, desde luego, con algunas modificaciones, como la suspensión del comercio entre El Salvador y Honduras, y el eventual retiro de Honduras de algunos de sus compromisos integradores). En segundo lugar, terminó de raíz la separación entre los temas económicos y los políticos antes aludida; en adelante, las consideraciones de carácter económico y político dentro del marco regional estarían íntimamente ligadas entre sí.

Desde 1969, estuvieron operando dos fuerzas contradictorias. Por un lado, los aspectos negativos observados en el proceso anterior a esa fecha prosiguieron

manifestándose, y a éstos se sumaron nuevos problemas, todo lo cual da la impresión de cierto atolladero en el proceso de integración. Por otro lado, no obstante su anormal funcionamiento, el Mercado Común dio señales de vitalidad frecuentemente subestimadas, sobre todo fuera de Centroamérica. El comercio intrarregional continúa creciendo año a año pues más que se duplicó durante la presente década, pasando de unos 300 millones de dólares en 1970 a más de 700 millones en 1977; se trata, en definitiva, de una suma respetable, equivalente a casi el 20% del comercio exterior de toda la región. Además, la mayoría de las instituciones de la integración centroamericana continúan funcionando dentro de patrones razonablemente normales, con la activa participación de los cinco países. El Banco Centroamericano de Integración Económica, por ejemplo, prosiguió aumentando sus operaciones crediticias continuamente, mientras que El Salvador y Honduras dieron un renovado impulso a la integración monetaria pocos meses después de su conflicto armado al suscribir un convenio para establecer el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria.

Los dos elementos contradictorios descritos —atolladero y vitalidad— crearon algunas tensiones que podrían explotarse para insuflar un nuevo impulso al movimiento integrador, pero esta posibilidad se ha estrellado hasta ahora contra una barrera insuperable: el aún no resuelto diferendo entre El Salvador y Honduras.

De donde mi afirmación sobre la estrecha interrelación entre los fenómenos de carácter económico y político a nivel regional. En efecto, el primer paso necesario para resolver las tensiones antes descritas e inclinar la balanza en favor de los aspectos dinámicos de la integración es precisamente resolver el diferendo

entre ambos países. Por fortuna, éstos ya encaran un proceso de mediación, y cabe esperar que el mismo culmine en la firma de un tratado que permita solucionar todas las diferencias entre ambas partes. Una vez superado este obstáculo, el próximo paso sería la búsqueda de soluciones para los principales problemas que el proceso de integración ha enfrentado, abordando esta tarea con una elevada dosis de realismo y pragmatismo. Por ejemplo, deberemos reconocer que la integración es un complemento de las políticas de desarrollo nacional, y que no necesariamente todas las actividades del quehacer de cada país deberán someterse a tratamiento conjunto; que el proceso no necesariamente culminará con el establecimiento de una unidad económica de alcance regional, y aun cuando adoptásemos una meta precisa, deberíamos perseguirla sin que medien plazos fatales o etapas predeterminadas; y admitir además que el marco conceptual que fue adecuado para la integración en los años cincuenta muy posiblemente ya no lo sea en los años setenta y ochenta. Considero que de aquí en adelante deberíamos poner el acento en las acciones conjuntas que entrañen

ventajas intrínsecas —o sea, donde la integración tiene sentido para todas las partes— y donde resulten relevantes para el proceso de desarrollo de cada país. Ejemplos del tipo de acción conjunta en los cuales pienso se encuentran en los sectores industrial, energético y agrícola.

En síntesis, si bien no se puede afirmar que todo marcha bien con la integración económica centroamericana, en modo alguno sería válido decir que el proceso no marcha. Más bien, éste ha revelado una vitalidad insospechada, e incluso estimo que será posible lograr un renovado dinamismo en el futuro. El tipo de dificultades con que cada país enfrentará su propio desarrollo económico en lo que resta del presente siglo, aconseja lo anterior, ya que los esfuerzos conjuntos por resolver problemas comunes cobran cada vez mayor sentido.

Si culminase exitosamente el proceso de mediación entre El Salvador y Honduras, como creo sinceramente que ocurrirá, no sería exceso de optimismo afirmar que las enormes potencialidades que ofrece la integración, y que apenas se comenzaron a explotar, se aprovecharán cada vez en mayor grado.



# La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL

## Algunos cambios durante los últimos 30 años

*David H. Pollock\**

Con motivo de los primeros 30 años de la CEPAL, el Director de la Revista solicitó al Profesor David Pollock un artículo en que se analizaran las cambiantes actitudes de Estados Unidos hacia la CEPAL desde su creación. El Sr. Pollock se encuentra en las mejores condiciones para escribirlo debido a su conocimiento del tema y a su larga y nutrida trayectoria en nuestra organización. De origen canadiense, se incorpora a la CEPAL en los años cincuenta y presta sus servicios en Washington, México y Santiago, además de colaborar estrechamente durante unos años con el Secretario General de UNCTAD en Ginebra.

A su juicio, esos cambios de actitud pueden ser ordenados en cinco periodos. Los Estados Unidos tenían reservas ante la creación misma de la CEPAL. Durante los diez años que siguieron a ella, dichas reservas se transformaron en una oposición abierta y continua. Luego, justo antes de la administración del Presidente Kennedy y durante esta misma, se produjo un vuelco espectacular: los Estados Unidos dieron a la CEPAL, si no un abrazo, por lo menos un apretón de manos. Un nuevo cambio de importancia se produjo tras el asesinato del Presidente Kennedy, y esta vez se caracterizó por un decenio de amable indiferencia. En años más recientes parece surgir todavía otra etapa, que se caracteriza por una cautelosa reconsideración, por parte de los Estados Unidos, de lo que se percibe como una "nueva CEPAL".

El autor concluye con algunas reflexiones personales acerca del sentido de las tendencias anteriores, y de lo que ellas permiten presagiar para el futuro.

\*Director de la Oficina de la CEPAL en Washington.

## Introducción

### *Dudas y reservas ante la creación de la CEPAL*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue creada en febrero de 1948 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su creación no fue fácil. El artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas había conferido al Consejo la facultad de establecer comisiones de carácter económico y social. Por tanto, cuando en diciembre de 1946 se celebró el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ésta recomendó que, a fin de ayudar a "la reconstrucción económica de las regiones devastadas", el Consejo considerara pronta y favorablemente la creación de una Comisión Económica para Europa (CEPE) y una Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO); tales comisiones regionales fueron establecidas casi de inmediato (en marzo de 1947). Las delegaciones latinoamericanas mostraron su contrariedad, por estimar que su región había sido pasada por alto.

Los gobiernos de América Latina —conscientes de que en la región se hallaban 20 de los 51 miembros de las Naciones Unidas, así como del papel creciente que habían comenzado a desempeñar en los asuntos mundiales los países latinoamericanos como aliados durante la segunda guerra mundial, y de la necesidad de resolver muchos problemas apremiantes de desarrollo económico, aunque ellos no hubieran derivado directamente de la devastación provocada por la guerra— comenzaron una activa campaña para establecer su propia comisión regional.

A mediados de 1947, el Consejo esta-

bleció un Comité *ad hoc*<sup>1</sup> con la finalidad expresa de determinar la conveniencia de crear una Comisión Económica para América Latina, análoga en estructura y finalidad a las ya establecidas para Europa y Asia.

El Comité *ad hoc* finalizó sus estudios en la primavera siguiente, con la presentación de tres tesis principales: la primera, que las repúblicas latinoamericanas habían desgastado gran parte de sus bienes de capital a una tasa anormalmente rápida durante la segunda guerra mundial y, por tanto, era ahora fundamental reponer esos mermados bienes para que en la posguerra los niveles de comercio y desarrollo de la región fueran adecuados a sus necesidades (cabe observar que este argumento era análogo, aunque no idéntico, al de "la devastación provocada por la guerra" utilizado el año precedente para justificar la creación de la CEPE y de la CEPALO). La segunda, que como resultado de las tendencias de los precios de posguerra para los bienes manufacturados, se hacía cada vez más oneroso para los países latinoamericanos reparar y reemplazar sus bienes de capital. Y la tercera, que existía durante esa etapa inicial de la posguerra una tasa en general insuficiente de crecimiento económico en toda la región latinoamericana, por lo cual se necesitarían múltiples formas de asistencia externa para que el esfuerzo propio de América Latina prosperara. Sobre la base de estas tres tesis principales, el Comité *ad hoc* recomendó el establecimiento de una comisión económi-

ca regional que sirviese para facilitar el desarrollo latinoamericano.

Al principio, algunos países desarrollados se mostraron dubitativos. El Canadá y Nueva Zelandia estimaron que, como principio general, el Consejo debía abogar por un enfoque más funcional que geográfico frente a los problemas de posguerra del desarrollo económico y social. Francia abrigaba algunas dudas acerca del establecimiento de esta nueva entidad, aduciendo que el acento excesivo puesto en el regionalismo podría conspirar contra el concepto más amplio de multilateralismo. Asimismo, la Unión Soviética se mostró al comienzo poco entusiasta, fundándose en que una comisión de esa índole sólo confundiría la estructura del Consejo (con sus múltiples comisiones funcionales) y que, además, podría acentuar en forma indebida la dependencia económica de América Latina de los países 'imperialistas' miembros de la CEPAL. Pero estos países desarrollados retiraron pronto sus reservas, dejando sólo por último a los Estados Unidos en el papel de crítico principal.

Los celos de los Estados Unidos eran esencialmente de dos clases. Una de sus preocupaciones tenía carácter financiero: temía que la creación de la CEPAL exigiera aportes financieros adicionales al presupuesto administrativo de las Naciones Unidas, que los Estados Unidos sufragaban en 40%. La otra, más fundamental, era el grave temor de que la CEPAL duplicara las funciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA), siendo que sólo pocos años antes, en Chapultepec (México), se había creado en el seno de la OEA el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) con el fin de coordinar todas las actividades oficiales interamericanas en el campo económico y social. Así, en 1948 la delegación de los Estados Unidos manifestaba su preocupación por el hecho de que una en-

<sup>1</sup>Hernán Santa Cruz (representante de Chile ante el Consejo) presentó en agosto de 1947 la moción inicial para establecer este Comité *ad hoc*. En respaldo de su moción, Santa Cruz sostuvo que para las Naciones Unidas el desarrollo debería constituir una meta de tanta importancia como la reconstrucción. En este sentido, se esforzó por destacar la necesidad que tenía América Latina de industrializarse y diversificarse, a fin de disminuir la prolongada sensibilidad de la región a las fluctuaciones cíclicas generadas en los países desarrollados.

tividad de las Naciones Unidas, nueva y distinta, con un papel activo en los asuntos latinoamericanos en materia de desarrollo, duplicara en forma indebida la labor del CIES. Los latinoamericanos impugnaron vigorosamente este último argumento, aduciendo que el desarrollo de América Latina debía concebirse en un marco global y no hemisférico. A su juicio, había llegado el momento de que se ampliara y diversificara el sistema económico regional, apartándose de los lazos económicos demasiado estrechos con los Estados Unidos, tan característicos durante los años de guerra. Estimaban que la nueva relación de posguerra debería tener una orientación global dentro de la cual las Naciones Unidas desempeñarían un papel más importante.<sup>2</sup> Sin embargo, los Estados Unidos mantuvieron su posición y se llegó a un compromiso transitorio, por el cual el Consejo acordó establecer la CEPAL sólo por un período de prueba de tres años.

Aunque la CEPAL adquirió categoría de entidad permanente en 1951, el complejo problema de "globalismo versus regionalismo", que ya había surgido en las Naciones Unidas en cuestiones políticas y de seguridad, aparecía también en la esfera del desarrollo económico y social. Como veremos, iba a ser asunto clave durante las tres décadas siguientes. En todo caso, desde el principio, los Estados Unidos se habían colocado en la posición de opositor importante, si no el más importante, de la CEPAL. Temiendo que la CEPAL pudiera desafiar su papel dominante en el seno de la OEA, los Estados Unidos observaron con recelo y cautela la gestación misma de esta nueva comisión económica regional de las Naciones Unidas, actitud que no escapó a los latinoamericanos. En suma, aun antes de que se creara la CEPAL se habían trazado las líneas de lo que pronto iba a convertirse en una relación cada vez más acentuada de confrontación.

## I

### 1948-1958: Un decenio de relaciones conflictivas

El primer período de sesiones de la Comisión, al que asistieron representantes de alto rango de los gobiernos miembros, se celebró tres meses después de que el Consejo votara favorablemente el establecimiento de la CEPAL.<sup>3</sup> Durante dicho

lapso, se había organizado la secretaría de la Comisión, y un equipo de funcionarios profesionales comenzaba sus labores. Dados los fuertes recelos de los Estados Unidos sobre una posible duplicación de las funciones de la OEA, la primera ta-

<sup>2</sup>La composición geográfica de los miembros de la CEPAL ha reflejado siempre esta fusión de regionalismo y globalismo. Así, desde el comienzo, la posibilidad de ser miembro de la Comisión estuvo abierta a todo Estado miembro de las Naciones Unidas en América del Norte, Centroamérica o América del Sur, incluidas las Antillas, y a otros Estados miembros ajenos a la región, con determinadas posesiones territoriales en la zona. Actualmente, son miembros de la Comisión Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile,

Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela; y son miembros asociados de ella Belice y los Estados Asociados de las Indias Occidentales.

<sup>3</sup>Desde 1948, la Comisión ha tenido 17 períodos de sesiones de carácter ministerial. Los cuatro primeros fueron anuales y los siguientes se celebraron cada dos años.

rea fue la de lograr coordinación entre la CEPAL y el CIES. El resultado fue una división general del trabajo, según la cual la tarea de la CEPAL consistiría sobre todo en ocuparse de los aspectos extracontinentales de los problemas económicos de América Latina, incluyendo los surgidos de los desajustes económicos mundiales, pero con un enlace constante entre ella y el CIES. De ahí en adelante, los períodos de sesiones de la CEPAL tratarían cada vez más los problemas sustantivos de la política y la investigación económicas, y cada vez menos los asuntos de coordinación que ocupaban a la OEA. El segundo período de sesiones de la CEPAL se celebró en 1949. Después del tercer período de sesiones, realizado en 1950, el representante de los Estados Unidos manifestó que, pese a que su gobierno seguía preocupado por la posibilidad de duplicación de tareas con el CIES, no se opondría a que la Comisión se estableciera con carácter permanente a partir de 1951, por lo menos sobre la base de la labor desarrollada por la CEPAL hasta entonces.

Durante esos primeros años, la CEPAL sentó las bases para sus dos grandes campos de acción iniciales: a saber, la recopilación de estadísticas económicas y sociales básicas, por una parte, y la publicación de una serie de estudios teóricos y de política, por la otra. En el primero de ellos, la CEPAL comenzó a suministrar, por primera vez en la historia de América Latina, amplios datos estadísticos tanto por países como regionales, que abarcaban el comercio, la producción, el ingreso, los precios, el empleo, y una diversidad de otras variables económicas y sociales. En especial, las series sobre ingreso nacional se iban a convertir en un aporte singular de la CEPAL. Jamás se había dispuesto de datos directamente comparables acerca del ingreso y el producto, expresados en una moneda común, y que abarcaran prácticamente la totali-

dad de los países de la región. No obstante, pese a la utilidad e importancia de esas publicaciones estadísticas, su recopilación y distribución no iban a constituir el aporte principal de la CEPAL. Por el contrario, éste iba a darse en el ámbito de estudios teóricos innovadores que abrirían nuevas sendas: estudios que generaron mucha controversia cuando se presentaron por primera vez, pero que con posterioridad fueron reconocidos como contribuciones fundamentales a la bibliografía de posguerra sobre el desarrollo económico y social de América Latina, y también en el plano internacional.

Rápidamente surgieron varias obras germinales de la CEPAL. La primera de ellas: el *Estudio Económico de América Latina* (1949), seguida poco después por *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1950) y *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951). Luego de un breve receso, aparecieron *Estado actual del programa de integración y reciprocidad económica centroamericana* (1952), *Las inversiones extranjeras en América Latina* (1953), *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (1954) y *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: introducción a la técnica de programación* (1955). Todavía iban a proliferar más publicaciones de la CEPAL durante el resto de la década de 1950, pero aquellas primeras obras contenían ya los principios fundamentales de lo que luego se conoció como "el pensamiento de la CEPAL".<sup>4</sup> No es mi propósito explicar aquí la multiplicidad, complejidad e interrelación de los

<sup>4</sup>Aunque toda la secretaría colaboraba como un equipo unido en la elaboración de éstos y de otros estudios de la CEPAL, se sabía que el principal responsable de su esbozo integral y de su contenido teórico era Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde 1949 hasta 1963. Li-

elementos contenidos en esa doctrina. En todo caso, esto ya fue hecho por una pléyade de otros autores.<sup>5</sup> Sin embargo, baste decir que el pensamiento de la CEPAL y sus repercusiones en materia de política, ejercieron casi en forma inmediata una influencia extraordinaria sobre el pensamiento y la acción económica en América Latina. Y, posteriormente, también en el contexto global. Pero durante este proceso la CEPAL iba a perturbar —e incluso a veces a irritar— a numerosas personas y organizaciones importantes de los Estados Unidos que

der enérgico, brillante teórico y hábil ejecutor, Prebisch había sido profesor universitario, y funcionario del Banco Central en Argentina hasta verse obligado a abandonar el país por diferencias políticas con el Presidente Juan D. Perón. Su equipo estaba integrado por varios talentosos economistas latinoamericanos, como Víctor Urquidí, Jorge Ahumada y Celso Furtado, entre otros. Pero Prebisch fue incuestionablemente la fuerza orientadora central durante los primeros 15 años de vida de la CEPAL. En efecto, expresiones tales como “pensamiento de la CEPAL” y “tesis de Prebisch” se emplean en forma indistinta en la literatura sobre desarrollo referida a la labor de la Comisión durante su primera década de existencia.

<sup>5</sup>En el apéndice del artículo de Octavio Rodríguez titulado “Sobre la concepción del sistema centro-periferia”, publicado en la *Revista de la CEPAL* (primer semestre de 1977, pp. 241 a 247), se encontrará una bibliografía completa que abarca tanto documentos de la CEPAL como obras sobre el tema escritas por autores ajenos a la institución. Además, tres disertaciones recientes para obtener el doctorado, ofrecen una serie muy extensa de referencias bibliográficas, y reinterpretan también muchos aspectos de la doctrina original de la CEPAL a la luz de la literatura actual sobre el desarrollo. Son éstas: *Regionalism and Functionalism in International Organization: The United Nations ECLA*, por Pierre Michel Fontaine, Universidad de Denver, 1968; *Economic Ideology and Economic Integration in Latin America: the Impact of ECLA on LAFTA*, por John David Edwards, Universidad de Virginia, 1974; y *The United Nations ECLA and National Development Policies: A Study of Noncoercive*

se ocupaban de los asuntos latinoamericanos.

¿En qué consistía el impulso central del pensamiento de la CEPAL y por qué despertaba reacciones adversas tan enérgicas en algunos sectores de los Estados Unidos? Como ya lo expresé, no examinaré aquí en detalle este punto. Sin embargo, como se necesita tener cierto conocimiento de ese pensamiento para comprender por qué excitó tanto el enojo de algunos estadounidenses en los años iniciales de la posguerra, he extractado pasajes de dos obras en que funcionarios de la CEPAL exponían lo que consideraban su esencia. En la primera de ellas<sup>6</sup> se destacaban nueve temas independientes pero muy interrelacionados, que abarcaban el principal aporte intelectual hecho inicialmente por la Comisión.

“Tales temas, expuestos en forma esquemática, son los siguientes:

1. Crítica de la teoría tradicional sobre el comercio exterior, y más específicamente, sobre el carácter de las relaciones económicas entre ‘centros’ y ‘periferia’;
2. Razón de ser de la industrialización y análisis de algunos de sus aspectos principales en el ámbito latinoamericano;
3. La planificación como imperativo para el desarrollo; su contenido general y orientación técnica, y examen de la experiencia regional en la materia;
4. Motivación del financiamiento y de

*Influence*, por David Cameron Bruce, Universidad de Michigan, 1977. (Las tres disertaciones pueden obtenerse a través de *University Microfilms International*, Ann Arbor, Michigan 48106.)

<sup>6</sup>*El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1969, pp. 13 y 14. En la disertación del profesor David Bruce, citada en la nota anterior, se ha descrito con gran detalle cada uno de los nueve puntos mencionados. La presentación del profesor Bruce representa tal vez el esfuerzo más reciente y completo hecho por un estadounidense para delinear los componentes principales de la doctrina original de la CEPAL.

la inversión extranjeros, y sus modalidades adecuadas para satisfacer las exigencias del crecimiento económico;

5. La integración regional como arbitrio primordial para superar los compartimientos estancos en la industrialización posterior a la crisis;

6. Naturaleza de la inflación latinoamericana, análisis de sus causas y de las políticas convencionales de estabilización;

7. Sobre la 'dimensión social' del desarrollo económico, examen de los factores que lo condicionan y de las repercusiones sociales del proceso, así como de algunos cambios experimentados en la estructura del empleo y de los sectores sociales;

8. Situación y posición de América Latina frente a la política de comercio internacional y al intercambio entre los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas;

9. Una visión global e integrada de los problemas del desarrollo latinoamericano y de las transformaciones estructurales que se requieren para imprimirle dinamismo y distribuir equitativamente sus frutos.

“Aunque enfocados separadamente, existe evidente relación e interdependencia entre estos asuntos principales; más aún, podría vislumbrarse cierta sucesión en el tiempo, por cuanto el análisis de los primeros aspectos y sus repercusiones va llevando naturalmente al conocimiento de los siguientes. Esto no significa que desde un comienzo, o en algún momento del proceso, se haya pretendido formular de una sola vez una teoría o esquema general que abarcara sistemáticamente todos los aspectos sociales, económicos e institucionales del desarrollo latinoamericano. En gran medida la propia realidad objetiva, los problemas y situaciones que fue-

ron surgiendo en la experiencia latinoamericana y la evolución de las mismas ideas han sido los factores que fueron ampliando la visión o acentuando con mayor intensidad los planteamientos posteriores”.

Hace algún tiempo, en la segunda de las obras citadas,<sup>7</sup> intenté presentar una breve síntesis del pensamiento de la CEPAL, en forma más simplificada y destinada a un público estudiantil. Decía yo allí:

“Esencialmente, la influencia de la CEPAL se sustentaba en dos elementos principales, uno ideológico y el otro táctico. Las corrientes comerciales internacionales basadas en costos y ventajas comparativas, afirmaba la CEPAL, no llevaban necesariamente a la utilización más eficiente de los recursos mundiales, y no contribuían por cierto a su más equitativa distribución. Por el contrario, las reglas de juego fijadas por la teoría clásica del comercio internacional tenían un carácter adverso para los países productores de bienes primarios y favorable a los productores de bienes manufacturados. En tales circunstancias, sostenía la CEPAL, muchos de los países en desarrollo estimaban que el comercio se había transformado en un vehículo de explotación mundial para unos pocos países y no en un medio de acrecentar el bienestar general. Esta falta de *simetría económica* —es decir, este rasgo favorable a los países 'centrales' (ricos) a costa de los países 'periféricos' (pobres)— había sido pasada por alto, según la CEPAL, en los enfoques tradicionales de las teorías de comercio y crecimiento. Peor aún, esta desventaja económica se

<sup>7</sup> David H. Pollock y Arch R.M. Ritter (ed.), *Latin American Prospects During the 1970s: What Kinds of Revolutions?*, Praeger Publishers, 1973, pp. 37 y 38.

multiplicaba debido a un elemento adicional de *asimetría política*. Para corregir la falta de equilibrio existente en las políticas internacionales de comercio y finanzas, se necesitaban negociaciones correctivas entre naciones. Lamentablemente, la negociación entre naciones soberanas no significaba en absoluto una negociación entre iguales. Por ello, los países periféricos consideraban que habían sido mantenidos continuamente en un plano secundario en su relación con las naciones centrales, no sólo debido a teorías económicas caducas, sino también porque aisladamente no podían ejercer presiones políticas suficientes para contrarrestar las de los núcleos industriales mundiales, más fuertes y más unidos entre sí”.

“Como se sabe, la CEPAL integra, dentro de un solo marco institucional, a todos los países latinoamericanos. Por ello, en el aspecto táctico, vino a brindar un marco orgánico coherente para las repúblicas de la región, que por entonces sumaban veinte. Simultáneamente, como se dijo antes, sintetizó en un solo marco conceptual, una filosofía del desarrollo autóctona. En síntesis, la CEPAL, por primera vez en la historia latinoamericana, ofreció, además de una ideología económica, un foro político. Ambos tenían amplitud suficiente como para extenderse a toda la región, pero también flexibilidad bastante para abarcar una vasta variedad de características nacionales diferentes”.

“Dejando de lado el aspecto institucional, podrá observarse que, a fines de la segunda guerra mundial, la búsqueda latinoamericana de una nueva y fundamental reorientación de su sistema económico había logrado expresión en la llamada ‘tesis de la CEPAL’. Esta última se apoyaba

a su vez en una secuencia de ideas separadas, aunque interrelacionadas, que se esbozarán brevemente a continuación.

“Una meta fundamental de la política de desarrollo debía ser el incremento de la tasa de crecimiento del producto y la progresiva difusión de los frutos de dicho crecimiento. Al hacerlo era indispensable disminuir la dependencia externa, y una manera de conseguirlo era buscar financiamiento externo estableciendo metas para los empréstitos públicos internacionales en vez de confiar tanto en corrientes espontáneas de inversión privada directa. Una vía más fundamental consistía en un cambio de la estructura de la producción, apartándola de los productos básicos —cuyas tendencias eran muy inestables a corto plazo y proclives al estancamiento a largo plazo— y favoreciendo en cambio la producción de bienes manufacturados. De este modo se podrían diversificar las exportaciones y además (cosa importantísima entonces para América Latina) crecería la posibilidad de sustituir importaciones industriales. Sin embargo, durante la posguerra —a diferencia de lo sucedido en los años treinta y cuarenta— dicha sustitución de importaciones se realizaría en un marco de planificación racional, tanto dentro de cada uno de los países como entre agrupaciones de los mismos.

“Con todo lo anterior, era evidente que la CEPAL había desechado la idea, vigente hasta entonces, de que el libre juego de las fuerzas de mercado contribuiría de algún modo a lograr un sistema más eficiente en lo económico y más equitativo en lo social. De hecho, América Latina no había cumplido ni sus metas económicas ni sus metas sociales mediante el juego

irrestricto del mecanismo del mercado. Tampoco existía fundamento para suponer que dicha situación se alteraría en forma espontánea. La CEPAL no era contraria a la empresa privada; por el contrario, sus publicaciones destacaban desde un comienzo la necesidad de fortalecer la función del sector privado. Pero sostenía que este sector respondería mejor a los imperativos económicos y sociales si estos últimos se planteaban en forma clara y dentro del marco de un plan de desarrollo de carácter indicativo. Al hacerlo, sostenía la CEPAL, era fundamental que la iniciativa privada latinoamericana —no la extranjera— fuera fortalecida mediante medidas de políticas deliberadas. Fue en este contexto, entre otros, que la CEPAL destacó con gran frecuencia la necesidad de intervenir en el libre e irrestricto juego de las fuerzas de mercado.”

Hoy las citas de los dos libros antes mencionados podrán parecer muy manidas a la mayor parte de los lectores estadounidenses. A comienzos de 1950, sin embargo, en ciertos sectores de los Estados Unidos las ideas de la CEPAL fueron consideradas ingenuas por algunos, y heréticas y hasta peligrosas por otros, tanto por motivos políticos como por razones económicas. Debe recordarse que los países latinoamericanos, tras la gran crisis de 1930 y la segunda guerra mundial, habían emergido con ciertas reservas acerca de sus estrechísimos lazos políticos y económicos con los Estados Unidos.

Tales vinculaciones habían traído consigo indudables beneficios, pero también ciertos costos. Los latinoamericanos, movidos por el deseo de desempeñar un papel más activo en la evolución de su propio destino de posguerra, consideraron necesaria una mayor unificación táctica destinada a lograr el cambio de las reglas de juego en el hemisferio, y con ello la reduc-

ción de su ya larga dependencia de los Estados Unidos. Por separado, era escasa la presión que cada uno de ellos podía ejercer sobre su gigantesco vecino del norte. Y, con razón o sin ella, los latinoamericanos pensaban que, en el seno de la OEA, los Estados Unidos ejercían un poder desmedido. Creían, en cambio, que en la CEPAL tal situación podría invertirse, puesto que ésta constituiría un foro y un punto de reunión donde los latinoamericanos podrían ejercer presiones capaces de contrarrestar las de los Estados Unidos, para fines económicos. Debe recordarse asimismo que los comienzos de los años cincuenta estuvieron marcados por el surgimiento del “síndrome de la guerra fría”, con sus poderosas connotaciones emocionales; estas connotaciones llevaron a muchas autoridades norteamericanas a mirar con preocupación a las personas u organizaciones que no se ponían claramente de su lado en la “guerra fría” entre Oriente y Occidente. La CEPAL, que concentraba sus esfuerzos en el desarrollo económico, no se alineó ni se adhirió en forma alguna a una u otra parte en asuntos militares o de seguridad. Dadas las dos razones mencionadas —su falta de compromiso político en la guerra fría, por una parte, y su función entendida como la de foro en el cual podrían aplicarse presiones económicas que contrarrestaran las de los Estados Unidos— la CEPAL despertó muchas aprensiones en este país.<sup>8</sup>

Por significativos que fueran los aspectos políticos, aquellos vinculados a la

<sup>8</sup> Cabe anotar, de paso, que más de un decenio más tarde se reproduciría casi exactamente la misma situación, pero a escala mundial. A mediados de los años sesenta, el programa de trabajo de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD) —que en cierto modo puede considerarse una ampliación mundial de las ideas originalmente sostenidas por la CEPAL— provocaría las mismas reacciones negativas del mundo desarrollado ante el mundo en desarrollo.

ideología económica tuvieron una importancia aún mayor. No constituye una exageración indebida decir que, en términos puramente ideológicos, el pensamiento de la CEPAL cayó como una verdadera bomba cuando se dio a conocer por primera vez. En el clima que reinaba en esos momentos era inevitable que algunos voceros de los Estados Unidos intentaran desactivarla. Por ello, como se dijo antes, los Estados Unidos mantuvieron una relación conflictiva con la CEPAL durante el decenio siguiente a la creación de ésta en 1948.

Los ataques contra las publicaciones de la CEPAL no se hicieron esperar y provinieron de muchos sectores importantes de la comunidad estadounidense, tanto del mundo académico como de sectores del gobierno, y del ámbito del comercio y las finanzas. Por ejemplo, los economistas académicos estadounidenses no demoraron en responder con una serie de andanadas que apuntaban a cualquier punto vulnerable en la armadura teórica de la CEPAL. Los ataques se dirigían contra diversos elementos de su pensamiento; sin embargo, algunos de ellos parecían concentrar la atención crítica de la mayor parte de los académicos estadounidenses, a saber: la división del mundo en una dicotomía centro-periferia basada esencialmente en la composición de productos de las corrientes comerciales internacionales; los enfoques estructuralistas-monetaristas de las causas y remedios de la inflación; la sustitución de importaciones y la industrialización como camino prioritario para superar las restricciones externas (balance de pagos) y para absorber la fuerza de trabajo desempleada y subempleada; y lo inadecuado de la teoría tradicional del comercio, basada en las ventajas comparativas, para servir como pieza clave teórica de una nueva división internacional del trabajo.

Sin embargo, y por importantes que

se consideraran los puntos anteriormente enumerados, sin duda el blanco principal lo constituía la explicación de Prebisch acerca de los factores que tendían a inducir un deterioro secular de la relación de precios de intercambio entre países exportadores de productos primarios e importadores de bienes manufacturados. Con carácter retrospectivo interesa anotar tres cosas al respecto. La primera, que aun cuando muchas críticas académicas de los años cincuenta se concentraron sobre todo en la argumentación relativa a la relación de precios del intercambio, esta última no llegó a ser refutada en forma inequívoca. Por el contrario, y a pesar de que los académicos estadounidenses contribuyeron a evitar que llegara a entronizarse, tampoco lograron exiliarla del todo de su reino. La segunda es que la lista de académicos estadounidenses que publicaron críticas al pensamiento original de la CEPAL era significativa en cuanto a número.<sup>9</sup> Y la tercera, que, a medida que ha pasado el tiempo, se ha ido manifestando una tendencia inversa, puesto que

<sup>9</sup>Incluía, entre otros, a los Profesores Jacob Viner, Gottfried Van Haberler, Benjamin Rogge, P.T. Ellsworth, G.M. Meier, Theodore Morgan, C.M. Wright, V. Salera y Francis H. Schott. Los Profesores Viner y Haberler fueron tal vez los críticos iniciales que ejercieron mayor influencia. Como varios otros durante este mismo período, criticaron a la CEPAL por atribuir excesiva importancia a la industrialización, muchas veces por razones de 'prestigio nacional', a expensas de la agricultura. En realidad, las primeras publicaciones de la CEPAL insistían invariablemente en que el desarrollo industrial y el agropecuario debían ser simultáneos. En este aspecto, el principal razonamiento de la CEPAL señalaba que, al aumentar la productividad de la agricultura, se crearía una disponibilidad de mano de obra. Por ello, el empleo industrial resultaba indispensable para absorber los trabajadores que dejarían el campo. Véase, por ejemplo, Jacob Viner, *Comercio internacional y desarrollo económico*, trad. de Jacinto Ros Hombravella, Editorial Tecnos, Madrid. 1966.

los académicos norteamericanos parecen apoyar cada vez más las ideas básicas de esa tesis inicial. Pero este punto lo abordaremos más adelante.

En el mundo de los negocios de los Estados Unidos, al igual que en el ámbito académico, se produjo una rápida reacción adversa ante las publicaciones de la CEPAL en su primer decenio de existencia. Del primero, sin embargo, las críticas fueron más bruscas y menos sutiles en los aspectos teóricos que las de origen académico. Lo que más atrajo sus iras fue el abierto auspicio de la CEPAL a las políticas dirigistas; es decir, su creencia explícita en que el juego espontáneo de las fuerzas de mercado debía ser morigerado por la intermediación estatal, sensata pero deliberada, con el fin de acercarse con mayor celeridad y más directamente hacia ciertas metas previamente definidas de cooperación internacional para el desarrollo. En especial irritaba a los hombres de negocios estadounidenses una de dichas metas, la acelerada industrialización interna, pues la consiguiente sustitución de importaciones era considerada un peligro para sus propias exportaciones de manufacturas a América Latina.

La desconfianza provocada por el pensamiento de la CEPAL en los círculos comerciales y financieros de los Estados Unidos no es sorprendente si se la considera en su marco histórico. Para los intereses a corto plazo de las firmas privadas con fuertes inversiones directas en América Latina parecían ser favorables (o al menos eso se creía) la falta de intervención de los gobiernos latinoamericanos y la existencia de estabilidad monetaria. La insistencia de la CEPAL en la transformación estructural a través de un mayor papel del Estado, y especialmente su recomendación de profundas reformas tributarias y agrarias, con las consiguientes repercusiones en la distribución del ingreso, parecían más proclives a agitar

el clima político latinoamericano que a calmarlo. Más aún, en los años cincuenta, la inclinación que manifestaba la CEPAL por la planificación parecía a muchos prominentes hombres de negocios estadounidenses exageradamente compleja en lo técnico y peligrosa en lo ideológico.

Actualmente, todo ello puede parecer sorprendente; pero en el clima general de los años cincuenta, cuando el "síndrome del libre mercado" tuvo un florecimiento tan manifiesto y vigoroso en los Estados Unidos, no debe extrañar en absoluto. Había pues una estrecha vinculación intelectual entre los centros académicos y las actividades de negocios. Como ya se dijo, la mayor parte de las publicaciones académicas de esa época estaban muy ligadas a las doctrinas económicas neoclásicas. No resultaba difícil para los hombres de negocios encontrar en las revistas especializadas apoyo teórico para sus propias convicciones comerciales pragmáticas, con lo que se reforzaba la innata desconfianza de los hombres de negocios frente a la CEPAL, y la adhesión de esta última a tantos conceptos estatistas.

Más aún, dado el poderoso "síndrome de la guerra fría" de los años cincuenta, los partidarios de la planificación solían ser considerados como opositores al modo de vida estadounidense y ciertamente contrarios a las modalidades imperantes en el mundo de los negocios. Por último, se recordará que en los años cincuenta la CEPAL no sólo apoyaba la planificación del desarrollo nacional en un momento en que cualquier planificación gubernamental sonaba a sistemas de economía centralmente planificada, sino que además recomendaba alcanzar metas de financiamiento externo público en vez de apoyarse en la afluencia espontánea de capital privado; asimismo, la CEPAL aconsejaba a los latinoamericanos la protección ante las importaciones extranjeras de bienes manufacturados, mientras

simultáneamente instaba a otorgar preferencias a las exportaciones latinoamericanas de dichos bienes; y también recomendaba nuevas reglas del juego para la inversión extranjera directa con el fin de fomentar deliberadamente el espíritu empresarial latinoamericano. No es de extrañar, por tanto, que la inicial desconfianza de los hombres de negocios se transformara rápidamente en abierta hostilidad. Era evidente que las publicaciones de la CEPAL no tendían a crear "el clima de inversiones" que ellos deseaban para invertir en el extranjero en esa coyuntura de posguerra.

En párrafos anteriores mencioné las dudas expresadas por el Gobierno de los Estados Unidos antes de que la CEPAL se creara en 1948. Esas dudas se acrecentarían en los años siguientes, y llegarían a un punto particularmente explosivo en 1954. La OEA había solicitado a la CEPAL un informe sobre financiamiento para el desarrollo que sería presentado en la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía que se celebraría en Quitandinha, Brasil, en noviembre de 1954. El documento resultante, titulado *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*,<sup>10</sup> fue, para el Gobierno de los Estados Unidos, tal vez el informe más polémico entregado por la CEPAL desde su creación.

Esencialmente, el informe de Quitandinha sugería que toda política nueva y realmente eficaz de cooperación internacional para el desarrollo de América Latina debía tener seis objetivos: planificación del desarrollo nacional, industrialización interna acelerada, reforma tributaria y agraria, cooperación técnica, comercio internacional y nuevos enfoques frente a la inversión internacional. Este

último punto resultó especialmente delicado para la delegación estadounidense en Quitandinha, ya que se basaba en el razonamiento que expongo a continuación.

A la luz de las tendencias probables del sector externo —de la relación de precios del intercambio y otras— la restricción impuesta al crecimiento económico latinoamericano por el balance de pagos podía superarse mediante nuevas iniciativas de política de los Estados Unidos frente a América Latina. Uno de los medios era un considerable incremento de la afluencia de capital extranjero. La inversión extranjera sería bienvenida; sin embargo, se debía dar mayor importancia al capital público, por cuanto: i) la carga del servicio de la deuda sería más predecible y menos onerosa que en el caso del capital privado; ii) el capital público podría canalizarse en forma directa hacia ciertos usos vitales, como infraestructura económica y social, que podrían no resultar atractivos para los inversionistas privados extranjeros, y, lo que era más importante, iii) la 'certidumbre', elemento esencial de todo plan de desarrollo, podría garantizarse mejor mediante metas de inversión pública que mediante las poco predecibles afluencias de capitales privados. En consecuencia, el informe de Quitandinha proponía una meta de por lo menos mil millones de dólares anuales de afluencia de capital extranjero como promedio, luego de un período de transición de tres años. La CEPAL sugería que un tercio de ese monto debería provenir de la inversión privada, y el resto de instituciones internacionales de crédito. Para facilitar esto último, recomendaba la creación de un Fondo Interamericano de Desarrollo (que tenía casi la misma estructura y metas que lo que cinco años más tarde tomaría la forma del actual Banco Interamericano de Desarrollo) como institución nueva, destinada específicamente para esos fines.

<sup>10</sup>E/CN.12/359, septiembre de 1954. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1954.II.G.2.

En Quitandinha la delegación estadounidense se inquietó profundamente ante la posición descrita. Por una parte, la meta financiera de mil millones de dólares duplicaba la inversión neta media de los Estados Unidos, tanto de fondos públicos como privados, en los tres años anteriores a la reunión de Quitandinha. Pero más importante aún fue el hecho de que el informe de la CEPAL, en lo que respecta a su filosofía, mereció graves objeciones del Secretario del Tesoro George Humphrey. Bien conocida es la enorme influencia ejercida por el Secretario Humphrey en el seno del gabinete de Eisenhower.<sup>11</sup> Para América Latina, lo más significativo era que el señor Humphrey

“estaba moralmente convencido de que la empresa privada es algo sagrado, no sólo en el sentido de constituir el fundamento de una sociedad libre y democrática, sino también en el sentido de que es la única inversión económica que las personas libres pueden utilizar con derecho para el mejoramiento de sus vidas.”<sup>12</sup>

Más aún,

“El Secretario Humphrey opinaba que el gobierno había tomado un papel demasiado activo en la vida económica de la nación; que los impuestos, especialmente los de tramos más altos para empresas y para personas, eran tan altos que ahogaban la iniciativa privada; que el gobierno gastaba demasiado dinero; y que era necesario disminuir la deuda pública. Estas posiciones lo llevaron a mirar con mucha cautela todos los gastos que

hacia el gobierno en el extranjero, especialmente en programas de ayuda externa. Muchos de estos últimos, pensaba, no sólo sustituían el capital privado en el extranjero, sino que, además, constituían una carga para la deuda pública, cosa que mal podía permitirse la nación.”<sup>13</sup>

Su pensamiento conservador llevaba al Secretario Humphrey a una fuerte oposición ante las políticas más liberales contenidas en el informe de la CEPAL a la reunión de Quitandinha, en la cual él mismo presidía la delegación estadounidense. Tales opiniones eran compartidas por el Secretario de Estado Adjunto Henry Holland (segunda autoridad de la delegación) y también por otros observadores del BIRF y del Eximbank. Pensaban que el informe de la CEPAL subestimaba indebidamente el papel que correspondía a la inversión privada directa. En lo referente a capital público, creían que el Banco Mundial y el Eximbank eran totalmente adecuados para tales necesidades, por lo cual no se justificaba la creación de un nuevo mecanismo interamericano de préstamos. Dada esta fuerte oposición de la delegación de los Estados Unidos al informe, éste no logró mayor trascendencia durante la reunión de Quitandinha. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos se unieron unánimemente en torno a él, considerándolo una expresión razonada y justa de lo que esperaban de los Estados Unidos como nuevo enfoque de lo mencionado ya desde su mismo título: la “Cooperación internacional para el desarrollo latinoamericano”.

Por todo lo anterior, en los años cincuenta el informe de Quitandinha de la

<sup>11</sup>“Incluso los más ardientes admiradores del Presidente Eisenhower admiten con presteza que el Presidente tomaba gran parte de sus ideas de política económica de George Humphrey.” Traducido del *New York Times*, 15 de enero de 1956, p. 28.

<sup>12</sup>Traducido de *New Republic*, 13 de diciembre de 1954, p. 13.

<sup>13</sup>Traducido del manuscrito inédito de Yale H. Ferguson, Columbia University, International Organization, Otoño de 1961, titulado, *ECLA, Latin American Development and the US: A Broad View*. (El subrayado es del autor de este trabajo.)

CEPAL, junto con los documentos anteriores mencionados en la sección I, llegó a sintetizar una posición latinoamericana de política económica frente a los Estados Unidos. El gobierno de este último país opinaba que las implicaciones de política de dichos documentos no eran ni factibles ni convenientes —que tenían connotaciones dudosas, extremistas e incluso hostiles— por lo cual este primer decenio de existencia de la CEPAL puede caracterizarse, en el mejor de los casos, como un decenio durante el cual el Gobierno de los Estados Unidos consideró a la CEPAL oficialmente con cautela, y en la práctica con alarma. Este panorama general fue esbozado como sigue por un analista de la actitud del gobierno estadounidense ante la CEPAL durante los años cincuenta:

“Comprensiblemente, la CEPAL fue anatema para la administración Eisenhower durante su período conservador. La Comisión representaba todo aquello que la administración no apoyaba, y molestaba a los Estados Unidos con argumentos económicos coherentes que favorecían un cambio

en la política latinoamericana, cambio que los Estados Unidos no estaba dispuesto a realizar. Sin embargo, y a pesar de la considerable mala voluntad existente entre la Comisión y el gobierno durante muchos años, no se produjo una abierta ruptura entre ambos. Las políticas de la CEPAL eran tratadas con guante blanco e incluso acogidas de los dientes para afuera, por los Estados Unidos. En las sesiones de la Comisión, los economistas representantes de los Estados Unidos recibían instrucciones de tratar de que la reunión no se les fuese de las manos, de no llegar a compromisos definidos, y de actuar como si quisieran cooperar. Cada vez que se planteaba la cuestión de las políticas de la CEPAL en Naciones Unidas, los Estados Unidos se limitaban a aplaudir el trabajo de la CEPAL en favor del desarrollo latinoamericano, sin añadir más. Todo ello era necesario porque la CEPAL no sólo representaba a América Latina, sino también, en su calidad de Comisión de las Naciones Unidas, al resto del mundo en desarrollo.”<sup>14</sup>

## II

### 1958-1963: Cordial apretón de manos, si no abrazo

Durante el decenio que siguió a la segunda guerra mundial, el gobierno de los Estados Unidos había acogido favorablemente muy pocas —por no decir ninguna— de las concesiones económicas recomendadas por la CEPAL, las cuales habían llegado a ser consideradas por los gobiernos latinoamericanos como representativas de su posición conjunta frente a los Estados Unidos. Esas recomendaciones habían destacado, en general, los siguientes aspectos: la necesidad de mayor afluencia

de financiamiento, especialmente en forma de capital público de préstamos para proyectos concretos; la necesidad de nuevos acuerdos internacionales sobre aquellos productos básicos de particular interés para la exportación latinoamericana; la importancia de la ‘reciprocidad implícita’ en el comercio de productos manufacturados (es decir, cierta protección para Amé-

<sup>14</sup> Traducido de Yale H. Ferguson, *op. cit.*, p. 48.

rica Latina sobre la base de una industria incipiente, sin la correspondiente contracción del acceso al mercado estadounidense;<sup>15</sup> apoyo directo para nuevos esquemas regionales y subregionales de integración; la necesidad fundamental de preparar planes nacionales de desarrollo, junto con el establecimiento de nuevos grupos de consulta que contribuirían a la preparación de dichos planes, y la creación de un Banco Interamericano de Desarrollo.

Como ya se indicó, dichas solicitudes habían entrado en evidente contradicción con el pensamiento de la administración Eisenhower. No debe extrañar entonces que las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, para no hablar de las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL, se hicieran cada vez más difíciles durante los años cincuenta. En la última parte de ese decenio se llegó a un punto crítico, que se puso de manifiesto en forma espectacular y personalizada durante la visita del Vicepresidente Nixon a América Latina en 1958. Las animosidades que culminaron con el apedreamiento de un Vicepresidente de los Estados Unidos causaron profunda conmoción en el pueblo y el gobierno de ese país. Realmente, de cierta manera, el incidente simbolizaba un cambio de rumbo en la era de posguerra, pues obligaba a los Estados Unidos a reconsiderar su anterior criterio acerca del desarrollo económico latinoamericano. La necesidad de una acción rápida por parte de los Estados Unidos se hacía evidente.

<sup>15</sup> En este aspecto se hacía el siguiente raciocinio: la baja en los aranceles de los Estados Unidos promovería mayores exportaciones latinoamericanas a dicho país, y las utilidades de estas últimas se destinarían a incrementar las importaciones latinoamericanas de bienes estadounidenses. Por otra parte, la protección latinoamericana sólo alteraría la composición de las importaciones de bienes estadounidenses, no así su nivel.

Una combinación de circunstancias dio origen a un fundamental reexamen de las políticas económicas estadounidenses en América Latina: las recomendaciones del Presidente Kubitschek para una Operación Panamericana, el segundo informe de Milton Eisenhower, hermano del Presidente de los Estados Unidos,<sup>16</sup> la presencia de Douglas Dillon como nuevo Secretario del Tesoro (que representaba un importante cambio de criterio en relación con sus dos predecesores inmediatos, George Humphrey y Robert Anderson) y —quizás lo más importante de todo en el plano político— el descenso de Fidel Castro de Sierra Maestra. El reexamen en cuestión se institucionalizó mediante tres hechos importantes: la creación del Banco Interamericano de Desarrollo en 1959; el programa de desarrollo económico aprobado en la Conferencia de Bogotá en 1960, y, finalmente, la creación de la Alianza para el Progreso en 1961.

Casi inmediatamente después de su elección, en 1960, el Presidente Kennedy había comenzado a concentrar la atención de su gobierno en América Latina. En un discurso pronunciado en la Casa Blanca a mediados de 1961, propuso que los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas realizaran un esfuerzo conjunto a través de una Alianza para el Progreso. Con el fin de elaborar un plan a largo plazo, para el cual comprometió considerable asistencia financiera y técnica de los Estados Unidos, el Presidente Kennedy quiso conocer las opiniones de expertos de todos los lugares del hemisferio. Dos de los elementos de esta nueva y osada iniciativa presentaban particular interés: uno de ellos era la meta misma, es decir, la de contribuir, mediante una política hemis-

<sup>16</sup> Publicado más tarde bajo el sugestivo título de *The Wine is Bitter: The United States and Latin America (El vino amargo: Estados Unidos y América Latina)*, Doubleday, New York, 1963.

férica de cooperación para el desarrollo, a llevar a América Latina, en un decenio, a un punto en que su crecimiento económico pudiera sostenerse a sí mismo. El otro, era la idea de pedir la colaboración del sistema interamericano para alcanzar esas finalidades. La CEPAL debería comprometerse activamente en ese proceso. De hecho, un notable aspecto de la Alianza era que hacía suyas muchas ideas que, desde 1948, había estado proponiendo la CEPAL. Como dijo el Profesor Arthur Schlesinger Jr., uno de los artífices de la Alianza, "... en sus ideas, la Alianza para el Progreso fue esencialmente un producto latinoamericano, que surgió de Raúl Prebisch, de Argentina, y de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas...".<sup>17</sup>

Esto resultaba particularmente cierto en lo referente al andamiaje teórico de planificación nacional para el desarrollo: afluencia de capital para el cumplimiento de determinadas metas, acelerada industrialización interna, convenios internacionales sobre productos, y gran prioridad para las reformas sociales. Todo ello reproducía en forma casi exacta las reco-

mendaciones formuladas por la CEPAL en el informe de Quitandinha, recomendaciones que, como se dijo antes, habían brillado por su ausencia en las deliberaciones anteriores entre los Estados Unidos y América Latina. En esta ocasión, por primera vez, los Estados Unidos y la CEPAL se unieron en función de la meta común: el avance del desarrollo latinoamericano. Y también por primera vez desde su creación, un Presidente de los Estados Unidos y otros funcionarios gubernamentales del más alto nivel<sup>18</sup> mencionaban a la CEPAL por su nombre y daban apoyo a su labor. Las autoridades máximas de las secretarías de la CEPAL, del BID y de la OEA constituyeron un Comité *ad hoc* de Cooperación (conocido generalmente como Comité Tripartito) que comenzó a trabajar en Washington para elaborar un *Estudio Económico de América Latina* de carácter conjunto, nuevas iniciativas de integración regional, criterios comunes sobre reforma tributaria y agraria, como así también nuevos criterios con respecto a la asistencia técnica. Se trataba de un momento de euforia en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, y ciertamente también en las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL. Tras haber refutado y rechazado prácticamente todas las recomendaciones de política hechas por la CEPAL a partir de 1948, el Gobierno de los Estados Unidos había dado un giro de casi 180 grados. Con sus enormes recursos materiales, dicho go-

<sup>17</sup> Véase Arthur Schlesinger Jr., "The Alliance for Progress: A Retrospective", en R. Hellman y H.J. Rosenbaum (ed.), *Latin America: The Search for a New International Role*, Halstead Press, 1974, p. 163. También el profesor L.A. Rodríguez, en un artículo titulado "Experience in International Cooperation and Development", publicado en *Growth and Change*, Universidad de Kentucky, abril de 1970, apoya la tesis de que la Carta de Punta del Este se basaba en las mismas recomendaciones básicas de política antes expresadas en el informe de Quitandinha de la CEPAL, en 1954. Una tesis similar proponen Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that Lost its Way*, Twentieth Century Fund, 1970, quienes afirman, al referirse al grupo especial de planificación y desarrollo creado para colaborar en la preparación de la Carta de Punta del Este, que dicho grupo "siguió básicamente las líneas trazadas por la CEPAL en Quitandinha, siete años antes..." (p. 63).

<sup>18</sup> En su discurso de 1961, con el cual dio inicio oficial a la Alianza, el Presidente Kennedy solicitó que "...un Consejo Interamericano Económico y Social muy fortalecido, trabajando en conjunto con la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y con el Banco Interamericano de Desarrollo, debería reunir a los principales expertos del hemisferio con el fin de contribuir a que cada país desarrolle sus propios planes de desarrollo, y de proporcionar una permanente revisión del progreso económico del hemisferio".

bierno se comprometía voluntariamente en un programa de colaboración para el desarrollo hemisférico que parecía provenir en su totalidad de las páginas de las anteriores publicaciones de la CEPAL. La paradoja que todo ello entrañaba fue resumida como sigue por un perspicaz autor norteamericano, quien observó:

“...los redactores de los compromisos contenidos en la Alianza se basaron en gran medida en las críticas académicas de la política estadounidense para fijar criterios, y se apoyaron especialmente en las sugerencias que habían venido haciendo importantes economistas latinoamericanos. Las doctrinas de la CEPAL, durante años dejadas de lado por los funcionarios de Washington, parecieron ser súbitamente aceptadas, y el Gobierno de los Estados Unidos hizo suyos conceptos tales como planificación económica, acuerdos regionales de comercio y convenios internacionales sobre productos básicos.”<sup>19</sup>

El Gobierno de los Estados Unidos ofreció a la CEPAL un cordial apretón de manos —si no un abrazo— durante aproximadamente la primera mitad del decenio que se inició a fines de los años cincuenta; sin embargo, esto no significó un vuelco paralelo en las críticas a la CEPAL por parte de académicos y hombres de negocios estadounidenses. En el mundo académico siguió prestándose atención crítica a diversos aspectos de la doctrina de la CEPAL, en particular a su presentación de la relación de precios del intercambio. Sin embargo, el tono áspero que a comienzos de los años cincuenta había caracterizado a muchas de esas publica-

<sup>19</sup> Abraham F. Lowenthal, “Liberal, Radical and Bureaucratic Perspectives on US-Latin American Policy: The Alliance for Progress in Retrospect”, en Julio Cotler y Richard Fagen (ed.), *Latin America and the US: The Changing Political Realities*, Stanford Press, 1974, p. 213.

ciones, incluso las de las revistas especializadas, parecía irse transformando en una disputa intelectual más convencional, que se iba centrando cada vez más en aspectos de rigor estadístico y analítico, y apartándose del aspecto ideológico.<sup>20</sup>

Los académicos estadounidenses parecían estar reconsiderando sus primeras interpretaciones del pensamiento de la CEPAL. Pero en el ámbito de los negocios no sucedía lo mismo; aquí las críticas —a la CEPAL en general, y a Prebisch en particular— parecían hacerse más acerbas que nunca. Después de todo, como se observó antes, las opiniones de los hombres de negocios de los Estados Unidos habían coincidido plenamente durante casi todo el decenio anterior, con las del gobierno del país y con las de muchos economistas académicos. Ahora parecía haberse producido un importante cambio, puesto que la sustancia de la Carta de Punta del Este contenía gran parte de la doctrina originalmente propuesta por la CEPAL. El desagrado de los hombres de negocios ante este cambio fue manifestado claramente por muchos voceros; su expresión más

<sup>20</sup> Este período se caracterizó por el comienzo de una serie de artículos eruditos mucho más favorables a las tesis de la CEPAL. Algunos ejemplos: Werner Baer, “The Economics of Prebisch and ECLA”, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. X, N° 82, enero de 1962; Charles A. Frankenhoff, “The Prebisch Thesis: A Theory of Industrialism for Latin America”, en *Journal of Inter-American Economic Studies*, Vol. IV, N° 2, de abril de 1962; y especialmente en los artículos de Albert Hirschman, Joseph Grunwald y David Félix en Albert O. Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica, ensayos y comentarios*, traducción del Centro de Investigaciones Económicas, Editorial del Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1963 (la edición inglesa original es de 1961). El trabajo del profesor Hirschman, titulado “Ideologías de desarrollo económico en América Latina” (y en especial el capítulo titulado “La situación actual y la posición dirigente de la CEPAL.”) es particularmente digno de nota en este sentido.

clara se encuentra tal vez en un extenso artículo y el correspondiente editorial aparecidos en la revista *Fortune* de febrero de 1962, sólo un año después del inicio de la Alianza. A continuación se traducen algunos párrafos de dicho número:

“Lo principal (de la doctrina de la CEPAL) es que América Latina está en desventaja injusta en lo que respecta a sus relaciones económicas con el resto del mundo. Para alcanzar con rapidez un crecimiento capaz de sostenerse por sí mismo, no puede confiarse al libre juego de las fuerzas de mercado, sino que debe recurrir a una industrialización administrada por el gobierno... El principal autor (del pensamiento de la CEPAL) es su Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch, uno de aquellos economistas que se orientan hacia la política y adecúan su ciencia económica a sus propios objetivos... La mayor parte del resto de la doctrina de la CEPAL es, por decir lo menos, discutible... (Esta doctrina) implica una fuerte intervención de los gobiernos latinoamericanos en la programación económica. Atribuye poca importancia a las exportaciones, a una moneda estable, o a la función de la inversión privada extranjera... Una actitud de recelo frente a las naciones industrializadas, especialmente los Estados Unidos; desprecio por los mercados libres, realce de la burocracia: nada de esto lo ha inventado la CEPAL, pero a todo ello le ha proporcionado justificaciones más o menos coherentes.”

Hubo también muchos otros. Al referirse a la Conferencia de Punta del Este, *Business Week* (11 de noviembre de 1961) afirmó:

“...En esa conferencia, Raúl Prebisch intentó encabezar un comité para supervisar la planificación económica de la Alianza. Prebisch no lo logró porque...

muchos estadounidenses ven con escepticismo sus ideas acerca de planificación económica y desarrollo, que dan enorme importancia a la acción gubernamental.”

En el mismo sentido, el *Wall Street Journal* (6 de junio de 1963) opinaba que:

“Las ideas del señor Prebisch no merecerían mayor atención si no fuere porque conforman también la doctrina básica de la tan pregonada Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy. De hecho, el señor Prebisch es el padrino intelectual de la Alianza. Sin embargo, los métodos propuestos por el señor Prebisch son, para muchos economistas, alternativas poco convenientes... Algunos expertos creen de hecho que la Alianza no logrará despegar mientras mantenga su supersticiosa creencia en la planificación gubernamental y en la asistencia estadounidense... La evidente falta de apoyo por parte de aquellos pocos acaudalados que disponen de recursos de inversión es tal vez uno de los mayores inconvenientes del programa económico del señor Prebisch.”

Meses más tarde, el mismo *Wall Street Journal* (16 de octubre de 1963) llevó sus críticas a un plano más global y geopolítico, al afirmar en un editorial:

“...Otro aspecto de esta confusión del reformismo consiste en insistir en que las naciones latinoamericanas tracen grandes planes económicos... como si nuestra propia riqueza fuera el resultado de la planificación estatal. Naturalmente, esto fomenta las tendencias socialistas que ya abundan en la región (latinoamericana).”

En resumen, el primer decenio de la existencia de la CEPAL se caracterizó por la fuerte oposición del gobierno, de los círculos académicos y de los sectores de hombres de negocios de los Estados Unidos; sin embargo, el lustro siguiente pre-

senció un vuelco completo del gobierno de ese país, y una respuesta más mesurada y menos estridente por parte de los académicos. No obstante, la antipatía de los hombres de negocios no sufrió mayores cambios. Incluso la parcial luna de miel con el Gobierno de los Estados Unidos fue de escasa duración. Y luego todo ello no tendría mayor importancia: pocos años

después de los inicios de la Alianza comenzaba una nueva etapa de las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL. Durante esta cuarta etapa, que duró casi otro decenio completo, los Estados Unidos no se opusieron a la CEPAL, como tampoco la apoyaron; más bien podría decirse que no la tomaron en cuenta. Se iniciaba una era de benévolo desinterés.

### III

## 1963-1973: Un decenio de benévolo desinterés

Dudas al crearse la CEPAL, fuerte oposición entre 1948 y 1958, un viraje total de la actitud hasta 1963, seguido de un decenio de virtual indiferencia. ¿Cómo se explica este cuarto vuelco importante en la actitud oficial de los Estados Unidos hacia la CEPAL desde su creación? Probablemente haya cuatro razones que merecen mención especial. Una de ellas se relaciona con el hecho de que la propia Alianza comenzó a "equivocar el camino". Por qué ello sucedió, cuándo sucedió, tratándose de una iniciativa hemisférica tan amplia y tan bien estructurada, es una historia compleja que ha sido ampliamente analizada por muchos especialistas latinoamericanos y estadounidenses, y no es necesario repetirla aquí. Sin embargo, la impresión general es que los logros de la Alianza muy pronto comenzaron a quedar cortos con relación a las expectativas que en ella se habían cifrado originalmente.<sup>21</sup>

Al comenzar este proceso, los vínculos —tanto institucionales como intelectuales— que recién habían comenzado a formarse entre el Gobierno de los Estados Unidos y la CEPAL, empezaron a aflojarse y finalmente se rompieron. La segunda razón es muy diferente, a saber, que la primitiva ideología de la CEPAL sobre el desarrollo, que había penetrado tan a fondo la Carta de Punta del Este, no fue objeto de un proceso permanente de renovación dinámica dentro de la propia CEPAL. Por el contrario, al cabo de tantos años de actuar como retador en campaña frente a los Estados Unidos, el mismo hecho de ser 'aceptado' por este país pareció llevar a que la CEPAL se volviese hacia adentro y se dedicara esencialmente a asuntos cotidianos de corto plazo. De hecho, al punto que estaba prestando menos atención a sus funciones de centro de reflexión a mayor plazo, que antes le habían dado fuerte apoyo ideológico. A manera de analogía, podría decirse que antes de la Alianza la CEPAL estuvo dedicada, permanentemente, a acrecentar su acervo intelectual, mientras que después se preocupó más de girar sobre ese capital acumulado que de renovarlo. La tercera razón se relaciona con el papel cada vez más importan

<sup>21</sup> Dos reseñas completas, desde los puntos de vista, respectivamente, de los Estados Unidos y de América Latina, son la obra de Levinson y Onis, *The Alliance that Lost its Way*, y un artículo del ex presidente de Chile Eduardo Frei Montalva, también titulado "The Alliance that Lost its Way", publicado en *Foreign Affairs*, abril de 1967.

que comenzaron a desempeñar otros elementos institucionales del sistema interamericano: por ejemplo, el crecimiento acelerado del tamaño y de la influencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el impulso que se le dio a la OEA a través de las nuevas actividades de estudio por países realizadas por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP); las nuevas secretarías independientes del movimiento de integración centroamericano y de la ALALC, e incluso la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (II.PES) dentro de la estructura de la propia CEPAL.

Los Estados Unidos estaban cada vez más ansiosos por asegurar rápidamente resultados operativos en América Latina, para que la Alianza se convirtiese en una historia de éxito. Por este motivo, favorecieron en forma creciente a organizaciones como el BID y la OEA que, dotadas de grandes presupuestos y numeroso personal, ofrecían mayores probabilidades de llegar a resultados operativos pragmáticos a corto plazo. La CEPAL, cuyas ventajas comparativas aún consistían principalmente en la generación de ideas, se vio así impulsada cada vez más hacia un segundo plano dentro del sistema interamericano. Cuarto, en 1963 tuvieron lugar, con pocos meses de diferencia entre sí, dos hechos de profunda significación personal: el trágico asesinato del presidente Kennedy, por una parte; y la partida del doctor Prebisch de la CEPAL para convertirse en primer Secretario General de la UNCTAD. El fallecimiento de un presidente que había prestado tanto apoyo personal a la Alianza y la creación al mismo tiempo de la UNCTAD como foro para la fuerza tercermundista emergente, añadió nuevas dimensiones a una serie ya complicada de relaciones de los Estados Unidos dentro del hemisferio y ciertamente con la CEPAL.

Mientras todas estas poderosas fuerzas interactuaban y se difundían, inevitablemente los Estados Unidos trasladaban su atención de la CEPAL a la UNCTAD, como mecanismo para el desarrollo. Expresado en otra forma, los impulsos dinámicos de la CEPAL durante los años cincuenta comenzaron a cambiar de forma y estructura en el decenio siguiente: en parte por la desintegración de la Alianza, en parte porque el conflicto de Vietnam desvió prioridades y recursos de la gran potencia desde las cuestiones del desarrollo mundial hacia las de la seguridad mundial, y en parte también por la propia creación de la UNCTAD. Fue una doble paradoja. Por un lado, la aparición de la UNCTAD había contribuido a transformar el pensamiento original de la CEPAL de un esquema regional a uno global.<sup>22</sup> Sin embargo, al hacerlo se redujo el papel institucional de la CEPAL. Desde el punto de vista de los Estados Unidos —tema del presente trabajo— ni la CEPAL ni la UNCTAD poseían una alta prioridad global, puesto que los Estados Unidos aún no tenían un criterio orgánico para abordar la cooperación internacional para el desarrollo.

No hay duda de que a raíz de Vietnam las consideraciones relativas a la seguridad eran de capital importancia. Y, entre la CEPAL y la UNCTAD, la primera era decididamente secundaria. Igualmente paradójico resulta que el hecho de que Prebisch lograra darle un sello latinoamericano al nuevo mecanismo de la UNCTAD, hacía que a la CEPAL le fuese más difícil mantener, y con mayor razón aumentar, su propio dinamismo institucional. El escenario mundial cambiaba constantemente, como también los actores. Sin em-

<sup>22</sup> Para un análisis más detallado de este punto, véase David Pollock, "Pearson and UNCTAD: A Comparison", en *International Development Review*, Society for International Development, Washington, D.C., Vol. XII, N° 4, 1970.

bargo, dentro de este escenario de cambio y movimiento constantes, la CEPAL, como entidad institucional, daba la impresión de moverse desde el centro del escenario hacia las bambalinas. Siguió llevando a cabo sus programas ordinarios de trabajo que, si bien plenamente satisfactorios como tarea diaria, hicieron que algunos gobiernos latinoamericanos comenzaran a buscar más allá, hacia nuevas políticas globales, nuevas instituciones globales y, lo que a la larga tal vez fuese más importante, hacia nuevos sistemas comerciales y financieros privados. La región se encontraba a punto de realizar algunas transformaciones económicas muy fundamentales, entre las que se destacaba la reorientación del impulso previo a la industrialización

basada en la sustitución de las importaciones, hacia una apertura cada vez mayor frente a los principales mercados comerciales y financieros mundiales. Dentro de este escenario en permanente cambio, la CEPAL daba la impresión de quedarse a la zaga, al menos en comparación con sus primeros años.<sup>23</sup> Esta impresión de mengua de su importancia no pasó inadvertida al Gobierno de los Estados Unidos, que dejó de menospreciar o temer a la CEPAL, o incluso de recelar de ella. Tampoco volvió la vista a la CEPAL en busca de ideas nuevas. Simplemente la consideró una entidad institucional de reducida prioridad dentro del panorama global emergente.

## IV

### 1973-1978: Una cautelosa reevaluación

Este quinquenio señala la quinta de una serie de nuevas percepciones del Gobierno de los Estados Unidos respecto de la CEPAL, desde fines de la segunda guerra mundial. Pese a que todavía sería prematuro pretender formarse una idea clara sobre este período en particular, que por lo demás aún no termina, varios sucesos ocurridos últimamente —simbólicos unos, otros de fondo— revelan un cauteloso renacer del interés del gobierno estadounidense por lo que se percibe como una 'nueva CEPAL'.

Si no me equivoco en esta última hipótesis, se trata de un fenómeno relativamente reciente. En realidad, a través de la mayor parte de las administraciones de los presidentes Nixon y Ford, las delegaciones estadounidenses a los diversos períodos de sesiones de la CEPAL dejaron la im-

presión de situarse más bien a la defensiva en sus relaciones, tanto con los gobiernos miembros latinoamericanos como con la secretaría de la CEPAL. En esencia, era un remanente de la situación más gene-

<sup>23</sup>Otro factor en juego durante este período —de especial importancia para la forma en que los círculos académicos de los Estados Unidos percibían a la CEPAL— fue la aparición de la nueva escuela de la dependencia que surgió en la producción bibliográfica sobre el desarrollo en América Latina. Pese a que varios funcionarios de la CEPAL eran representantes destacados de esta escuela, sus seguidores estaban diseminados por toda la región. En todo caso, los trabajos surgidos de la escuela de la dependencia pronto comenzaron a generar una red de vínculos intelectuales con la comunidad académica estadounidense; y a su vez, esto hizo que la atención se desviara, al menos en parte, de los primeros escritos de la CEPAL *per se*.

ral que se había producido en el hemisferio después que la Alianza para el Progreso terminó por equivocarse el camino. Los gobiernos, como la naturaleza, aborrecen el vacío. Por eso, cuando comenzaron a debilitarse la Alianza y la 'relación especial' que la acompañó, y no surgió nada nuevo y sustantivo para ocupar su lugar, el vacío de política que se produjo estuvo inexorablemente destinado a llenarse con consignas (la 'presencia discreta' (*low profile*), la 'sociedad madura', el 'nuevo diálogo', la 'nueva comunidad', el 'espíritu de Tlatelolco', y otras), con la creación de nuevos comités, y la convocatoria a numerosas reuniones y conferencias, sea de carácter bilateral o bajo la égida del sistema interamericano. Sin embargo, esto no podía ocultar que desde mediados de los años sesenta a comienzos de los setenta, la teoría, la política y el mecanismo institucional dejaron de converger en torno al objetivo de la cooperación para el desarrollo entre los Estados Unidos y América Latina. De ahí que la actitud defensiva antes mencionada derivase característicamente del problema de si la política de la "presencia discreta" no correspondía en realidad sólo a la política de no dar importancia alguna a la región.

Como es natural, todo esto depende de juicios personales, pero lo que yo recuerdo es que después de la desaparición de la Alianza las reuniones sobre política de desarrollo que sostuvieron los Estados Unidos y América Latina se vieron invadidas en su mayoría por un ambiente de molestia. Los períodos de sesiones de la CEPAL no fueron una excepción a este clima general. Por el contrario, surgió una complicación adicional cuando, a raíz del período de sesiones celebrado en 1971, los miembros latinoamericanos de la Comisión crearon un nuevo órgano auxiliar de la CEPAL, denominado Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), al que sólo podrían per-

tenecer representantes de los países miembros en desarrollo (latinoamericanos). De acuerdo con los gobiernos que lo patrocinaron, la razón por la cual se quiso excluir a los países miembros desarrollados era propia de la razón de ser del CEGAN: esto es, estaba destinado exclusivamente a permitir que los países latinoamericanos se reuniesen y elaborasen una posición *regional* común dentro de la actividad de evaluación *global* implícita en la estrategia del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, pese a que los latinoamericanos estimaban que deberían tener derecho a utilizar a la CEPAL para realizar dicha actividad, a los Estados Unidos le molestaba, por motivos jurídicos y de fondo, verse excluido de un órgano auxiliar del "club" de la CEPAL, del que había sido miembro con todos los derechos —conjuntamente con el Reino Unido, los Países Bajos, Francia y Canadá— desde su creación. Así, pues, el problema más amplio del "globalismo", posterior a la Alianza, vino a añadirse al problema más restringido de la "exclusividad", al punto en que las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL volvieron a enfriarse.

Sin embargo, pese a este ambiente general, que se mantuvo hasta comienzos de los años setenta, últimamente parece haberse iniciado un cambio, en el sentido de que los Estados Unidos están volviendo a considerar sus relaciones con la CEPAL. Por sorprendente que parezca, tal vez una de las razones para ello radique precisamente en la cuestión de la exclusividad. Los Estados Unidos no podía menos de advertir que la CEPAL era la única organización del sistema interamericano a la que pertenecían todos los países de América Latina y el Caribe (incluida Cuba), y que una gama tan variada de países deseaba utilizar a la CEPAL como foro para elaborar una posición regional común frente al mundo desarrollado en su conjun-

to y no tan sólo a los Estados Unidos. Todos los gobiernos latinoamericanos de la CEPAL —pese al alto grado de pluralismo que caracterizaba a sus respectivos sistemas económicos y sociales— apoyaron a través del CEGAN los nuevos enfoques de la secretaría sobre el “desarrollo integral”. Este mismo hecho no podía menos de atraer la atención de los funcionarios estadounidenses que estaban entregados a la tarea de replantear todo el problema de las relaciones entre el norte y el sur.

A manera de ilustración simbólica de lo anterior puede citarse la primera visita hecha por un Secretario de Estado de los Estados Unidos a la sede de la CEPAL, en Santiago. Combinados, el hecho de que este funcionario fuese el Secretario Kissinger, que la visita tuviese lugar cuando se encontraba en la cumbre de su poder e influencia (junio de 1976), y que el Secretario Kissinger aprovechara su visita para hacer una declaración oficial, y luego para tener un almuerzo informal de trabajo con el Secretario Ejecutivo, señor Enrique Iglesias, y sus principales colaboradores, hicieron resaltar esta visita a los ojos de la opinión pública. Además, el texto de la declaración formulada por el doctor Kissinger en esa oportunidad, al sostener:

“Mis colegas y yo sentimos mucho respeto por la labor que ustedes han realizado, y por las grandes realizaciones de la Comisión Económica para América Latina. Este centro de estudio y acción ha hecho mucho por despertar la conciencia del hombre en todas partes, por hacer frente a los retos del desarrollo económico, con un enfoque progresista y eficaz, especialmente porque no es político...”

llamó la atención sobre el hecho de que la administración estadounidense tenía conciencia de la reputación de la CEPAL en el ámbito del desarrollo internacional, y, al

parecer, ahora una vez más estaba dispuesta a aceptarla.

Posteriormente, la entrevista que sostuvieron en 1977 el Embajador Terence Todman y el señor Iglesias —también primera vez que un Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos había hecho una visita oficial a un Secretario Ejecutivo de la CEPAL y sus colaboradores en la sede de Santiago— constituyó un nuevo ejemplo simbólico al respecto por parte de la nueva administración Carter. En tercer lugar, podría citarse que el propio Presidente Jimmy Carter al pronunciar su primer discurso en el Día de las Américas, en abril de 1976, poco después de asumir el mando, se refirió concretamente al hecho de que “La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina es fuente de muchas ideas creadoras sobre el desarrollo a través del mundo”. En cuarto lugar, durante el decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL, que tuvo lugar en Guatemala en 1977, se hizo una serie de cordiales referencias a la institución. Allí, Andrew Young, Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas y jefe de la delegación de su país a ese período de sesiones, manifestó que:

“La Comisión Económica para América Latina ha logrado alcanzar una estatura muy especial en el mundo moderno. La CEPAL ha señalado el camino a las demás... Desde hace mucho tiempo se reconoce que marca hitos dentro de lo que aún es un concepto naciente de la fisonomía de un nuevo orden económico internacional... La CEPAL ha tenido especial importancia por su valor... Pioneros han sido los trabajos de la Comisión acerca de las desigualdades del mundo... La CEPAL constituye un símbolo de la necesidad que tenemos... de instituciones que intentan integrar nuestras concepciones particulares. La

CEPAL representa esa línea fina pero valerosa de hombres con vocación que constituyen el puente entre... el mundo contemporáneo y la comunidad mundial esperada para el porvenir... Necesitamos más ideas, más iniciativas, más coraje... Y propongo que la CEPAL asuma uno de los papeles fundamentales para guiar al hemisferio en este esfuerzo por desarrollar nuevas ideas y programas... muchas iniciativas deberían provenir de grupos como éste... la CEPAL es una comunidad que puede, y a mi juicio debe, ponerse a la vanguardia en la fusión de los conceptos de justicia social y desarrollo económico... Para encontrar las respuestas que todos necesitamos, tendremos que ampliar el diálogo, diálogo en que la CEPAL ha estado participando durante muchos años... Este proceso de establecimiento de prioridades es permanente, y en él la CEPAL desempeña un papel importante; la CEPAL es uno de nuestros principales 'núcleos de pensamiento', y como tal debe ser protegida y estimulada..."

Y, finalmente, durante la celebración del trigésimo aniversario de la CEPAL, que tuvo lugar últimamente (junio de 1978), el Secretario de Estado Cyrus Vance, en nombre del presidente Carter, felicitó al Secretario Ejecutivo y a toda la organización por haber "...contribuido significativamente a la visión aún cambiante del nuevo orden económico internacional y del desarrollo con equidad y justicia...". agregando que en "el Gobierno de los Estados Unidos deseamos apoyar y colaborar estrechamente con sus esfuerzos...". En esa misma oportunidad, el Embajador Andrew Young envió simultáneamente un mensaje donde expresaba: "Quiero que sepa que... no escatimaré esfuerzos por cooperar con usted y con la comu-

nidad de la CEPAL en la promoción de sus objetivos, porque sé que está comprometido a difundir la libertad y el gobierno según la ley, la justicia social y el desarrollo económico..."

Al cabo de un decenio o más de relativa indiferencia ¿cómo explicar este renacer reciente y manifiesto del interés del Gobierno de los Estados Unidos por la CEPAL? Parte de la respuesta podría sacarse de un artículo aparecido el 11 de mayo de 1977 en *The Financial Times of London*, titulado "ECLA: A Think-Tank for Latin America". Después de referirse a lo logrado en el período de sesiones de la CEPAL, realizado en Guatemala en 1977, el artículo llegaba a la conclusión de que este último había sido

"...una de las reuniones internacionales más memorables celebradas en América Latina en varios años. La reunión de Guatemala fue testigo del resurgimiento de la CEPAL como el foro más influyente de la región para la formulación de políticas... La importancia de la CEPAL fue destacada por el Embajador Andrew Young, (quien) expresó el apoyo de Washington a la CEPAL como órgano intelectualmente impecable, consagrado a la reflexión creadora sobre el futuro".

Al parecer se entrelazan aquí una serie de factores, incluido, presumiblemente, el deseo de la nueva administración estadounidense de abordar a América Latina según nuevos criterios, siempre que ellos estuviesen en consonancia con las políticas globales de desarrollo económico de los Estados Unidos. No hay duda de que América Latina ha cambiado enormemente dentro de un panorama económico mundial, que también varía muchísimo. En este hemisferio el Presidente Carter parece haber dejado de lado el enfoque primitivo de la Alianza, de una 'relación especial', y estar desarrollando en cambio

un nuevo criterio que procura vincular el regionalismo dentro de un marco de desarrollo global de amplio espectro.

Si así fuese, el resurgimiento del interés de los Estados Unidos por la CEPAL podría explicarse por varias razones. Ante todo, es posible que el papel tradicional que ha desempeñado la CEPAL en la generación de ideas nuevas sobre el desarrollo internacional, pero con un sabor claramente latinoamericano —la función tradicional de la CEPAL como centro de reflexión— sea lo que ahora persigue el gobierno estadounidense para sus propios objetivos a largo plazo. Segundo, últimamente la CEPAL ha estado fortaleciendo su programa de trabajo en el campo de la acción práctica, incluidos la investigación aplicada, los equipos de asesoramiento técnico y otras actividades operativas realizadas a solicitud directa de los gobiernos latinoamericanos. Este énfasis en lo práctico refleja el *desideratum* de corto plazo de la administración Carter. El tercero, se relaciona con el interés expresado por los gobiernos latinoamericanos durante el decimoséptimo período de sesiones celebrado en Guatemala de utilizar la CEPAL como foro regional para tratar ciertas cuestiones norteamericanas que afectan al hemisferio.

Como se dijo, los miembros de la CEPAL comprenden todos los países en desarrollo de la región, tanto latinoamericanos como del Caribe, y algunos países desarrollados importantes que tienen intereses geográficos en la región. Además, la CEPAL forma parte del sistema global de las Naciones Unidas y, por lo tanto, todos los países de Europa occidental y oriental, África o Asia que son miembros de las Naciones Unidas, pueden hacer valer automáticamente la calidad de observadores en los períodos de sesiones de la CEPAL. Así, pues, ésta es única en el sentido de que, por una parte puede combinar el regio-

nalismo y el globalismo y, por la otra, puede actuar simultáneamente como centro de reflexión a largo plazo, como entidad de acción a corto plazo o como foro potencial para discusiones menores entre el norte y el sur. Es muy posible que estas características básicas —que han surgido bajo el liderazgo del actual Secretario Ejecutivo—<sup>24</sup> indiquen que la ‘nueva CEPAL’ es más interesante para la actual administración estadounidense que lo fue la ‘antigua CEPAL’ para la mayoría de los gobiernos anteriores.

Para finalizar esta sección, cabe decir algunas palabras sobre la reacción que han tenido últimamente la comunidad comercial y la académica de los Estados Unidos frente a la CEPAL. En lo que toca a la primera, parece que con el transcurso del tiempo ha desaparecido al menos parte de su antigua animosidad. A mi juicio, ello se debe más que nada a que los hombres de negocios estadounidenses han ido advirtiendo gradualmente que las ideas que subyacen la tesis original de la CEPAL nunca estuvieron dirigidas contra el mercado o contra la libre empresa *per se*. Por el contrario, estas ideas tenían por objeto llegar a una fusión armoniosa de los sectores público y privado dentro del marco de la planificación del desarrollo nacional, por razones de interés recíproco. Como es natural, esto no quiere decir que las asperezas de los primeros tiempos de la posguerra hayan desaparecido por completo. De ninguna manera; y tampoco es pro-

<sup>24</sup> Para una presentación más completa de los puntos de vista del Sr. Iglesias sobre el desarrollo latinoamericano y el papel que le corresponde a la CEPAL en el proceso, véanse su artículo “América Latina: El nuevo escenario regional y mundial”, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 1, 1976, y “Las grandes tareas del desarrollo latinoamericano”, capítulo de la exposición del Secretario Ejecutivo en el decimoséptimo período de sesiones, publicada en la *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977.

bable que ello suceda en el futuro próximo. Lo que sí creo es que en la actualidad se percibe la necesidad de arrojar más luz y poner menos apasionamiento en una de las cuestiones que sigue contándose entre las más importantes y explosivas en América Latina, a saber, la función que desempeña la inversión extranjera privada directa en el proceso global de crecimiento y desarrollo.

En síntesis, pese a que en el fondo los primeros conflictos entre los voceros del sector privado estadounidense y la CEPAL no han cambiado mucho, la forma ha variado: es decir, cada vez se consagra más atención a realizar análisis específicos de beneficios y costos y a las técnicas de negociación, y disminuye el énfasis en los grandes argumentos ideológicos. En lo que respecta a la comunidad académica estadounidense, la situación ha variado casi por completo. A comienzos de los años cincuenta muchos catedráticos estadounidenses pensaban que los trabajos teóricos de la CEPAL no estaban a la altura de las normas profesionales de economistas académicos, y a menudo se estimaba que estos trabajos podían más bien catalogarse dentro del campo de la controversia radical, y no del análisis económico propiamente tal. Como se señaló antes, hacia mediados de los años sesenta, las críticas académicas habían adquirido un tono más mesurado, y las concesiones mutuas de publicaciones eruditas hacían más hincapié en el rigor estadístico y analítico que en la ideología o la política. De esta manera, a fines de los años setenta parecía que el pensamiento de la CEPAL, que en una época había sido considerado radical, había alcanzado amplia respetabilidad académica

en los Estados Unidos. Como es natural, las críticas persisten,<sup>25</sup> pero en general, los académicos estadounidenses que se refieren actualmente a la CEPAL lo hacen más bien en forma positiva.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Cabe señalar que las críticas, de haberlas, siguen centrándose principalmente en torno a los primeros planteamientos de la CEPAL sobre la relación de precios del intercambio; véase, por ejemplo, John P. Powelson "The Strange Persistence of the Terms of Trade", en *Inter-American Economic Affairs*, segundo trimestre de 1977.

<sup>26</sup> Véanse, por ejemplo, los estudios más recientes del profesor Albert Fishlow, conocido académico estadounidense que se especializa en el tema del desarrollo hemisférico. En su último trabajo, *Debt, Growth and Hemispheric Relations: Latin American Prospects in the 1980's*, Universidad de California, Berkeley, 1978, el profesor Fishlow comienza por observar que "...en el período de la posguerra se ha ido desarrollando gradualmente un modelo de desarrollo autóctono y más nacionalista... bajo los auspicios de la CEPAL. Estas políticas heterodoxas... (de la CEPAL)... tenían escasa relación con la trilogía tradicional empresa privada-libre comercio-precios estables, defendida por los Estados Unidos (pero) la CEPAL tenía, con mucho, las repercusiones más profundas...". Para que los objetivos de crecimiento interno de América Latina no se vean obstaculizados por la limitación externa, el profesor Fishlow recomienda, al mismo tiempo, que América Latina aumente la sustitución de las importaciones, por una parte, y que se mejore el acceso de la región a los mercados comerciales y financieros externos, por la otra. Advierte sobre las dificultades que entraña perseguir estos distintos objetivos, incluidos los problemas de utilizar instrumentos de política que puedan facilitar la industrialización basada en la sustitución de las importaciones, sin desalentar al mismo tiempo las exportaciones. Como se observó en la sección II, tales conclusiones y recomendaciones reflejan el fondo de los estudios de la CEPAL un cuarto de siglo antes.

## V

## Conclusión: Algunas reflexiones personales

Cuando el Director de la Revista de la CEPAL me pidió que para este número conmemorativo escribiese un breve trabajo sobre el tema "Algunos cambios en la actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL en los últimos 30 años", acepté en seguida, con la esperanza de que dicho trabajo pudiese interesar tanto a los estudiosos del desarrollo hemisférico que deseen dar una mirada retrospectiva a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina por razones históricas, como a aquellos que piensan que analizar el pasado puede, aun en parte, ofrecer ideas para el futuro de estas relaciones. Sin embargo, después de haber aceptado la invitación comprobé que la labor era mucho más difícil de lo que había previsto, en especial porque era mi deseo que el artículo fuese breve y equilibrado. Inmediatamente surgió una serie de *quid pro quo* sobre lo que debía incluir y excluir del trabajo. Para alguien que, como yo, ha estado vinculado a la CEPAL durante muchos años, la mayor parte de ellos en la Oficina de Washington, este proceso de selección no podía menos de ser personal, por mucho que procurase reseñar las actitudes de los Estados Unidos hacia la CEPAL en forma equilibrada y concisa. En otras palabras, lo que quiero decir es que no hay que olvidar que este trabajo representa *mis impresiones acerca de las impresiones de los Estados Unidos* en relación con la CEPAL.

Dejando de lado esta nota de advertencia, sin embargo, ¿qué reflexiones finales podrían deducirse de la secuencia de acontecimientos reseñados en las secciones I a IV? A mi juicio, hay dos que son especialmente importantes.

Ante todo, después de examinar el cam-

biante patrón de las actitudes que han tenido los Estados Unidos hacia la CEPAL en los últimos 30 años, no pudo menos que llamarme la atención hasta qué punto han sido un tira y afloja. Al parecer, la forma en que los Estados Unidos han reaccionado ante la esencia del pensamiento de la CEPAL no parece haberse caracterizado por una continuidad a largo plazo. Por el contrario, la trayectoria en esta materia ha sido muy irregular: cautelosa y recelosa antes de su creación, de confrontación en el decenio siguiente, seguida de un giro de 180° durante un quinquenio; luego diez años de igualmente marcado enfriamiento, y al parecer una mayor cordialidad en el último tiempo. ¿No es curioso que durante algunos años en los Estados Unidos tanta gente encontrara que el pensamiento de la CEPAL era irracional desde el punto de vista económico, y políticamente peligroso, y luego, como por milagro, en los años siguientes lo considerase bastante moderado y medurado? Y, lo que es más importante, ¿podría ser que, al oponerse a la CEPAL o al no tomarla en serio, los Estados Unidos hubiesen estado actuando de una manera contraproducente para sus propios intereses?

Sobre este punto yo iría más lejos, pues a mi juicio el Gobierno de los Estados Unidos podría haber comprobado, y aún puede hacerlo, que la CEPAL le es útil desde un punto de vista totalmente egoísta. Ello si el gobierno estadounidense considerase, como yo, que los escritos de la CEPAL son la avanzada que anuncia hacia dónde va el pensamiento técnico ilustrado latinoamericano sobre el desarrollo.

Una de las conclusiones a las que llego, por lo tanto, es que un estudio serio de los

trabajos de la CEPAL —pasados, presentes y futuros— podría ser de utilidad para el Gobierno de los Estados Unidos en la medida en que ayudara a definir *cuáles* son algunos de los criterios latinoamericanos sobre la reflexión y la acción en materia de desarrollo que hoy revisten importancia, y *si* convendría a los intereses de los Estados Unidos apoyar esos criterios. Como en un filme de vaqueros, los Estados Unidos y América Latina han estado por mucho tiempo girando uno en torno al otro con recelo, los Estados Unidos mirando a América Latina esencialmente desde un punto de vista geopolítico, y esta última mirando a los Estados Unidos más que nada desde un ángulo económico. Es cierto, sí, que estos puntos de vista diferentes convergieron por un tiempo, durante la Alianza; pero fue un período demasiado breve. En realidad, aun a riesgo de caer en un exceso de simplificación, tengo la impresión de que la razón fundamental que explica tantas de las dificultades con que han tropezado las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina en los últimos treinta años es precisamente la distinta forma en que se perciben estas prioridades diferentes de seguridad y desarrollo. Por lo tanto, si tengo razón en sostener que a la CEPAL le corresponde la función de actuar como avanzada, la utilidad de un estudio como el que he sugerido sería manifiesta.

Al releer el párrafo anterior conjuntamente con la sección IV, ¿podría ser que después de analizar treinta años de actitudes, siempre cambiantes y fundamentalmente negativas de los Estados Unidos hacia la CEPAL, termine mi artículo sugiriendo que, de hecho, ya está surgiendo una relación más estrecha y que ella podría ser conveniente? Quizá, si bien esto dista mucho de ser un hecho cierto. El *Financial Times*, en mayo de 1977, resumió bien los costos y beneficios que entrañaría al expresar que:

“La aprobación dada por Washington a la CEPAL, como el Sr. Iglesias sería el primero en advertir, puede significar el beso de la muerte para un órgano que procura representar a América Latina. Sin embargo, en esa oportunidad, el apoyo del Embajador Young también podría ser el beso de la vida, ya que reconoce que la CEPAL es un foro importante para el diálogo entre los Estados Unidos y América Latina”.

El mundo se encuentra en una coyuntura histórica de la posguerra, en un lento alejarse de un cuarto de siglo en que las prioridades guardaban relación con la seguridad este-oeste, hacia un nuevo cuarto de siglo de prioridades vinculadas al desarrollo norte-sur. En todo caso, pienso que ésta es una hipótesis sostenible. Y si fuese exacta, sin duda se necesitarán muchas ideas nuevas, muchas iniciativas nuevas, muchos programas nuevos. No hace demasiado tiempo, en la época de la Alianza, la CEPAL respondió a un reto análogo desde un punto de vista hemisférico. ¿Puede hacerlo nuevamente, pero esta vez desde un punto de vista más global? En caso afirmativo, ¿tendrán los Estados Unidos más interés que antes por los enfoques que está elaborando la CEPAL en lo que respecta a un nuevo orden económico *internacional* y, de igual si no de mayor importancia, por los puntos de vista que desarrolla la CEPAL acerca de un nuevo orden económico *interno*? Este es el punto capital de mi breve trabajo: la firme convicción personal de que la CEPAL puede prestar útiles servicios tanto a los Estados Unidos como a América Latina, ya que cada región busca nuevos enfoques de las reformas internacionales tanto tiempo postergadas por el primero, y las reformas internas igualmente aplazadas por la segunda. Fascinante sería que las ruedas describieran otro círculo: que al comenzar los años ochenta, la CEPAL

pudiese concebir nuevos estilos de desarrollo e influyese en el pensamiento y en la acción económicos internos tanto como lo hizo en el plano internacional al comienzo de los años sesenta.

Al llegar a esta conclusión sobre el potencial futuro de la CEPAL no deseo pasar por alto algunas realidades. Porque, en definitiva, la forma en que los Estados Unidos perciben a la CEPAL siempre ha estado condicionada por cuatro elementos principales: la orientación global de los gobiernos que se han encontrado en el poder en los Estados Unidos; la forma particular en que cada uno de estos gobiernos ha mirado hacia América Latina; los diversos mecanismos institucionales disponibles para manejar las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina; y la importancia de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (que en sí es una función del impulso ideológico

y operativo de la secretaría y de la personalidad y capacidad del Secretario Ejecutivo). En los primeros años, los Estados Unidos reaccionaron generalmente en forma negativa o indiferente hacia la CEPAL en estas cuatro materias. Al parecer últimamente sucede lo contrario. Así, pues, el reto consiste en determinar: a) dónde puede haber una 'causa común' en las aspiraciones de desarrollo de los Estados Unidos y de América Latina; b) si sería posible llevar estos elementos comunes al plano global, y c) cómo podría la CEPAL estimular ambos procesos y darles forma. A mi juicio, ésta es la cuestión fundamental que confrontan los Estados Unidos y la CEPAL a medida que cada uno —mirando hacia los años ochenta e incluso más allá— buscan nuevos enfoques hacia la antigua pero aún no resuelta simbiosis entre regionalismo y globalismo.

## Proteccionismo y Desarrollo

### Nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional

*Pedro I. Mendive\**

La nueva política proteccionista de los centros no es más que la inserción de nuevos instrumentos y nuevas formas restrictivas en una vieja estructura de relaciones comerciales. En esta evolución los aranceles han ido perdiendo su eficacia y van siendo sustituidos por medidas no arancelarias. El análisis que el autor realiza de 1051 partidas arancelarias en los Estados Unidos, 479 en la CEE y 421 en el Japón, las que en conjunto abarcan más de 20 000 millones de dólares de exportaciones latinoamericanas a esos mercados, le permite establecer el efecto adverso que esa nueva política tiene sobre las economías en desarrollo, agravado por la tendencia reciente de los países industriales a ordenar el comercio internacional como un "comercio libre organizado".

El artículo finaliza con un análisis de las negociaciones que se han realizado en el GATT desde 1973 para liberalizar el comercio internacional, cuya conclusión, estadísticamente documentada, es pesimista. A los magros resultados generales se agrega el hecho de que aumentará el escalonamiento en las estructuras arancelarias de los centros, lo que acrecentará la diferencia existente entre tasa efectiva y tasa nominal de protección.

\*Consultor del Proyecto Regional CEPAL/UNCTAD/  
PNUD sobre negociaciones comerciales multilaterales.

## Introducción

### 1. *Objetivo del estudio\**

Este trabajo tiene como finalidad primordial obtener una evaluación, cuantitativa y cualitativa, de las condiciones de acceso que a las exportaciones latinoamericanas ofrecen tres importantes mercados: los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Económica Europea. Como se sabe, esas condiciones están determinadas por tres tipos de medidas que, individual o conjuntamente, adoptan los países como protección de sus actividades internas y, por consiguiente, del empleo de sus recursos humanos y materiales. La primera categoría está dada por los aranceles establecidos en dichos mercados dentro del ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de tal modo que están implicados en la cláusula de "nación más favorecida". De todas maneras, no todos estos aranceles aduaneros tienen igual modalidad. Por un lado están aquéllos que aparecen consolidados en el Acuerdo General y sólo pueden ser alterados hacia abajo —reducidos—, salvo que su alza sea autorizada por las Partes Contratantes, y se acuerde a los países negociadores originales y a los principales abastecedores, una compensación arancelaria equitativa sobre otros productos. En cambio, los aranceles no consolidados pueden ser modificados por el país que los aplica.

Otra categoría está dada por las llamadas medidas no arancelarias que constituyen una verdadera maraña de barreras de diversas clases que traban y obstaculizan el comercio internacional. El nuevo proteccionismo, que ha comenzado a aparecer y proliferar en años recientes, descansa

\*Este documento es una versión revisada del presentado a la Reunión sobre proteccionismo realizada en Buenos Aires entre el 31 de octubre y el 3 de noviembre de 1978, organizada por la CEPAL con la cooperación del PNUD y el patrocinio del Gobierno argentino.

precisamente en este tipo de barreras o medidas.

La tercera categoría, aún más sutil, la constituye la expresa manifestación de decisiones restrictivas adoptadas pero no aplicadas —o ya aplicadas a otros países—, y que en el fondo constituyen algo así como una amenaza virtual o previsible, como cuando se decide aplicar una barrera si no se cumple con alguna forma de contención de las exportaciones o de localización de empresas fuera de los límites nacionales del país que amenaza con su aplicación. Por otra parte, el solo hecho de que la medida se aplique a uno o dos países de exportación masiva suele bastar, a veces, para que otros países que comienzan a aparecer como grandes exportadores, limiten anticipada y 'voluntariamente' sus ventas al exterior, frente a esa posible amenaza de aplicación de barreras.

Por consiguiente esta investigación apunta a cuantificar barreras arancelarias, su nivel medio y las dispersiones o desvíos que las distintas partidas muestran con relación a ese promedio, así como a identificar barreras no arancelarias que afectan a los principales productos de exportación de América Latina. El conjunto de estas medidas —arancelarias y no arancelarias— brindará una idea y un orden de magnitud, del grado de proteccionismo que tiene cada mercado, es decir, de las condiciones de acceso que ofrecen a las exportaciones.

## 2. Método empleado en la investigación

Como primera medida se seleccionaron unas doscientas posiciones NCCA —ex NAB—<sup>1</sup> que, según expresas manifesta-

<sup>1</sup>La Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, ex Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) tiene cuatro dígitos. Los dos primeros expresan capítulos que agrupan productos homogéneos; del 01 al 24 productos agrícolas, y del 25 al 99 productos manufacturados. Los otros dos

ciones de los países latinoamericanos, tienen para ellos interés exportador, así como otras que, por lo menos en 1976, registraban exportaciones efectivas al mercado mundial. Dichas doscientas posiciones se agruparon en siete categorías de productos, a saber:

1. Materias primas agrícolas, excepto las textiles
2. Alimentos procesados
3. Materias primas textiles
4. Textiles y sus confecciones
5. Minerales
6. Industrias ligeras, con poca densidad de capital y tecnología no muy avanzada
7. Industrias más complejas, en atención a su tecnología y densidad de capital.

Esta clasificación no es de manera alguna arbitraria, sino que obedece a dos razones distintas. La primera, agrupar productos lo más homogéneos posibles, dentro de un conjunto racional, con un tratamiento arancelario y no arancelario más o menos similar. La otra razón estriba en que dichas categorías configuran, en realidad, distintas etapas de elaboración de los productos, las que permitirán apreciar si se establece para ellas un tratamiento arancelario distinto, o sea un escalonamiento de aranceles con tasas que son más elevadas en los productos finales que en las materias primas. Obsérvese que el grupo 2, "Alimentos procesados", constituye una etapa posterior de elaboración de al-

indican posiciones dentro de cada capítulo, lo que constituye una identificación más precisa de los productos. Así, la posición 02,01 indica carne vacuna en diversas formas. Finalmente, cada país agrega una serie de dígitos a continuación de estos cuatro para llegar a un máximo de desagregación que constituyen las partidas o líneas arancelarias. Por ejemplo, Estados Unidos, bajo la partida o línea arancelaria 07.06.13785 incluye los vegetales, frescos, enfiados o congelados, no expresamente especificados.

gunas de las materias primas agrícolas incluidas en el grupo 1. Igualmente el grupo 4, "Textiles y sus confecciones", es la etapa final de elaboración de las materias primas incluidas en el grupo 3, y así sucesivamente.

Las partidas arancelarias incluidas en aquellas 200 posiciones suman para los Estados Unidos 1 051, con una cobertura que representa casi 8 200 millones de dólares de exportaciones latinoamericanas; para el Japón 431, con 3 116.9 millones de dólares de exportaciones de América Latina a ese mercado; y para la Comunidad Económica Europea 479, con exportaciones de América Latina a los 9 países que la componen, por valor de 8 000 millones de unidades de cuenta (equivalente a un dólar doce centésimos en 1976). Establecidas las partidas, se procedió a la identificación de aranceles para cada partida arancelaria, como así de las diversas medidas no arancelarias que las afectan.

La determinación de las tasas arancelarias de "nación más favorecida" para cada partida no ofreció mayor dificultad, por cuanto están totalmente recopiladas por el GATT y son de utilización permanente por el Proyecto interregional UNCTAD/PNUD sobre negociaciones comerciales multilaterales. En cambio, la identificación de las barreras no arancelarias requirieron un lapso prolongado, puesto que ellas figuran diseminadas en una larga serie de documentos del GATT y de la UNCTAD, y otras —las agrícolas— están recopiladas por la FAO. De todos modos, fue posible identificar 24 categorías de medidas o barreras no arancelarias aplicadas en los tres mercados que se estudian y que afectan en conjunto a más de 900 partidas.

1. BQ = Cuota bilateral
2. GQ = Cuota global
3. Q = Cuota

4. TQ = Cuota arancelaria
5. TRQ = Contingente arancelario
6. QR = Cuarentena
7. R = Restricción cuantitativa
8. SR = Restricción estacional
9. XR = Restricción 'voluntaria'
10. MP = Precios mínimos
11. ASP = Aforo según precio de venta de los Estados Unidos
12. DL = Licencia discrecional
13. AL = Licencia automática
14. RL = Licencia restrictiva
15. LL = Licencia liberal
16. L = Licencia
17. LIC = Limitación interna de comercialización
18. HS = Licencia, certificado o reglamento sanitario y fitosanitario
19. P = Prohibición
20. ST = Comercio o compras del Estado
21. NE = Normas sobre embalaje, etiquetado y marcaje
22. VL = Derecho variable
23. VC = Componente variable
24. IT = Impuesto interno.

Con la identificación de los aranceles y de las medidas no arancelarias, fue posible analizar y evaluar las condiciones de acceso a los mercados mencionados. Para ello, y en relación a los aranceles, se establecieron los promedios aritméticos simples de cada posición —teniendo en cuenta las partidas que la integran y que registraron exportaciones en 1976—, los desvíos con respecto a esa media dentro de cada uno de los siete grupos de productos mencionados, las tasas efectivas de protección para los factores internos de la producción que otorgan las tasas nominales en alimentos procesados, textiles y sus confecciones, industrias ligeras e industrias más complejas, y el valor de las exportaciones (1976) de América Latina a cada mercado considerado.

En materia de medidas no arancelarias fue posible no sólo identificarlas por par-

tida y posición, sino cuantificarlas y, en forma indirecta, apreciar el grado de proteccionismo que acuerdan según la severidad, calidad y eficacia protectora de cada medida.

La importancia del tipo y cantidad de partidas arancelarias seleccionadas es tan grande que, de acuerdo a su número y al valor de las exportaciones que implican, dejan ya de constituir una muestra, para convertirse, estadísticamente hablando, en un 'universo' casi total. Ello abona no sólo la seriedad con que se realizó esta investigación, sino la demostración cabal del proteccionismo establecido por cada mercado, y de acuerdo a las comprobaciones efectuadas, la forma como se ha venido diseñando y se está aplicando.

### 3. Fuentes utilizadas

Finalmente, cabe anotar que las principales fuentes consultadas para este trabajo provienen de las siguientes instituciones: Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Proyecto Interregional UNCTAD/PNUD sobre negociaciones comerciales multilaterales, Proyecto Regional CEPAL/UNCTAD/PNUD sobre negociaciones comerciales multilaterales, *U.S. Tariff Commission*, Comisión de Comercio de los Estados Unidos; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *U.S. Drug and Food Administration* y Comunidad Económica Europea.

## I

### Consideraciones generales

#### 1. *El concepto de libre cambio y su evolución*

El libre cambio, en su aceptación teórica y tradicional, va asociado al concepto de la división internacional óptima del trabajo. Pero, en realidad, entre la teoría y la práctica media un amplio espacio. Es cierto que durante parte del siglo pasado y la primera década del actual, las condiciones en que se desarrolló el comercio internacional reunían, por lo menos en parte, las características básicas de dicha división del trabajo y las restricciones al libre cambio eran entonces mínimas comparadas con las actuales. Pero ello fue sólo el resultado del hecho de que la economía mundial se componía, por un lado, de unos pocos países desarrollados, necesitados de materias primas y de mercados consumidores, que no sólo producían los más diversos bienes manufacturados, sino

que, en su calidad de exportadores de capital, facilitaban la explotación de los recursos naturales que ellos necesitaban del otro grupo de países, con mucho el más numeroso, y que estaban en condiciones apenas incipientes de desarrollo. Por supuesto, mientras el pequeño conjunto de países industrializados lograba un rápido desarrollo a base de una diversificación productiva con el avance manufacturero, el otro grupo numeroso lo hacía a base de la explotación de un reducido número de productos primarios. La cuenta de capital del balance de pagos de estos últimos países —alimentada por la creciente inversión externa— permitía no sólo la explotación de sus recursos naturales, sino también el pago de aquellos bienes necesarios que importaban de los países más desarrollados, así como de las remesas de los rendimientos de esas inversiones. Salvo los Estados Unidos, que desde un comienzo

mostró sus inclinaciones proteccionistas —lúcidamente expuestas por el constitucionalista Alexander Hamilton, uno de los padres del liberalismo norteamericano, en un folleto dedicado a la protección y subsidio de las industrias incipientes (*infant industries*)— los demás se atuvieron, en mayor o menor grado, a este sistema librecambista; y principalmente el Reino Unido.

La teoría económica recogió esta experiencia y fue elaborándola científicamente, ya sea bajo el esquema de los costos comparativos de David Ricardo o de la interdependencia mutua —precio de los factores de producción, que a su vez derivan de su oferta relativa— de B. Ohlin. Esta teoría se impuso como una verdad indiscutible y fue de hecho preconizada para su amplia aplicación en las relaciones económicas externas por los grandes países industriales. Pero lo curioso del caso es que, por lo menos desde la primera guerra mundial en adelante, esa misma prédica fue desvirtuada en dichos países por su propia política económica; en un comienzo, con la aplicación de aranceles que distaban mucho de ser simplemente fiscalistas; y luego, en épocas más recientes, por la creciente utilización de efectivas medidas no arancelarias. En otros términos, lo que era bueno en teoría y merecía ser respetado por los países en desarrollo, no lo era para los grandes países en cuyo seno se habían desarrollado, con un amplio andamiaje de instrumental científico, las ideas del ventajoso libre cambio y de la división internacional del trabajo.

Fuera de lugar estaría aquí discutir las bondades de la teoría, ya que sólo correspondería apuntar que para que ésta pueda llevar a la práctica sus enunciados básicos, necesitaría por lo menos que el juego de la división internacional del trabajo, sobre la base de las ventajas comparativas, se efectúe con la participación amplia de todos los integrantes de la eco-

nomía mundial. En caso contrario, siempre habrá países perdedores frente a otros gananciosos.

Por lo pronto, puede asegurarse que el proteccionismo ha ido ganando terreno poco a poco, pero en forma y manera desconocidas hasta épocas relativamente recientes. En efecto, el arancel, que hasta comienzos de los años 30 era el instrumento básico para cerrar mercados o dificultar el acceso a los mismos, fue perdiendo paulatinamente su importancia —aunque la conserva, además de su función fiscal, para acordar una estructura tarifaria a los países, cuya significación, importancia y efectos se verán más adelante—, para dar paso a las medidas restrictivas no arancelarias, de más difícil identificación y de una eficacia protectora mucho mayor. Así, por ejemplo, la recaudación arancelaria de ocho países industriales en relación al valor de las importaciones gravadas era, antes de 1930 del orden del 58%. En 1950 esa relación había descendido a poco más del 26%, y después de las ruedas Dillon y Kennedy su reducción llegó al 18 y al 9% de las importaciones, respectivamente. Y por el contrario, las medidas no arancelarias, que hasta 1930 eran de una variedad y aplicación sumamente limitadas, adquirieron un auge extraordinario, llegando en 1973 en 18 países desarrollados, a incidir en su aplicación sobre unos 3 358 casos, según la *U.S. Tariff Commission*<sup>2</sup>.

Lo anterior en modo alguno significa que los aranceles aduaneros hayan perdido totalmente su función proteccionista. Si bien es cierto que las cifras antes mencionadas indicarían una tasa nominal media ponderada de nivel rápidamente decreciente, también es verdad que esa media puede encubrir y, de hecho encubre, dispersiones a veces importantes. Resulta por lo tanto fundamental analizar esas dispersiones a los efectos de comprobar

<sup>2</sup> *Non Tariff Barriers*, abril de 1974, p. 18.

si ellas no afectan sobre todo a productos de interés exportador de los países en desarrollo, reservándose los aranceles cercanos y debajo del promedio, a productos que se transan principalmente entre países desarrollados. En este caso, el bajo promedio que podría deducirse de las citadas cifras perdería toda significación para los países en desarrollo, máxime si esas dispersiones afectaran más a productos finales que a materias primas y bienes intermedios (véanse, más adelante, las consideraciones sobre tasa efectiva de protección y escalonamiento tarifario).

La variedad mencionada de las barreras o medidas no arancelarias es tan amplia que se han efectuado diversas clasificaciones para agruparlas en forma adecuada y homogénea. Sobre esto también se volverá más adelante, por ahora baste apuntar aquí que las dificultades de identificación permiten encubrir barreras de este tipo que aparentemente no revisten ese carácter, pero que pueden ser deslizadas por vías legislativas o por otros y muy diversos expedientes, y aplicarlas en forma restrictiva a las importaciones, con una eficacia que no puede lograrse con aranceles aunque éstos sean sumamente elevados. Más aún, con ellas pueden regularse las importaciones en la forma que la autoridad del país protector desea, tanto en cantidad como por su procedencia geográfica.

Internacionalmente se han aplicado hasta ahora dos sistemas o métodos para su identificación: el del GATT y el de la UNCTAD. El método seguido por el GATT fue abrir un registro al cual los países afectados notificaban la partida arancelaria y la medida restrictiva del país que la aplicaba. Sobre una cobertura más limitada que la de la UNCTAD se identificaron de esta manera unas 600 barreras no arancelarias aplicadas (1972). El método de la UNCTAD consistió en que la Secretaría, en consulta con los países, efectuó la correspondiente identificación: se compro-

baron así más de 2 200 aplicaciones de barreras no arancelarias. Posteriormente, con motivo de las actuales negociaciones comerciales multilaterales, el GATT reabrió el registro para recibir nuevas notificaciones sobre otras barreras y productos y actualizó de ese modo el registro anterior. Para este trabajo se utilizó el último registro por ser el más actualizado.

## *2. Tasa arancelaria media y sus dispersiones*

Los países desarrollados mantienen un amplio sistema de franquicias aduaneras (tasa 0,0) y/o niveles muy bajos de aranceles sobre un 40%, aproximadamente, de las importaciones provenientes de los países en vías de desarrollo. De esta suerte, la tasa media ponderada por el valor del comercio de estos países en desarrollo es baja; pero esta tasa media encubre dispersiones, a veces severas, no sólo entre productos importados de diversas categorías, sino también, entre los distintos mercados importadores de los productos de los países en desarrollo. Los productos de interés exportador de los países latinoamericanos están afectados tanto por tarifas relativamente bajas como altas. Las primeras se aplican a productos primarios no competitivos de las producciones internas de los países desarrollados y sobre productos industriales de alta densidad de capital y tecnología, en tanto que las segundas, y otras tasas de nivel intermedio, se aplican a ciertos productos agrícolas competitivos y, en general, a productos manufacturados principalmente con tecnología de alta densidad de mano de obra. Así, confecciones, telas, casimires, calzado, y muchos artículos de cuero soportan pesados aranceles y, por otra parte, ocurre lo mismo con la carne, el tabaco y el azúcar, por ejemplo.

Aparentemente es en los Estados Unidos donde registran la mayor magnitud

estas dispersiones de la tasa media, aunque varían grandemente en los otros países, según el tipo de producto.

### 3. *Efectos económicos del arancel y del escalonamiento arancelario*

Por lo general se distinguen dos aspectos o finalidades en el arancel: el efecto proteccionista y el puramente fiscal. Sin embargo, ambos están íntimamente ligados y puede afirmarse, en general, que todo arancel reúne las dos características apuntadas. Sólo si es de una magnitud muy elevada o la elasticidad-precio de la demanda del producto gravado es prácticamente infinita, el arancel impedirá toda importación, y será, así, exclusivamente protector. De otro lado, si el arancel es muy bajo y la elasticidad-precio de la demanda del bien que afecta es en la práctica cero, el arancel será casi exclusivamente fiscalista. En suma, salvo en estos dos casos límites, el arancel participa de ambas características. Por consiguiente, provoca efectos en el comercio y la economía interna, tanto del país importador que aplica el gravamen como del país exportador al que afecta.

En el país importador que aplica el gravamen aduanero estos efectos comienzan con la elevación interna del precio del bien afectado y, según sea la magnitud de este aumento y la elasticidad de la demanda, se producirá una determinada reducción en la importación de dicho bien. De todas maneras, el ingreso público se acrecentará en un monto dado por el valor de los aranceles adicionales recaudados, recursos monetarios que volverán al torrente circulatorio a través de los gastos corrientes y de capital del gobierno, salvo en el caso de un incremento similar en el ahorro público. De esta suerte, mientras los consumidores del bien gastan una cifra monetaria igual o superior para lograr una cantidad menor o igual del bien gravado, esa cifra monetaria constituirá el ingreso

de alguien que se volcará al mercado en demanda de otros bienes. Se puede provocar así, por este mecanismo, una alteración en la estructura de las importaciones, de la producción interna, del empleo y de la canalización de las inversiones.

En el país cuya exportación se grava, ocurriría uno de estos dos fenómenos. Si la remuneración de los factores de la producción no fuese rígida a la baja —caso muy irreal—, se produciría una reducción que podría permitir disminuir el precio, de modo tal que esta mengua anulara y compensara el alza del arancel y permitiría colocar el bien gravado en el país importador al precio existente antes de la aplicación del mismo. En el caso más real de que existiera una rigidez a la baja en la remuneración de los factores de la producción, se produciría una mengua de su producción con las conocidas consecuencias sobre el nivel y la estructura de la producción total, del empleo, etc.

Como se advierte, la protección arancelaria no se circunscribe sólo al comercio exterior sino que provoca efectos en cadena en la economía interna, tanto más graves cuanto mayor y más extendido sea este proceso proteccionista. De aquí la fundamental importancia que tiene para los países en vías de desarrollo formarse una idea clara de la realidad proteccionista imperante hoy en la economía mundial.

Se dijo ya que el arancel fue perdiendo eficacia como instrumento protector (frente a otras medidas más efectivas), pero que en casi todos los países se lo mantiene por otras razones. Así, aranceles diferenciados para materias primas, productos semielaborados y bienes finales, conducen al llamado escalonamiento arancelario que puede tener la virtud de hacer que la tasa efectiva de protección para los factores de producción sea mayor —y a veces mucho mayor— que la tasa nominal. De aquí que deba asignarse especial atención a la

estructura arancelaria de los países desarrollados.

La estructura de la producción mundial es una combinación de diferentes actividades, cada una de las cuales puede emplear insumos que son producto de otras actividades, los que a su vez utilizan insumos producidos por terceras actividades. De esta suerte, la estructura arancelaria de un país dado afecta al movimiento internacional de recursos bajo dos formas opuestas. Un arancel mayor sobre un producto final que el aplicado a sus insumos actúa como un subsidio a la localización de la actividad que lo produce dentro del país protector, en tanto que un arancel aplicado a un insumo de un bien final determinado superior al aplicado a éste, actúa como un impuesto a la localización de la actividad productora del bien final en el país que aplica la tarifa arancelaria. El resultado de estos dos efectos contrapuestos se conoce como tasa efectiva de protección del arancel. En realidad, lo que hace esta tasa efectiva es cuantificar la protección que la estructura arancelaria acuerda a las remuneraciones de los factores internos de producción del bien gravado o protegido. Adquiere así sentido si se toma en cuenta el valor agregado del producto final considerado. Véase esto por partes.

Supóngase un producto final determinado que, bajo un régimen de libre comercio, se exporta e importa a \$ 100.<sup>3</sup> Supóngase igualmente que los insumos necesarios para producirlo tienen un costo de \$ 50, y que el valor agregado es también de \$ 50, de los cuales \$ 25 corresponden a la remuneración al capital y \$ 25 al factor trabajo. Si el país importador impone un arancel de 20% sólo al bien final, desde ese momento dicho bien costará \$ 120. Como los insumos, por definición, entran libres de dere-

chos, el valor agregado en el país protector se eleva de \$ 50 a \$ 70. Ahora la tasa efectiva del arancel será de 40% en lugar del 20% de la tasa nominal, lo que permite que, si la distribución del valor agregado permanece constante, el rendimiento del capital sea de \$ 35 e igual suma la del trabajo. En el país exportador afectado, en cambio, dichas retribuciones continuarán siendo de \$ 25 para el capital y de \$ 25 para el trabajo.

Para que el producto protegido pueda ingresar al mercado importador será necesario que la retribución total a los factores de producción baje a \$ 30, de modo que compense el valor del arancel. Pero, por otra parte, con el alza en las remuneraciones del factor trabajo y del capital en el mercado protegido, éste podrá desarrollar internamente su producción, no obstante que la misma pueda ser menos eficiente comparada a otras actividades internas y a las similares del exterior.

Del ejemplo antes propuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones, que darán clara idea de los problemas que puede crear a los países en desarrollo una determinada estructura arancelaria que va elevando los aranceles a medida que se avanza en los procesos sucesivos de la producción.

Recuérdese que una reducción arancelaria en los países desarrollados puede afectar los niveles de la producción interna de actividades antes protegidas, así como los niveles de la importación. En tal sentido cabe mencionar que el descenso de la producción final debido a la rebaja arancelaria va acompañado de un descenso de la importación de sus insumos. La mengua de la producción en las actividades que compiten con producciones externas, aumentará a su vez la demanda de importaciones del producto final, aunque disminuya la demanda de insumos. El efecto consumo —por la probable reducción del

<sup>3</sup> Para simplificar el razonamiento no se toman en cuenta los costos de exportación, seguro y flete.

precio interno derivado del menor arancel— podrá aumentar la demanda de importaciones del producto final y, por último, esa baja del producto final en el país desarrollado abrirá posibilidades para la localización de esa actividad en los países en desarrollo. Hay en este proceso efectos contrapuestos cuyo resultado final es difícil prever *a priori* si no se cuenta con otros parámetros fundamentales.<sup>4</sup>

Además de lo expresado también deben considerarse otros factores:

i) La protección efectiva de un sistema de aranceles escalonados sobre una línea de producción depende del arancel aplicado al producto final y al aplicado en etapas anteriores (insumos), como así también de la proporción que el valor agregado representa en el precio del bien final.

ii) La tasa efectiva de protección, con las actuales estructuras arancelarias y las relaciones insumo-producto en los países desarrollados, acuerda una protección mayor a sus factores de producción que la que sugieren las tasas nominales.

iii) La existencia de aranceles protectores altera la estructura de precios internos en el propio país desarrollado. A su vez, si este país es de gran magnitud o se une a otros países desarrollados con similares estructuras tarifarias, afecta también los precios relativos internacionales y, por lo tanto, las demandas recíprocas y su estructura entre insumos y bienes finales.

iv) A igualdad del nivel de aranceles sobre el producto final, la mayor protección efectiva para los factores de la producción del país protector estará dada en aquellos productos que tienen la menor carga arancelaria en sus insumos.

Los llamados efecto consumo y efecto producción del arancel, y su cuantificación.

#### 4. Categorías y efectividad de las medidas no arancelarias

Todo intento de evaluar las condiciones de acceso de las exportaciones de un cierto país, o de una región, a los mercados exteriores, debe adoptar como punto de partida la consideración de las principales medidas—además de los aranceles ya comentados— que cercan en mayor o menor grado, a dichos mercados exteriores. Pero estas medidas no arancelarias son tantas y de tan variada naturaleza, y se las adopta y aplica con tan diversos fines, que se hace preciso catalogarlas en grupos homogéneos.

Pueden distinguirse por lo tanto dentro de estas medidas tres tipos o categorías de naturaleza bien definida:

i) Medidas dictadas directamente para restringir las compras exteriores. Son tantas, y adoptan tan diversas características y modalidades de aplicación que las convierten, como ya se ha dicho, en el instrumento más eficaz y más usado actualmente para restringir las importaciones. Muchas de ellas constituyen las llamadas medidas residuales (ilegales), y que en el fondo son incompatibles con las disposiciones del GATT, es decir, no fueron declaradas ni aceptadas al incorporarse el país al Acuerdo General, o no emanan de un 'waiver' (art. 25:5). Estas medidas se inscriben en los cuatro capítulos siguientes. *Participación del Estado en el comercio exterior*: a) subvenciones; b) derechos compensatorios; c) compras del Estado y prácticas restrictivas; d) empresas estatales de comercio exterior. *Trámites aduaneros y administrativos*: a) aforo; b) medidas *anti-dumping*; c) clasificación aduanera; d) otros requisitos administrativos. *Limitaciones específicas*: a) restricciones cuantitativas; b) acuerdos bilaterales; c) restricciones 'voluntarias' y precios mínimos; d) licencias de importación; e) cuotas globales, etc. *Gravámenes*: a) depósitos previos; b) derechos de administración y

estadística; c) gravámenes discriminatorios y derechos variables; d) restricciones crediticias a las importaciones.

ii) Medidas adoptadas con finalidades supuestamente ajenas al comercio exterior pero que, directa o indirectamente, lo entorpecen. Estas medidas que configuran diversas normas apuntan a la protección de la salud, al medio ambiente, al consumidor interno (calidad y seguridad) y a la fauna y la flora. (Normas industriales, sanitarias, fitosanitarias y de seguridad, reglamentos de embalaje, etiquetado y marcaje, etc.).

iii) Medidas que hacen a políticas específicas distintas a la de comercio exterior pero que pueden afectarla y de hecho lo afectan. Estos arbitrios, aunque en alguna medida atañen al comercio, no pueden ser reputados como proteccionistas ya que hacen a la política económica general de un país y, supuestamente, deben operar como un todo orgánico. Se distinguen en esta categoría la política tributaria y fiscal, la monetaria, la política social, etc.

Por estas razones deberán considerarse básicamente los dos primeros grupos de medidas.<sup>5</sup>

Como es fácil apreciar por esta breve descripción de las medidas no arancelarias, todas tienen un potencial protector muy superior al del arancel. Más aún, pueden ser manejadas, de forma que permiten una extraordinaria latitud de aplicación —incluso discriminatoria— y una efectividad que, de hecho, facilita fijar límites máximos y mínimos a las compras exteriores. Sobresalen, en este último sentido, las limitaciones específicas integradas casi todas ellas por diversos tipos de restricciones cuantitativas. Cabe anotar que todas estas medidas conllevan un potencial de aumento de precios internos de los productos afecta-

dos que importa el país protector; para los Estados Unidos las restricciones cuantitativas han significado un alza de costos para los consumidores tres veces superior al costo de las tarifas. En Japón y en la Comunidad Económica Europea también se ha presentado este fenómeno —cuya responsabilidad debe atribuirse a los derechos variables que la Comunidad aplica a ciertos productos agrícolas— que alza sus precios en más del 130%.

Como es fácil comprender, a medida que el nivel arancelario se fue reduciendo y cualquier intento de alza se dificulta por los compromisos que los países desarrollados han contraído en el GATT (consolidaciones de tasas NMF), se va desarrollando paralelamente toda una maraña de barreras no tarifarias que, en gran medida, escapan a los compromisos y competencia del Acuerdo General. Su evolución se explica así como la forma más efectiva y cómoda de regular las importaciones en este contexto de nuevo proteccionismo.

La cantidad de estas medidas o barreras es extraordinariamente grande en la Comunidad Económica Europea, en tanto que en los Estados Unidos son menos numerosas y de una variedad más reducida, aunque muy efectivas. En este último país la aplicación mayor se hace recurriendo a restricciones cuantitativas para todo tipo de producto y con reglamentos sanitarios para productos agropecuarios, en tanto que en la Comunidad, además de apelar a estas mismas medidas, se utilizan en gran número los derechos variables, el componente variable, el elemento móvil y los impuestos internos aplicados a productos agropecuarios. Aunque estas barreras se aplican a productos primarios competitivos de las producciones internas sólo para que complementen la oferta de éstas de modo tal que no se envilezcan sus precios internos y los ingresos de sus factores de producción, es curioso comprobar que generalmente coincide su aplicación en productos

<sup>5</sup>Ultimamente, la flotación *intencionada* de las monedas debería considerarse como un elemento protector.

afectados por tasas arancelarias medias o bajas, salvo en algunas posiciones que refuerzan el proteccionismo arancelario.

Como dato de interés, recuérdese que ya en 1974 la frecuencia de aplicación y variedad de estas barreras era sumamente considerable. Así, la *US Tariff Commission* en un documento<sup>6</sup> que utiliza, entre otras informaciones producidas por el GATT, llega al resultado cuantitativo que se recoge en el Cuadro 1.

**Cuadro 1**

**RESTRICCIONES CUANTITATIVAS EN  
DIECISIETE PAISES INDUSTRIALES**

<i>Tipo de barrera</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Total</i>
Cuota bilateral	21	405
Cuota global	28	164
Cuota sin especificar	35	268
Prohibición	32	100
Comercio estatal restrictivo	—	168
Licencia automática	—	32
Licencia liberal	—	110
Licencia discrecional	—	602
Licencia no especificada	—	145
Precios mínimos	—	490
Restricción estacional	—	94
Restricción	2	373
Restricción voluntaria	72	330
Otras	—	77
<i>Total</i>	<i>190</i>	<i>3 358</i>

Repárese que si bien Estados Unidos no tiene aforos con precios mínimos, posee en cambio cinco categorías de precios de aforos aduaneros de tipo proteccionista.

Los países latinoamericanos más afectados por las barreras arancelarias y no arancelarias, consideradas éstas separada o conjuntamente, son aquellos países de agricultura de clima templado y, principal-

mente, aquellos cuyo parque y producción industrial han alcanzado los más altos niveles en América Latina. Esto es, aquellos países de mayor desarrollo o de desarrollo económico medio, que coinciden generalmente con un más alto nivel de ingreso. Son ellos los que producen y exportan el mayor número de productos manufacturados, y sobre los que, según se recordará, recaen más gravosamente las barreras arancelarias y no arancelarias. Además, en el caso de Argentina, por ejemplo, sus productos tradicionales de exportación son productos agrícolas de zonas de clima templado, sujetos a cuotas, reglamentos sanitarios, impuestos internos y derechos variables, los primeros en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea casi todos ellos.

A lo anterior deben agregarse ciertas prácticas utilizadas por los países desarrollados que, sin constituir medidas identificables, constituyen de hecho restricciones potenciales de tal efectividad que por simple presencia induce a productores y países exportadores a una restricción voluntaria de sus ventas exteriores. Estas prácticas derivan de la diferente capacidad o poder de negociación que los países desarrollados tienen frente a los países en desarrollo. Es creciente el número de casos en que estas prácticas han ido engrosando y refinando el instrumental restrictivo que hoy utiliza el nuevo proteccionismo.

Aparecen estas prácticas en aquellos casos donde se esgrime como elemento negociador la amenaza de aplicación de un derecho compensatorio, o su aplicación a un país determinado, pero cuya extensión a otro u otros es fácilmente previsible; o también cuando se aconseja oficialmente al poder ejecutivo la implantación de cuotas o contingentes a ciertos productos importados, sin llegar a imponerlos efectivamente; o, finalmente, por citar un último caso de los muchos que aún podrían mencionarse, a la amenaza de prohibición de impor-

<sup>6</sup>U.S. Tariff Commission, *Non Tariff Barriers*, *op. cit.*, p. 18.

taciones de productos de una industria nacional si ella es transferida a un país extranjero. Todas estas prácticas, comprobadas en el caso de los Estados Unidos y de la Comunidad, tienden generalmente a perfeccionarse en forma bilateral. En el Japón, en tanto, las *trading companies* —ya sean estatales o privadas— regulan en forma masiva las importaciones de muchos bienes, no sólo cuantitativamente, sino también con respecto a los mercados proveedores de esos bienes, y soslayan así la adopción de medidas restrictivas y discriminatorias concretas, que son legalmente contrarias al espíritu y a la letra del Acuerdo General (GATT).

##### 5. Tasa efectiva de protección de los factores de producción y sus principales componentes

Tres factores fundamentales concurren para que la tasa efectiva total de protección de los factores de producción sea generalmente superior a la tasa nominal: el escalonamiento arancelario; las barreras no arancelarias que, por aplicación diferenciada hacen subir los precios internos de los países desarrollados en diversas formas según el tipo de producto; y los fletes diferenciales que se establecen en las conferencias marítimas —manejadas por los países desarrollados— para los distintos productos y destinos.

Como se verá a lo largo de este trabajo, el arancel ha perdido parte de su función proteccionista; pero los países desarrollados lo reservan para hacerle cumplir la misión de mantener en su economía interna actividades que perdieron su competitividad respecto de las similares del exterior, principalmente aquellas que producen bienes manufacturados con la utilización de alta densidad de mano de obra. De este modo se fue diseñando una estructura arancelaria que grava más pesadamente los productos terminados que a sus insumos, con lo

que acuerdan una tasa arancelaria de protección a sus factores de producción —trabajo y capital— superior a la que indica la tasa arancelaria nominal. Por lo tanto, esta estructura arancelaria actúa en forma equivalente a un impuesto a la producción externa y como un subsidio a las actividades protegidas.

Esa tasa efectiva de protección se acrecienta con la aplicación de medidas no arancelarias como las restricciones cuantitativas —en su gran variedad de aplicación y de naturaleza—, los derechos variables, las licencias sanitarias, los impuestos específicos internos, etc., factores todos que elevan los precios internos de los bienes protegidos y, por consiguiente, defienden el volumen de la ocupación de los factores y sus ingresos, aunque sea en detrimento del conjunto de la economía interna y repercute desfavorablemente sobre la economía internacional. Más aún, en muchos casos, la influencia de las medidas no arancelarias en la determinación de la tasa efectiva de protección es de un valor superior al efecto del arancel. Estas medidas que, como se ha expresado, recaen primordialmente sobre materias primas agrícolas competitivas de las producciones internas de los países desarrollados y sobre productos manufacturados con alta utilización de mano de obra, en los cuales los países en desarrollo tienen una evidente ventaja comparativa, son responsables, en conjunto, de que los precios internos de los productos protegidos se eleven en más del 130% en la Comunidad Económica Europea y en más de tres veces al efecto del arancel en los Estados Unidos.

Finalmente, el otro factor importante que contribuye a acrecentar considerablemente la tasa efectiva de protección sobre la nominal, está determinado por el costo del transporte que media entre el costo FAS y el CIF, esto es, flete y seguro, en el transporte marítimo. Este costo, seguro y flete, es diferencial por naturaleza y grava

más pesadamente a los productos de mucho volumen y de menor valor por unidad de peso o volumen. Entran en esta categoría de productos principalmente los agrícolas y los mineros.

En un trabajo publicado en 1977 sobre barreras arancelarias y de transporte,<sup>6</sup> tomando el promedio ponderado para el comercio mundial, se llega a la conclusión de que mientras las tasas nominales de protección son de 10.6% para tarifas aduaneras, llegan al 14.7% para el costo del transporte, lo que da una tasa nominal de protección total de 25.3%, que al convertirlos en tasas efectivas de protección para los factores de la producción se transforman, respectivamente, en 19.9%, en 35.6% y en 55.5%. Aun cuando estas cifras no son en sí mismas totalmente confiables debido a las dificultades que plantean su cálculo y los elementos precarios que siempre se deben utilizar para su cuantificación, muestran un orden de magnitud sumamente importante.<sup>7</sup> En todo caso, se trata siempre de un promedio ponderado para el comercio mundial, para el que existen grandes desviaciones según el producto y el país considerados. Estas dispersiones son apreciables en las tarifas aduaneras para bienes manufacturados y sumamente importantes en costos de transporte para productos básicos (principalmente agrícola-ganaderos y minerales).

Comoquiera que sea, este conjunto de barreras arancelarias, no arancelarias y

costo diferencial del transporte, acrecienta la inelasticidad de la demanda mundial de los productos afectados, que amplían la inestabilidad de los precios en la economía mundial y en los países productores, que lleva, por el conocido mecanismo de los precios relativos, a un cambio en la distribución internacional de los ingresos y en la asignación y nivel de empleo de los recursos humanos y materiales. En otros términos, la estructura de los aranceles y las medidas no arancelarias en los países desarrollados, unidas al costo diferencial del transporte, no sólo elevan la tasa efectiva de protección, sino que alteran la estructura de sus importaciones. Estas importaciones son, desde otro punto de vista, en parte exportaciones de los países en desarrollo, cuya estructura alteran y, como se verá, alientan en los países desarrollados las importaciones de materias primas más que las de productos finales, y donde las demandas de manufacturas se orientan hacia bienes de alta tecnología producidos por los propios países desarrollados antes que a las manufacturas de tecnología simple, producidas por los países en desarrollo. Así, una liberalización del comercio por el desmantelamiento de la actual estructura de aranceles y de barreras no arancelarias, podría generar un aumento de las exportaciones de manufacturas (y algunos productos agrícolas) producidos en los países en desarrollo, con una densidad de mano de obra cuyo costo, como se sabe, es, con relación al de los países desarrollados, mucho menor.

<sup>6</sup>G.P. Sampson y A.J. Yates, "Tariff and Transport Barriers Facing Australian Exports", en *Journal of Transport Economics and Policy*, marzo de 1977.

<sup>7</sup>Es preciso considerar que una primera dificultad deriva de utilizar como costo de transporte la diferencia entre FAS y CIF; la segunda, del uso de las matrices de insumo-producto, en este caso de la UNCTAD; y la tercera, de los errores derivados del hecho de no considerar en las matrices las sustituciones que existen entre los factores de la producción.

#### 6. Obstáculos al libre juego de la división internacional del trabajo y sus efectos

Cabe anotar ahora un hecho importante. El desarrollo industrial alcanzado en algunos de los países más desarrollados de América Latina, descansa, efectivamente y en forma primordial, en el crecimiento y

avance del tipo de industria que produce los bienes manufacturados incluidos en las categorías de bienes que más adelante se definen como industrias ligeras e industrias con mayor densidad de capital, y con utilización de tecnología más 'sofisticada' y avanzada, pero de todos modos al alcance de estos países latinoamericanos. En este sentido, en el ámbito internacional, cuentan estos países con una ventaja comparativa indiscutible, que consiste en la gran diferencia que media entre el tipo de salario

vigente en ellos y los de los países altamente industrializados, disparidad que no alcanza a compensar la mayor productividad física de la mano de obra de estos últimos países. Recuérdese aquí que esta mayor productividad física se debe no sólo a condiciones *intrínsecas* de la mano de obra —capacitación, etc.—, sino también a condiciones *derivadas* de la mayor densidad de capital que la acompaña y al uso de una tecnología muchísimo más avanzada. El Cuadro 2 ofrece una visión clara de la situación.

Cuadro 2

RELACION SALARIO-PRODUCTIVIDAD FISICA EN ESTADOS UNIDOS  
Y TRES PAISES LATINOAMERICANOS

<i>País</i>	<i>Sueldos y salarios por obrero<sup>a</sup></i>	<i>Valor agregado por obrero<sup>a</sup></i>	<i>V.A. S y S<sup>b</sup></i>
Estados Unidos	4.05	3.50	2.18
Argentina	1.00	1.00	3.77
Estados Unidos	5.00	3.00	2.02
Brasil	1.00	1.00	3.33
Estados Unidos	6.46	3.67	2.00
Chile	1.00	1.00	3.90

Fuente: Doc. 16 del Proyecto Regional sobre las negociaciones comerciales multilaterales. CEPAL/UNCTAD/PNUD.

<sup>a</sup>Las cifras de Estados Unidos indican la cantidad de veces que el salario medio y el valor agregado por obrero es mayor que en el respectivo país latinoamericano cuyos productos se compararon.

<sup>b</sup>Expresa la cantidad de unidades de valor agregado obtenida anualmente por una unidad de salarios. La cifra más alta indica la mayor ventaja comparativa del país que la posee. Por ejemplo, mientras en Estados Unidos una unidad de salario produce 2.18 unidades de valor agregado, en Argentina se obtiene 3.77 unidades. Para los productos comparados existe una clara ventaja comparativa para la Argentina.

Comoquiera que sea, son los productos que corresponden a las dos categorías antes mencionadas en los que los países latinoamericanos confían en dar un mayor desarrollo industrial a sus economías con un empleo efectivo de mano de obra y en una diversificación y un aumento de sus exportaciones. Por otra parte, son estos productos los que soportan una mayor carga arancelaria y una más elevada tasa efectiva de protección acompañadas de numerosas barreras no arancelarias —principalmente restricciones cuantitativas—, que dificultan

su venta exterior y, por lo tanto, su desarrollo interno sobre la base de mayores escalas de producción y abaratamiento de costos.

No obstante lo anterior, esas barreras no pueden ser absolutas de modo que, dentro de las limitadas y magras facilidades que los países industriales ofrecen para su importación, las colocaciones latinoamericanas han registrado incrementos crecientes. Esta situación se refleja en el cambio de composición de las exportaciones latinoamericanas al mundo (excluido petróleo).

Cuadro 3

## COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

<i>Productos</i>	<i>1955</i>	<i>1970</i> <i>(% del total)</i>	<i>1975</i>
Materias primas agrícolas	77.1	65.4	66.8
Minerales	8.6	10.7	7.4
Manufacturas	12.4	21.3	24.3
Otras (no especificadas)	1.9	2.6	1.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuentes: Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional y UNCTAD.

Sería difícil, por cierto, predecir qué composición de las exportaciones de América Latina prevalecería actualmente si no existiesen los obstáculos limitativos y dislocantes antes reseñados. Pero, en cambio, sería fácil suponer que la composición que sugieren las cifras del cuadro 3 favorecerían aún más a las manufacturas, y esto por dos razones principales. Primero, por la mayor elasticidad-precio de la demanda de que gozan en los países desarrollados. Segundo, por la mayor rigidez, en términos generales, de la oferta en los países en desarrollo, a corto y a mediano plazo, de los minerales y los productos agrícolas, donde sin embargo caben excepciones importantes en algunos productos agrícolas (por ejemplo, soja).

En realidad, y como puede desprenderse de lo expresado hasta aquí, se ha producido en la economía mundial un cambio en el patrón internacional de las ventajas comparativas, consideradas éstas por tipo de producto y por país.

Los países desarrollados continúan hoy —y tal vez con mayor amplitud— en la avanzada de las producciones industriales; pero se ha registrado dentro de éstas un cambio significativo. El predominio de los países desarrollados se manifiesta

claramente en aquellas producciones industriales obtenidas a base de un empleo cada vez más intensivo de capital —tanto en equipos como en investigación técnico-científica— y en la aplicación de una tecnología adelantada que, al par que reduce el empleo de la mano de obra requiere cada vez mayor dotación de capital y mercados cada vez más amplios, por la gran dimensión de la escala de producción que esta tecnología requiere. Y por el contrario, estos países desarrollados han ido perdiendo en forma creciente su predominio en producciones que sólo requieren cuotas modestas de capital e investigación, tecnología sólo de mediana complejidad, pero que en cambio utilizan una gran densidad de mano de obra. En estas últimas producciones las ventajas comparativas en el ámbito de la economía mundial se han volcado en favor de los países en desarrollo y, entre éstos figuran, por supuesto, los latinoamericanos.

En una amplia gama de productos, como la gran variedad de textiles —telas, casimires, ropa confeccionada y otras prendas de vestir de algodón, lana y mezclas con fibras sintéticas—; calzado de diversos tipos y materiales; una larga serie de alimentos procesados, etc., ha sido po-

sible comprobar la gran competencia que las economías internas de los países desarrollados están sintiendo como consecuencia de la importación de los productos de estos tipos de industria, elaborados en países latinoamericanos y en otros países en desarrollo. Si bien todo esto constituye un proceso encuadrado en la evolución histórica de la economía de los países, puede resultar hoy en cierto modo sorprendente la amplitud que registra y la celeridad con que el mismo opera.

En rigor, existe una diferencia fundamental en la amplitud con que el proceso del cambio del patrón internacional de las ventajas comparativas está operando actualmente, con el que se observó en el pasado. Antiguamente sólo uno o dos países iban alcanzando poco a poco un mayor desarrollo basado en el avance industrial, cuya producción no sólo abastecía simultáneamente el consumo interno sino que, en forma paulatina, iba ganando mercados exteriores. Pero en una economía mundial en expansión, y con numerosos países en desarrollo necesitados de esos tipos de productos, no se provocó, en la práctica, dislocamiento alguno en la economía mundial.

Pero durante los últimos años, y en forma que crece rápidamente, este proceso se ha extendido a una serie numerosa de países en desarrollo que, súbitamente, aparecen en el ámbito mundial como exportadores de una amplia gama de bienes finales manufacturados, producidos ventajosamente con la utilización de una alta densidad de mano de obra, su factor abundante.

Si bien este cambio en el proceso histórico de desarrollo industrial pudo haber tomado de sorpresa a los países industrializados, la reacción común de éstos no parece coincidir con las soluciones históricas conocidas. En efecto, el proceso de industrialización paulatina de los países en desarrollo más avanzado es irreversible.

Primero, porque ya han desarrollado una serie de actividades industriales, firmemente arraigadas, política y económicamente; y, segundo, porque ya existen conocimientos técnicos, economías externas y otras condiciones favorables, para continuar desarrollando más ampliamente las actividades imperantes, así como otras nuevas, todas con evidentes ventajas comparativas respecto de las similares existentes en los países desarrollados. De acuerdo a esto y según las soluciones que los propios países industrializados otrora han preconizado, deberían reconvertir sus propias actividades internas, cuando son más económicamente desarrolladas en el exterior, requiriendo este proceso, por supuesto, un lapso adecuado y prudencial. En lugar de esta solución económicamente aconsejable, se han adoptado todo tipo de medidas que constituyen otros tantos obstáculos al acceso de aquellas producciones en sus mercados. En otros términos, defendiendo el empleo de factores —mano de obra y capital— en actividades antieconómicas, es decir, ineficientes tanto respecto de las similares del exterior como de otras existentes en la economía interna, lo que lleva a una asignación de recursos económicamente deficiente.

Una de las razones que se suele alegar en los foros internacionales, para justificar estos procedimientos, consiste en la calificación que se hace del bajo salario que se paga en las economías en desarrollo. La falacia de este argumento queda demostrada por la propia teoría económica desarrollada en esos mismos países industriales. En efecto, el salario que se paga en las economías en desarrollo no es un tipo arbitrario de salario; resulta de la productividad marginal de los factores de la producción (en el sentido marshalliano) la que de hecho está determinada por la oferta relativa que hay de estos factores en cada economía. Así, en América Latina el factor abundante, relativamente, es la mano de

obra y el factor escaso el capital. En los Estados Unidos o en Alemania, por ejemplo, el factor abundante es el capital y el escaso, el trabajo. De aquí que en América Latina sea caro, relativamente, el capital y barato el salario, que es exactamente lo contrario de lo que acontece en los países industriales antes citados.

Dados los complejos problemas económico-comerciales planteados precedentemente, que van desde la protección arancelaria y no arancelaria hasta la defensa incondicional del empleo de los factores de la producción en actividades ineficientes de los países desarrollados, todo lo cual afecta las bases de un amplio comercio internacional y un desarrollo armónico y diversificado de las economías de los países en desarrollo, los medios que éstos tienen hoy a su alcance para defender sus legítimos intereses no parecen ser lo suficientemente eficientes para darles solución.

Confirmando lo expresado se incluye a continuación un texto distribuido por el GATT, y emanado del grupo de los países en desarrollo:

**“DECLARACION DE LAS  
DELEGACIONES DE LOS PAISES  
EN DESARROLLO ACERCA DE LA  
SITUACION ACTUAL DE LAS  
NEGOCIACIONES DE LA RONDA  
DE TOKIO, 14 DE JULIO DE 1978**

“1. Los países en desarrollo han tomado conocimiento de la Declaración hecha por algunas grandes naciones comerciantes el 13 de julio de 1978.

“2. Los países en desarrollo no fueron consultados acerca del Marco de entendimiento para la Ronda de Tokio, expuesto en una Declaración de algunas grandes naciones comerciantes el 13 de julio de 1978. Una evaluación completa y equilibrada de la situación en que se encuentran actualmente las negociaciones de la Ronda

de Tokio no puede hacerse sino con la participación plena de todos los países interesados.

“3. La Declaración de algunas grandes naciones comerciantes no refleja adecuadamente ciertas cuestiones que preocupan de manera importante a los países en desarrollo y ha omitido otras, tales como:

- los productos tropicales;
- el principio de que las medidas de salvaguardia no deben discriminar contra los países en desarrollo;
- el derecho de los países en desarrollo a utilizar subvenciones en sus políticas de desarrollo industrial;
- el mejoramiento del artículo XVIII (Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico) en el contexto del futuro sistema de comercio;
- la eliminación de las restricciones cuantitativas que afecten al comercio de productos de los países en desarrollo que presenten un interés importante para dichos países.

“4. Además, la Declaración de algunas grandes naciones comerciantes no refleja con exactitud la situación actual de las negociaciones sobre algunos puntos esenciales, tales como, en la esfera de la agricultura, la cuestión del trigo, de la carne, de los productos lácteos y de otros productos. La situación actual de las negociaciones en curso es motivo de gran preocupación en lo concerniente a los intereses más importantes del comercio internacional de los países en desarrollo. Las ofertas relativas a las medidas arancelarias y no arancelarias distan mucho de los objetivos fijados en la Declaración de Tokio.

“5. Los autores de la Declaración conjunta, si bien reconocen que existen incertidumbres por lo que se refiere a las ofertas en sectores importantes, aluden a la necesidad de lograr un equilibrio recíproco entre ellos

mismos. Los países en desarrollo abrigan serios temores de que algunos sectores de gran importancia para ellos, con inclusión de los textiles y otros productos, puedan quedar descartados o recibir un trato insuficiente en ese proceso.

“6. Varios de los textos importantes mencionados en la declaración de algunas grandes naciones comerciantes como base para la conclusión de las negociaciones en diferentes esferas fueron preparados sin que los países en desarrollo tuvieran oportunidad de una participación activa, y por ello contienen elementos que pueden afectar gravemente a los intereses comerciales de los países en desarrollo. Así, pues, un futuro acuerdo en esas esferas exigirá la participación plena de los países en desarrollo.

“7. Los países en desarrollo se ven obligados a expresar su temor de que el balance de las negociaciones pueda ser negativo tanto en la esfera sustantiva como en la normativa. Subrayan que en los meses restantes las negociaciones deben llevarse a cabo con mayor respeto de los importantes principios de la transparencia y de la plena participación de todos los participantes.

“8. Por lo que a ellos se refiere, los países en desarrollo continuarán haciendo todos los esfuerzos necesarios para lograr que las negociaciones comerciales multilaterales se concluyan con éxito en el plazo más breve posible, de manera que se alcancen los objetivos de la Declaración de Tokio.”<sup>8</sup>

### 7. *Perspectivas*

Del material estadístico e informativo recogido, así como de su análisis pormenorizado, surge claramente el manejo de los aranceles por tipo y grupo de productos con evidente intención de favorecer y fomentar relativamente el comercio exterior de aquellos que son de venta común entre países

desarrollados y de entorpecer el acceso a los mercados de aquellos que interesan —por su naturaleza— a los países en desarrollo, para lo que han creado una estructura que tiende a mantener aranceles más altos a medida que aumenta el grado de elaboración de los productos.

Por otra parte, el creciente uso de medidas no arancelarias y fletes marítimos diferenciales, que más que compensan muchas rebajas tarifarias acordadas desde las ruedas Dillon y Kennedy, complementan el cuadro de los obstáculos que se oponen al acceso de dichos mercados. La intensificación del empleo de estas medidas en años recientes, debido a la agravación de los problemas económico-monetarios que afectan a la economía mundial, también queda reflejada en aquella información y análisis.

En todo caso, la situación en este aspecto de la apertura de los mercados no parece que perderá su complejidad a corto ni a mediano plazo, con los dos expedientes más importantes en los cuales los países en desarrollo han depositado sus esperanzas de solución: la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT y la vigencia de los sistemas generalizados de preferencias, puestos en práctica en años recientes por los países industrializados.

En relación con las negociaciones comerciales multilaterales, los resultados previsibles después de seis años de trabajos en el seno del GATT, parecen ser sumamente magros en el ámbito de los aranceles, y prácticamente nulos en el de las principales medidas no arancelarias que entorpecen las exportaciones de América Latina al mercado mundial. A lo sumo sólo tenderán a consolidar y a no agravar las reglas de juego que hoy aplican los países desarrollados, a los efectos de mantener su participación en el comercio mundial. Por su parte, los SGP, dadas sus cláusulas limitativas en relación a los

<sup>8</sup> GATT, 14 de julio de 1978.

montos máximos de acceso, a la existencia de salvaguardias especiales, a la facultad discrecional que otorgan para modificar la lista de productos, la naturaleza unilateral —no contractual— de estos sistemas, la complejidad de procedimientos requeridos para demostrar el origen nacional de los productos, etc., así como los propios productos incluidos en ellos, no parecen constituir —y así se

ha demostrado hasta el presente— ni una solución óptima a los problemas comerciales y económicos de América Latina, ni una apertura significativa de los mercados de los países otorgantes de estos sistemas.

De esta suerte, frente a la existencia de un grave problema económico-comercial, no se vislumbran, a corto plazo, soluciones eficientes.

## II

### Las condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos

La primera comprobación que cabe anotar del examen de los datos correspondientes a aranceles y a medidas no arancelarias, recogidos para los Estados Unidos, es que la tasa media (aritmética simple) para el conjunto de 1 051 partidas arancelarias de interés exportador de América Latina consideradas para el estudio, está por debajo del 10%, lo que constituye una cifra modesta, aunque más elevada de la que varios autores han considerado para el conjunto de las importaciones totales efectuadas por los Estados Unidos.

En cuanto a las barreras no arancelarias son de una variedad más reducida, aplicadas sobre el 40% de las partidas consideradas y de un efecto protector tan severo como son las diversas restricciones cuantitativas y los reglamentos y certificados sanitarios. Esta anotación o comprobación de tipo general se une a la confirmación de que existe una complementariedad en el uso combinado de los aranceles y de las medidas no arancelarias; de modo tal que aranceles bajos o medios van acompañados de dichas medidas, para que los alimentos y diferentes insumos se incorporen a la economía de

los Estados Unidos con ligeras cargas tributarias, pero que, llegado el caso de que compitiesen con las producciones internas, queden limitadas sus importaciones a determinados niveles por medio de las barreras no arancelarias. Otra observación general podría extraerse del material recogido. La estructura arancelaria de los Estados Unidos se ha ido diseñando a través del tiempo de tal modo que cumpliera dos objetivos básicos. Por un lado, asignar a determinados bienes manufacturados (textiles e industrias ligeras con alta densidad de mano de obra y tecnología no muy sofisticada), una tasa efectiva de protección superior, y a veces muy superior a la tasa NMF nominal, por medio de un escalonamiento de aranceles que grava más intensamente a medida que se avanza en el proceso o etapa de producción. La otra observación es que en los productos manufacturados con alta densidad de capital y tecnología avanzada —bienes de inversión y de consumo duradero de lujo—, esa tasa efectiva de protección arancelaria a los factores internos de producción, es sólo relativamente más elevada que la nominal. Esto último

se explica porque en la rueda Dillon y, principalmente en la ronda Kennedy de negociación, la mayor reducción arancelaria se operó para este tipo de bienes, en una economía en expansión y por los cuales los países desarrollados mostraron su mayor interés.

Entrando más en detalle debe observarse que las 1 051 partidas arancelarias de interés exportador de América Latina, cubrieron en 1976 exportaciones totales de la región a los Estados Unidos, por un total de 8 195.9 millones de dólares. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 4

ESTADOS UNIDOS  
(Resumen)

<i>Tasa NMF<sup>a</sup> para los 7 grupos (media aritmética simple)</i>	9.2%
<i>Valor de lo exportado por América Latina a Estados Unidos (1976)</i>	8 195.9 millones de dólares
<i>Desviación de cada grupo con respecto a la media general</i>	
Materias primas agrícolas	-4.5 unidades de %
Alimentos procesados	+ 0.1 unidades de %
Materias primas textiles	-2.8 unidades de %
Textiles y sus confecciones	+ 14.6 unidades de %
Minerales	-5.5 unidades de %
Industrias ligeras	+ 0.2 unidades de %
Industrias más complejas	-2.5 unidades de %
<i>Tasa efectiva de protección arancelaria<sup>b</sup></i>	
Alimentos procesados	22.1%
Textiles y sus confecciones	42.5%
Industrias ligeras	24.1%
Industrias más complejas	16.2%
<i>Restricciones<sup>c</sup></i>	
Cuantitativas	65 posiciones
Sanitarias	10 posiciones
Otras	1 posición
<i>Partidas consideradas en las 165 posiciones</i>	1 051 partidas

<sup>a</sup>La tasa NMF es la que se ajusta a la cláusula de nación más favorecida, establecida en el artículo primero del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Esta cláusula expresa que toda concesión otorgada por una parte contratante a un producto originario de otro país, se hace extensiva automáticamente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes.

<sup>b</sup>Utilizando la matriz de insumo-producto de la UNCTAD. Los resultados deben ser considerados como meramente indicativos debido a la forma en que se utilizó la matriz, su propia estructura y el hecho de que no se consideran en ella las sustituciones mutuas de los factores de la producción que pueden ocurrir en el transcurso del tiempo. En todo caso, su orden de magnitud como tal debe considerarse como de rango aceptable.

<sup>c</sup>Se identificaron además, para materias primas agrícolas y alimentos procesados, unas 19 posiciones afectadas por 18 impuestos internos y un impuesto interno selectivo. No se consideraron en los cuadros debido a que los límites de los mismos van de sólo 2% a 6%, siendo el nivel más común el de 3%. Estos impuestos se aplican en el Distrito de Columbia y en 44 Estados y en todos los casos al nivel de consumidor final.

La media aritmética simple de los aranceles aplicados a esas exportaciones fue de 9.2%, tasa media de la cual se desvían con tasas menores las de los grupos de productos clasificados en este trabajo como materias primas agrícolas, materias primas textiles, minerales e industrias complejas (de alta densidad de capital y tecnología). Y por el contrario, con desvíos de signo positivo con respecto a la tasa media se encuentran los alimentos procesados, textiles y sus confecciones e industrias ligeras, de poca complejidad y alta ocupación relativa de mano de obra. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

Una de las comprobaciones más importantes radica, sin embargo, desde este punto de vista todavía general, en la diversa altura que, para cada grupo de productos manufacturados, registra la tasa efectiva de protección arancelaria, obtenida, en forma aproximada, considerando los coeficientes de la matriz de insumo-producto elaborada por la UNCTAD. Así, para ali-

mentos procesados, como grupo, la tasa efectiva de protección es elevada (22.1%) como lo es la correspondiente a industrias ligeras (24.1%). En cambio es de rango medio la tasa efectiva que afecta a las industrias más complejas (16.2%) lo que coincide con lo expresado más arriba. En contraste, la tasa efectiva de protección para textiles y sus confecciones es considerablemente elevada (42.5%).

Por otra parte, como ya se ha dicho, la acción protectora de estas tasas efectivas del arancel, se complementa con pesadas y eficaces medidas restrictivas (444 partidas arancelarias afectadas con restricciones cuantitativas, con reglamentos y certificados sanitarios, y con licencia) principalmente los productos manufacturados textiles, alimentos procesados e industrias ligeras.

Adviértase ahora otra observación de interés. Es frecuente encontrar en diversos estudios la afirmación de que la tasa arancelaria media en los Estados Unidos es sumamente baja, referencia que común-

Cuadro 5

ESTADOS UNIDOS: MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS  
(EXCEPTO TEXTILES)<sup>a</sup>  
(Miles de dólares)

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	3	10.0 a 15.2	+ 5.3 a 10.4	TQ(1), TRQ(1)
Bajo	0.0 a 9%	22	0.0 a 9.2	-0.1 a - 4.7	R(1), Q(3), TQ(1), GQ(3), HS(6)
<i>Total</i>	—	25	—	—	16 restricciones (10 cuantitativas y 6 sanitarias)

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 4.7%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 3 878.1 millones de dólares. Las 25 posiciones cubren 156 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 1.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

mente se hace para destacar que este país no mantiene, en su comercio exterior, una posición proteccionista. Sin embargo, cuando se analizan las desviaciones con respecto a esta tasa media para productos de interés exportador de América Latina, la estructura arancelaria (y por consecuencia la tasa efectiva) y las medidas no arancelarias que aplica, resulta difícil coincidir con esa conclusión.

En el caso del grupo "materias primas agrícolas", del cual se consideraron 156 partidas, los aranceles oscilan entre la franquicia (libre) y el 15.2%. En el rango bajo, bastante inferior al 10%, entran unas 22 posiciones con 100 partidas. De todos modos unas 80 partidas ven limitadas sus importaciones con restricciones cuantitativas y reglamentaciones sanitarias. (Véase el cuadro 5.)

Comoquiera que sea, dicho cuadro confirma cabalmente la afirmación efectuada. Primero, que por tratarse de alimentos en bruto y materias primas, el arancel es en general bajo, con una media aritmética simple de 4.7%, donde sólo un par de posi-

ciones muestran desvíos de alguna significación por su elevación. Esto condice con la política de mantener bajo el costo de la alimentación y de los insumos que deben utilizar las industrias internas, como factor eficiente para ofrecer una mayor protección efectiva a los factores de la producción ocupados en ulteriores etapas o procesos manufactureros. Pero, como muchas de estas importaciones compiten con similares producciones internas, la aplicación amplia de medidas restrictivas no tarifarias permite regular cantidades de importación, de modo tal que éstas sólo complementan la oferta interna para adecuar su volumen al de la demanda.

En el grupo de productos denominados "alimentos procesados", y en cierto modo y por lo menos en buena parte pueden ser considerados como bienes procesados con los incluidos en el grupo anterior, la situación que ofrecen los aranceles y en alguna magnitud las medidas no arancelarias, es distinta a la del grupo "materias primas agrícolas".

En primer término la tasa arancelaria

Cuadro 6

ESTADOS UNIDOS: ALIMENTOS PROCESADOS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	2	20.0 a 24.5	+ 10.7 a 15.4	Q(1), HS(1)
Medio	10 a 17%	4	13.1 a 13.7	+ 3.8 a + 4.4	Q(1), QG(1), HS(1)
Bajo	0.0 a 9%	11	0.0 a 9.8	-9.3 a + 0.6	Q(2), GQ(3), HS(2), P(1)
Total	—	17	—	—	12 restricciones (7 cuantitativas, 1 prohibición, 4 sanitarias)

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 9.3%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 995.9 millones de dólares. Las 17 posiciones cubren 85 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 2.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

media (9.3%) es prácticamente 100% más alta. En segundo lugar, los desvíos con respecto a esa tasa media llegan en dos posiciones de arancel alto a registrar cifras importantes. (Véase el cuadro 6.) Desde el punto de vista de las medidas no arancelarias, éstas tienen una aplicación más amplia que en el grupo anterior. En efecto, sobre las 17 posiciones consideradas recaen en total 12 restricciones, de las cuales ocho pueden considerarse cuantitativas y cuatro de orden sanitario (35 partidas con restricciones cuantitativas y 18 partidas afectadas por barreras sanitarias).

Este distinto tratamiento arancelario y no arancelario para uno y otro de los dos grupos afines que se están considerando, comprueban, a su manera, el escalonamiento nominal de aranceles (4.7% para materias primas y 9.3% para productos alimenticios procesados), lo que permite inferir una tasa efectiva de protección de los factores de producción ocupados en este último grupo, superior a dicha tasa nominal. En efecto, como ya se mencionó en páginas anteriores, esa tasa efectiva es de

22.1%, lo que la sitúa en un rango medio alto.

Finalmente, cabe hacer notar el diferente volumen de comercio implicado en cada grupo de productos que se está analizando. La diferencia entre ambos constituye una cifra extraordinaria: 3 878.1 millones de dólares importados por Estados Unidos desde América Latina en materias primas agrícolas en 1976, en tanto que de alimentos procesados sólo importó 995.9 millones de dólares. No cabe duda alguna que tanto la tasa efectiva de protección como las barreras no tarifarias, deben haber incidido, en alguna medida, en este resultado.

Con respecto a los productos textiles, éstos han sido considerados en dos grupos diferentes. Uno relativo a materias primas textiles o con muy escasa elaboración, y otro constituido por bienes finales o casi totalmente manufacturados. La información correspondiente al primero aparece recogida en el cuadro 7, en tanto que el cuadro 8 contiene las referentes a textiles y sus confecciones.

Cuadro 7

 ESTADOS UNIDOS: MATERIAS PRIMAS TEXTILES<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	2	10.0 a 11.5	+ 2.0 a + 12.0	XR(3), BQ(1)
Bajo	0.0 a 9%	9	0.0 a 6.4	-5.9 a + 3.9	XR(4), GQ(3)
<i>Total</i>	—	12	—	—	11 restricciones (11 cuantitativas)

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 5.9%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 47.6 millones de dólares. Las 12 posiciones cubren 41 líneas tarifarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 3.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

Cuadro 8

ESTADOS UNIDOS: TEXTILES Y SUS CONFECCIONES<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	2	40.4 a 33.6	+ 11.6 a + 6.6	XR(2), XR(1)
Alto	18 a 30%	7	27.8 a 20.5	+ 3.8 a -3.5	XR(7), XR(4), BQ(2)
Medio	10 a 17%	2	17.7 a 15.9	-6.3 a -8.1	BQ(2), XR(1), XR(1)
Bajo	0.0 a 9%	1	9.6	-14.3	XR(1), XR(1)
<i>Total</i>	—	12	—	—	22 restricciones cuantitativas

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 23.95%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 370.3 millones de dólares. Las 12 posiciones cubren 201 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 4.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

Las características del tratamiento que da Estados Unidos, tanto con los aranceles como con las medidas no arancelarias, a las materias primas textiles, coincide totalmente con las señaladas para las materias primas agrícolas. Esto es, una tasa media aritmética simple sumamente baja (5.9%) con aranceles individuales por posición en un 75% de rango bajo, y con desvíos por sobre la media que sólo en una posición registra una cifra significativa. Por el contrario, y tal como ocurría con las materias primas agrícolas, el amplio uso de las restricciones cuantitativas (11 posiciones de las 12 consideradas, y 21 partidas de las 41 que abarcan) afectaron el monto de las importaciones. Tanto es así que en 1976 sólo se importaron 47.6 millones de dólares. En otros términos, bajo la apariencia de un arancel escasamente proteccionista, las barreras no arancelarias mantuvieron dentro de ese bajísimo límite el volumen importado. Este grupo constituye, sin lugar a dudas, un buen ejemplo de la naturaleza y efectos del nuevo proteccionismo que están aplicando los países desarrollados.

Por otra parte, el tratamiento aplicado a las manufacturas textiles, es mucho más proteccionista, no sólo desde el punto de vista del arancel, sino también desde el punto de vista de las medidas no arancelarias (véase de nuevo el cuadro 8). Si se consideran en primer término los aranceles, cabe anotar, ante todo, la altura de la tasa media (24%) con desvíos, hacia arriba y hacia abajo, de magnitud apreciable. En segundo lugar, obsérvese que el 75% cae en los rangos alto y muy alto con tasas nominales que van de 20.5% a 40.4%. La tasa efectiva calculada, con cierta latitud de error para esta última tasa, es de casi 95%, cuando la tasa efectiva de protección media para todo el grupo es de 42.5%.

En este caso no cabe duda que la estructura arancelaria de los Estados Unidos protege los factores de la producción ocupados en su ineficiente industria textil, con una tasa efectiva que, si se consideran sólo las partidas más eficientes del exterior y las tasas arancelarias que las gravan, llegan a alturas muchas veces superiores al 80 y al 100%.

Como si este escalonamiento de aranceles con una tasa media de 5.9% para las materias primas y de 24% para las manufacturas de textiles, no brindara la protección necesaria, este último grupo de las manufacturas textiles está sometido a presiones proteccionistas no arancelarias que no tienen precedente en los demás grupos de productos estudiados. En efecto, las 12 posiciones consideradas soportan en conjunto 22 restricciones cuantitativas. Más claro aún, las 201 partidas que implican aquellas 12 posiciones están afectadas por más de 190 restricciones, ya que algunas de esas partidas están afectadas por 2 o 3 restricciones simultáneamente.

Es posible que sea en el sector textil donde con más sutileza y efectividad los países desarrollados hayan diseñado un mecanismo que, por ahora, sobresale sobre otros que son de aplicación común en el nuevo tipo de proteccionismo. Caracteriza este mecanismo el llamado acuerdo textil, que prácticamente obliga adherirse al mismo para tener acceso a un mercado extranjero. Esta aceptación del acuerdo lleva a celebrar convenios de tipo bilateral donde se establecen cuotas, cuya observancia

resulta obligatoria. Estos convenios bilaterales establecen, asimismo, los porcentajes de incremento permitidos anualmente para las exportaciones por sobre la cuota base.<sup>9</sup> Estados Unidos, hasta marzo de 1978, llevaba ya firmados acuerdos o convenios de este tipo, con siete países latinoamericanos, convenios que obligan a mantener una cuota, o sea, a restringir las exportaciones a un nivel predeterminado. Lo curioso es que, hasta ahora, se han celebrado convenios entre países en desarrollo con países desarrollados, pero no se sabe de ningún acuerdo perfeccionado entre dos o más países desarrollados dentro del marco del convenio "multifibra".

Tal como cabía esperar, las importaciones de textiles manufacturados efectuadas bajo tales condiciones fueron en 1976 sumamente bajas, 370.3 millones de dólares.

El grupo integrado por los minerales en diverso estado de elaboración, de interés exportador de América Latina, parece tener el trato más liberal entre los productos considerados. (Véase el cuadro 9.)

<sup>9</sup>Varios países desarrollados son signatarios de este convenio y, entre ellos, por supuesto, los de la Comunidad Económica Europea.

Cuadro 9

ESTADOS UNIDOS: MINERALES<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	—	—	—	—
Bajo	0.0 a 9%	8	0.0 a 9.5	-3.7 a +5.8	L(1)
<i>Total</i>	—	8	—	—	1 restricción cuantitativa

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 3.7%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 1 136.6 millones de dólares. Las ocho posiciones cubren 51 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 5.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

El arancel medio de este grupo es el más bajo registrado (3.7%) y se ha podido identificar sólo una restricción (licencia) entre las ocho posiciones consideradas que cubren 51 partidas. El valor de las importaciones efectuadas en 1976 por Estados Unidos de los países latinoamericanos registró la importante cifra de 1 136.6 millones de dólares.

Aparentemente para el tratamiento de este grupo rige el mismo principio arancelario que Estados Unidos aplica a las otras materias primas antes estudiadas. Pero en cuanto a medidas no arancelarias el tratamiento es más liberal, a juzgar por el número de barreras que aplica en los otros dos casos. Se da así la importación de materias primas minerales con reducido gravamen, lo que permite aplicar tasas más elevadas a la importación de productos elaborados con esos minerales, estableciendo de este modo un escalonamiento tarifario cuya consecuencia es una tasa efectiva superior a la nominal. Por otra parte, la ausencia de aparentes limitaciones cuantitativas permitiría suponer que la oferta

interna —para mantener reservas en la explotación de sus yacimientos y minas o por otras razones— necesita ser acrecentada para satisfacer la demanda interna de estas materias primas minerales.

El grupo “industrias ligeras”, para el que se consideraron 31 posiciones que abarcan 270 partidas, constituye, para América Latina, un conjunto de productos de especial interés, porque entre ellos, además de darse las ventajas comparativas internacionales derivadas de la abundancia relativa de mano de obra, están aquellos que permitirán en el futuro o por lo menos deberían permitir una diversificación productiva y una diversificación de sus exportaciones. Conjuntamente con los productos incluidos en los grupos “alimentos procesados” y “manufacturas textiles”, integran los llamados productos no tradicionales, cuya exportación tiene una importancia que resulta ocioso destacar y ya comentada en páginas anteriores.

Como puede apreciarse en el cuadro 10 la tasa arancelaria media nominal (9.4%) no es de altura considerable. Sin embargo,

Cuadro 10

ESTADOS UNIDOS: INDUSTRIAS LIGERAS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas ( - )
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	2	23.5 a 19.0	+ 14.2 a + 9.7	GQ(1), XR(1)
Medio	10 a 17%	8	17.4 a 11.1	+ 8.1 a + 1.8	Q(1)
Bajo	0.0 a 9%	21	0.0 a 9.9	+ 0.6 a -9.4	ASP(1), XR(2), GQ(1), Q(1), NE(1)
<i>Total</i>	—	<i>31</i>	—	—	7 restricciones cuantitativas, 1 ASP, 1 NE: total 9

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 9.4%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 511.7 millones de dólares. Las 31 posiciones cubren 270 líneas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 6.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

se observan desviaciones con respecto a esa media de cierta magnitud en dos posiciones de rango alto y en varias de rango medio (en total unas 63 líneas tarifarias). Sin embargo, la mayor concentración de posiciones (21 con unas 170 partidas) aparecen en el rango bajo, con bastantes partidas libres de derecho. Esta circunstancia determina, en el fondo, que aquella tasa media para todo el grupo sea sólo de cierta altura.

Esta relativa liberalidad en el tratamiento arancelario no va acompañada de igual disposición en materia de barreras no arancelarias. En efecto, nueve posiciones con 95 líneas tarifarias están afectadas por restricciones cuantitativas. En rigor, este arancel de rango bajo que muestran las 21 posiciones y las 170 partidas que las componen, resulta del hecho de que ya antes de que los países en desarrollo comenzaran a adquirir competencia internacional y a exportar dichos productos,

esos aranceles estaban negociados y consolidados en el GATT. Dada la imposibilidad legal de aumentarlos, se recurrió al nuevo tipo de proteccionismo ya comentado y que tiene su manifestación más visible en el uso concertado de las medidas no arancelarias. Como ya se indicó, estas medidas son, desde el punto de vista proteccionista, mucho más eficaces que el arancel.

No debe extrañar por consiguiente que el volumen de comercio, o sea, el valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos, no registre una cifra de consideración (511.7 millones de dólares).

Finalmente el grupo de productos considerados como de relativamente alta densidad de capital, que emplea una tecnología avanzada y tiene una cierta sofisticación, muestra una tasa media de valor reducido e inferior a la media del conjunto de los 7 grupos considerados. (Véase el cuadro 11.)

Cuadro 11

ESTADOS UNIDOS: INDUSTRIAS MAS COMPLEJAS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	1	34.4	+ 26.7	
Alto	18 a 30%	3	20.7 a 19.6	+ 13.0 a + 11.9	
Medio	10 a 17%	10	15.6 a 10.0	+ 7.9 a + 2.3	
Bajo	0.0 a 9%	46	9.9 a 0.0	+ 2.2 a -7.7	P(4)
<i>Total</i>	—	60	—	—	4 restricciones: Prohibiciones 4 (2 de ellas sin tasa NMF ni comercio)

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 7.7%. Valor de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos: 1 255.7 millones de dólares. Las 60 posiciones cubren 253 líneas tarifarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 7.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

Sólo son cuatro las tasas que tienen una desviación hacia arriba de magnitud considerable con respecto a la media, con aranceles que van de 19.6 a 34.4%. Es decir, las cuatro tasas que en el cuadro 11 se ubican en los rangos alto y muy alto. Con desvíos más modestos pero también hacia arriba, figuran 10 posiciones con 32 líneas tarifarias. La mayor parte de las posiciones (46 que abarcan 213 partidas o líneas arancelarias) figuran en el rango bajo de tarifas que van desde aquellas libres de derechos al 9.9%. La gran mayoría de estas partidas muestran desvíos negativos con referencia a la media, es decir, sus tasas individuales son inferiores a la media. También la tasa efectiva de protección es baja, en relación a las tasas efectivas calculadas para los otros tres grupos de productos manufacturados. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

En rigor, esta estructura arancelaria que muestran las 60 posiciones con 253 partidas que se incluyeron en este grupo, proviene de las negociaciones efectuadas en rondas anteriores, principalmente la Dillon y la Kennedy, cuando las condiciones para negociar eran más favorables que en los momentos actuales. La economía estaba entonces en expansión; los países en desarrollo que ya comenzaban a aparecer en el ámbito mundial como exportadores de al-

gunos de los productos incluidos en este grupo, todavía lo hacían en escala reducida, de modo que no llegaban a constituir un peligro visible a corto plazo para las economías de los países industrializados y, finalmente, porque en estos productos se concentraba particularmente el interés de estos países para ampliar el comercio exterior, desarrollar su economía y mantener un alto índice de empleo. Agréguese a lo anterior el hecho de que muchos de estos productos son manufacturados por empresas transnacionales y, en el caso concreto de América Latina, por filiales de las mismas, radicadas en sus principales países.

Esto explica la comprobación antes mencionada, acerca de los aranceles y de la escasa aplicación de prohibiciones de importación establecidas, algunas de ellas por la "Ley de la Marina Mercante de los Estados Unidos", sancionada en 1920. De lo dicho es fácil comprobar y explicar que las exportaciones de América Latina a Estados Unidos en 1976 registraron una cifra importante (1 255.7 millones de dólares) y que, previsiblemente irá en aumento si *perduran las condiciones de acceso al mercado estadounidense* existentes en 1976 y para varios bienes se amplía la capacidad de producción instalada en América Latina.

### III

## Las condiciones de acceso al mercado del Japón

Las condiciones de acceso que ofrece el mercado del Japón a las exportaciones latinoamericanas pueden analizarse a través de tres categorías bien diferenciadas, en las que cabe agrupar los productos de interés exportador de la región latinoamericana.

Por un lado, la categoría, fuertemente protegida, que reúne las materias primas agrícolas y los alimentos procesados. La segunda categoría, relativamente protegida, está constituida por los textiles confeccionados, industrias ligeras e industrias

**Cuadro 12**

**JAPON**  
*(Resumen)*

<i>Tasa NMF para los 7 grupos</i>	13.4%
<i>Valor de lo exportado por América Latina a Japón (1976)</i>	3 116.9 millones US\$
<i>Desviación de cada grupo con respecto a la media general</i>	
Materias primas agrícolas	+ 13.9 unidades de %
Alimentos procesados	+ 14.5 unidades de %
Materias primas textiles	- 10.1 unidades de %
Textiles y sus confecciones	+ 2.0 unidades de %
Minerales	- 8.7 unidades de %
Industrias ligeras	- 3.1 unidades de %
Industrias más complejas	- 2.4 unidades de %
<i>Tasa efectiva de protección arancelaria<sup>a</sup></i>	
Alimentos procesados	68%
Textiles y sus confecciones	45%
Industrias ligeras	26%
Industrias más complejas	22%
<i>Restricciones</i>	
Cuantitativas	33 posiciones
Sanitarias	7 posiciones
Otras	3 posiciones
<i>Partidas consideradas en 126 posiciones</i>	431 partidas

<sup>a</sup>Ver llamada a en el cuadro 4, donde se indica el material utilizado para su cálculo y las imperfecciones del mismo.

más complejas. Finalmente, la tercera categoría, integrada por las materias primas textiles y los minerales, ambos con una clara apertura de tipo librecambista (véase el cuadro 12).

Del análisis de los datos incluidos en los cuadros 12, 13 y 14, es posible inferir una definida intención proteccionista en favor de la agricultura japonesa y de la manufactura o 'procesamiento' de alimentos.

Para lograr este objetivo se apela al nuevo tipo de proteccionismo que se estuvo desarrollando durante los últimos años,

basado sobre la proliferación de barreras y medidas no tarifarias, si bien se lo suele combinar con el antiguo proteccionismo basado en aranceles protectores por altura. (Véanse los cuadros 13 y 14.)

En el caso de las materias primas agrícolas es evidente la intención de proteger la agricultura interna, por una parte, pero sin dejar de lado la creación de un escalonamiento de aranceles, que otorga una tasa arancelaria por partida y una tasa media menor que la que resulta para la etapa ulterior dada por la elaboración de alimentos

Cuadro 13

JAPON: MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media <sup>c</sup> (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	2	35.4 a 355.0	+8.1 a +27.3	ST(1)
Alto	18 a 30%	2	20.0 a 30.0	-7.3 a +2.7	QR(1)
Medio	10 a 17%	5	10.0 a 17.7	-17.2 a -10.6	DL(3), HS(2), Q(1), QR(2)
Bajo	0.0 a 9%	11	0.0 a 8.8	-27.3 a -18.5	DL(4), GQ(1), Q(2), HS(2)
<i>Total</i>	—	20	—	—	19 Restricciones: DL(7), HS(4), GQ(1), Q(6), ST(1)

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 27.3% considerando tabaco en bruto que tiene una tasa de 355.0%, sin tabaco la media es de 10.0%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón: 542.8 millones de dólares. Las 20 posiciones cubren 91 líneas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 8.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

<sup>c</sup>A la media de 27.3%.

Cuadro 14

JAPON: ALIMENTOS PROCESADOS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	5	35.0 a 35.4	+7.1 a +7.5	DL(2), Ne(2), Q(2), HS(2)
Alto	18 a 30%	4	18.8 a 25.0	-9.1 a -2.9	DL(2), Q(2), HS(1)
Medio	10 a 17%	1	15	-12.9	—
Bajo	0.0 a 9%	—	—	—	—
<i>Total</i>	—	10	—	—	13 Restricciones: DL(4), Q(4), Ne(2), HS(3)

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 27.9%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón 96.7 millones de dólares. Las 10 posiciones cubren 24 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 9.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

procesados. La tasa media que resulta para las materias primas agrícolas es de 10.0% si se descarta el arancel de la posición 24.01, que corresponde a toda clase de tabaco en bruto, gravado con una tasa de 355.0%.

Por otra parte, el arancel medio que no es del tipo demasiado protector, está complementado en su objetivo de dificultar las importaciones, por 19 restricciones no arancelarias que afectan unas 63 partidas de las 91 consideradas como de interés para América Latina. En esta red de medidas no arancelarias se unen las licencias discrecionales con restricciones cuantitativas y medidas sanitarias. Por supuesto que el valor de las importaciones provenientes de América Latina alcanzó un relativamente bajo nivel de sólo 542.8 millones de dólares, cifra sobre todo determinada por cuatro posiciones que Japón no produce en absoluto (café y azúcar sin refinar) o produce en cantidades insuficientes (carnes y mariscos).

El grupo de alimentos procesados, como ya se ha dicho, ofrece características protectoras similares. La única diferencia consiste en que la tasa media es considerablemente más elevada, lo que da lugar a un escalonamiento tarifario que determina que la tasa efectiva de protección a los factores internos de producción registre la elevada cifra de 68%. En algunos productos esta tasa efectiva es considerablemente más alta. Tómese por ejemplo el caso de la partida 18.06 chocolate y preparados alimenticios, gravada con una tasa de 35%, en tanto que su materia prima cacao en grano (partida 18.01) entra al Japón libre de derechos. De acuerdo con algunos coeficientes obtenidos de la matriz de insumo-producto antes mencionada para productos similares, estos aranceles darían una tasa efectiva de protección para los factores ocupados en la manufactura de chocolate preparado cercana al 100%. Si se calculara la tasa efectiva del costo del transporte, seguramente la suma de las dos daría como resultado una tasa efectiva total casi pro-

hibitiva. Obsérvese que la importación de cacao en grano representa más de 11 millones de dólares, lo que daría lugar a un producto final de más de 60 millones de dólares (sin impuestos), en tanto que la importación de los bienes finales de chocolate sólo registra la suma de 4.8 millones.

Por otra parte, puede observarse en el cuadro 14 que de las 10 posiciones consideradas, 9 caen en los niveles alto y muy alto de arancel, y que su rango va de casi 19% a más de 35%. Al mismo tiempo cabe anotar que esas 9 posiciones con 17 partidas arancelarias están afectadas por 13 restricciones no arancelarias. En este grupo de alimentos procesados es donde más se combina el viejo y tradicional proteccionismo (arancelario) con el nuevo (medidas no arancelarias profusamente aplicadas). Por consiguiente no debe extrañar que el valor importado de alimentos procesados sólo sea de 96.7 millones de dólares.

En rigor, este nuevo proteccionismo, tanto en los Estados Unidos, en la Comunidad Económica Europea y en el Japón, no nació espontánea y súbitamente. Diversas circunstancias determinaron que el mismo fuera el resultado de una evolución de la política económico-comercial, iniciada por los países desarrollados, después de la rueda Kennedy de negociaciones. La fuerte reducción consolidada en el GATT del arancel medio, principalmente sobre productos manufacturados y la consiguiente competencia que desató en el plano internacional; los graves problemas que a partir de 1973 encara la economía mundial; el colapso sufrido por el sistema monetario internacional con la alarmante flotación de las monedas, además de la crisis energética, constituyen algunos de los factores que han conducido al desarrollo y perfeccionamiento de este llamado nuevo proteccionismo.

El conjunto de los grupos 'materias primas textiles' y 'textiles y sus confecciones' muestran características similares, aun

cuando deba advertirse una diferencia en la altura de las tasas arancelarias medias e individuales. Mientras los aranceles que gravan las materias primas textiles —salvo una posición— son de bajo nivel, con una tasa media de 3.3%, los aranceles de textiles y sus confecciones están afectados en un 75% por aranceles altos y medios, siendo su tasa promedio del orden del 15.4%. Esta característica es consecuente con el prin-

cipio, ya reiteradamente señalado en el curso de este trabajo, de otorgar una tasa de protección efectiva a los factores de la producción del bien final superior a la tasa nominal. En el caso de los textiles y sus confecciones la tasa efectiva es del 45% (rango muy alto) si se compara con la del 15.4% (rango medio) que tiene la tasa media nominal. (Véanse los cuadros 15 y 16.)

Cuadro 15

JAPON: MATERIAS PRIMAS TEXTILES<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	1	15.0	+ 11.7	—
Bajo	0.0 a 9%	11	0.0 a 7.5	-3.3 a + 4.2	—
<i>Total</i>	—	12	—	—	—

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 3.3%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón: 357.9 millones de dólares. Las 12 posiciones cubren 22 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 10.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

Cuadro 16

JAPON: TEXTILES Y CONFECCIONES<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	3	19.8 a 20.0	+ 3.8 a + 4.9	—
Medio	10 a 17%	3	14.0 a 17.5	-1.0 a + 2.5	—
Bajo	0.0 a 9%	2	7.3 a 7.5	-7.5 a -7.7	—
<i>Total</i>	—	8	—	—	—

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 15.4%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón: 936 mil dólares. Las ocho posiciones cubren 53 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 11.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

Con respecto a lo anterior cabe hacer notar que dichos grupos de productos presentan una situación distinta en la economía interna del Japón. En efecto, este país no es un importante productor de materias primas textiles (con excepción de la seda y de algunas fibras sintéticas), de aquí que su economía necesite importaciones de considerable magnitud. En 1976 las compras al extranjero de materias primas textiles sumaron 357.9 millones de dólares, valor que representa más del 10% de las importaciones totales que el Japón efectuó desde América Latina. Y por el contrario, en textiles y sus confecciones —como productos industriales— Japón, es, desde antiguo, un gran productor y exportador. Primero, ese desarrollo de su industria textil lo alcanzó gracias a la utilización de su mano de obra, cuando ésta tenía un costo mucho más bajo que en la actualidad y cuando también su oferta relativa era mayor que ahora. Luego, sobre esa base, y la que ofrecen las econo-

mías externas, las mayores escalas de producción, la mayor densidad de capital, capacitación, tecnología, etc., desarrolló aún más su ventaja comparativa y su exportación; así, por ejemplo, debió restringir las colocaciones en los Estados Unidos de una amplia serie de partidas, por el así llamado sistema de la restricción 'voluntaria' a las exportaciones.

Comoquiera que sea —materias primas porque no es gran productor y manufacturas textiles por ventaja comparativa —en estos grupos no puede decirse que Japón tenga una posición marcadamente proteccionista por el empleo de medidas ajenas al arancel. Esta situación la confirma, por otra parte, la total ausencia de medidas no arancelarias, por lo menos para las partidas tarifarias cuyos productos interesa exportar a América Latina.

Sin embargo, no debe olvidarse la altura de la tasa efectiva de protección, pues en determinadas partidas arancelarias del grupo textiles y sus confecciones, se aplica

Cuadro 17

 JAPON: MINERALES<sup>a</sup>

<i>Rango arancelario</i>	<i>Nivel de cada rango</i>	<i>Número de posiciones<sup>b</sup></i>	<i>Tasa NMF (%)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de %)</i>	<i>Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)</i>
Muy alto	Más de 30%	--	--	---	---
Alto	18 a 30%	--	--	--	--
Medio	10 a 17%	--	--	--	--
Bajo	0.0 a 9%	4	0.0 a 8.2	-4.7 a + 3.4	DL(1)
<i>Total</i>	--	4	--	--	1 Restricción: DL(1) (oro y material radioactivo)

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 4.7%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón: 1 038.9 millones de dólares. Las cuatro posiciones cubren 37 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 12.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

una protección basada en el uso tradicional del arancel y cuya media efectiva es sumamente alta.

En minerales, cuyas importaciones en 1976 procedentes de América Latina representaron la tercera parte del total adquirido a dicha región, el Japón mantiene aranceles sumamente bajos cuya tasa media sólo alcanza al 4.7%. (Véase el cuadro 17.)

Esta situación es explicable por el hecho de que el Japón no cuenta con minas y yacimientos suficientes que provean de los insumos necesarios para la industria de bienes duraderos de uso y para los bienes de capital, sectores manufactureros allí considerablemente desarrollados. Tanto la reducida tasa media arancelaria ya indicada, como el elevado valor de las importaciones desde América Latina —1 038.9 millones de dólares—, a lo que habría que agregar la aplicación de una sola licencia discrecional a la importación de oro y material radioactivo, indican claramente que el acceso de estos productos al mercado japonés se hace en condiciones liberales.

Como puede observarse, en todos aque-

llos rubros donde no tiene producción o ésta es fuertemente deficitaria, el Japón ofrece no sólo acceso a su mercado interno, sino que, a través de las tasas arancelarias, aparentemente no tiene intención, por lo menos a corto plazo, de desarrollar este tipo de producción. Sin duda influyen sobre esta actitud motivos climáticos y ecológicos, como así la carencia de minerales económicamente explotables.

Los grupos que aquí se han denominado 'industrias ligeras' e 'industrias más complejas', muestran no sólo diverso grado de proteccionismo o diferentes condiciones de acceso al mercado del Japón, sino también distinto uso de los instrumentos protectores: tarifas y medidas no arancelarias. (Véanse los cuadros 18 y 19.)

En el grupo industrias ligeras sólo cinco posiciones se ubican en el rango alto con tarifas que van de 18.3% a 23.5%, en tanto que del resto de las posiciones consideradas, 27 se ubican en los rangos medio y bajo con aranceles que oscilan de un límite mínimo de 0.0 a un máximo de 17.5%.

Cuadro 18

JAPON: INDUSTRIAS LIGERAS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	5	18.3 a 23.5	+ 8.1 a 13.2	DL(1), Q(1)
Medio	10 a 17%	12	10.0 a 17.5	-0.3 a + 7.2	DL(2), R(2)
Bajo	0.0 a 9%	15	0.0 a 9.3	-10.3 a -0.1	DL(2)
<i>Total</i>	—	32	—	—	8 Restricciones cuantitativas

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 10.3%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón: 55.2 millones de dólares. Las 32 posiciones cubren 89 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 13.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

**Cuadro 19**

**JAPON: INDUSTRIAS COMPLEJAS<sup>a</sup>**

<i>Rango arancelario</i>	<i>Nivel de cada rango</i>	<i>Número de posiciones<sup>b</sup></i>	<i>Tasa NMF (%)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de %)</i>	<i>Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)</i>
Muy alto	Más de 30%	1	65.1	+ 54.1	ST(1)
Alto	18 a 30%	1	18.8	+ 7.7	
Medio	10 a 17%	17	10.0 a 15.0	-1.0 a + 4.0	DL(1)
Bajo	0.0 a 9%	21	5.0 a 9.3	-6.0 a -1.8	DL(1)
<i>Total</i>	—	<i>40</i>	—	—	3 Restricciones (2 cuantitativas, 1 comercio del Estado)

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 11.0%. Valor de las exportaciones de América Latina a Japón: 89.4 millones de dólares. Las 40 posiciones cubren 115 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 14.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

En otros términos, el conjunto de aranceles se mueve con una amplia gama de dispersión. Su tasa media nominal es de 10.3% y su tasa efectiva de protección de 26%.

En cambio, ocho restricciones cuantitativas afectan a productos que revisten gran interés para muchos países latinoamericanos.

El grupo correspondiente a industrias más complejas, aunque registra una tasa nominal media de 11.0%, muy similar a la del grupo anterior y una tasa efectiva de protección de 22%, aplica 3 restricciones de las cuales sólo dos sobre posiciones que son de interés para algunos países de América Latina.

## IV

### Las condiciones de acceso al mercado de la Comunidad Económica Europea

El mercado de la Comunidad Económica Europea es, en alto grado, de los aquí estudiados, el más fuertemente protegido. No sólo por la hábil combinación de los aranceles y su estructura, con las barreras no arancelarias, sino por la sutileza, 'sofisticación' y variedad de éstas, que hacen ardua y difícil su identificación. Incluso, el

diseño de algunas de estas medidas se ha efectuado en tal forma que su negociación, no obstante la amplitud de materias incluidas en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales (ronda Tokio), escapa a la competencia del GATT, imposibilitando así su catalogación e identificación.

Analizando los datos e informaciones que pudieron recogerse para la Comunidad resulta, como primera observación de tipo general, que la tasa media (aritmética sin ponderar) es de 8.8% que en realidad es una tasa baja dentro del conjunto estudiado. Sin embargo, las desviaciones con respecto a esta media que resultan de las 479 partidas arancelarias estudiadas son en algunos casos importantes, como consecuencia de los distintos énfasis proteccionistas que recaen sobre cada grupo de productos o de posiciones y partidas, énfasis donde cabe destacar el escalonamiento arancelario

por grado de elaboración en el intento de dar a los factores productivos una protección efectiva mayor que la indicada por la tasa nominal. Así, para los productos incluidos en las categorías textiles y sus confecciones, industrias ligeras e industrias de mayor complejidad, esas tasas efectivas, 40%, 15% y 22% respectivamente, son superiores a las tasas nominales. Como se advertirá más adelante, esta estimación de la tasa efectiva de protección no pudo ser calculada para el grupo 'alimentos procesados'. (Véase el cuadro 20.)

Cuadro 20

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA  
(Resumen)

<i>Tasa NMF para los 7 grupos (media aritmética simple)</i>	8.8%
<i>Valor de lo exportado por América Latina a la CEE (1976)</i>	8 001.1 millones de unidades de cuenta
<i>Desviación de cada grupo con respecto a la media general</i>	
Materias primas agrícolas	+ 0.1%
Alimentos procesados	+ 5.0%
Materias primas textiles	-3.8%
Textiles y sus confecciones	+ 5.7%
Minerales	-5.5%
Industrias ligeras	-1.6%
Industrias más complejas	0.0%
<i>Tasa efectiva de protección arancelaria<sup>a</sup></i>	
Alimentos procesados	<sup>b</sup>
Textiles y sus confecciones	40%
Industrias ligeras	15%
Industrias más complejas	22%
<i>Restricciones</i>	
Cuantitativas	117 posiciones
Sanitarias	17 posiciones
Derechos variables y componentes variables	18 posiciones
Otras <sup>c</sup>	4 posiciones
<i>Partidas consideradas en las 172 posiciones</i>	479 partidas

<sup>a</sup>Ver llamada a del cuadro 4.

<sup>b</sup>No se pudo calcular.

<sup>c</sup>No incluye impuestos internos por las razones aducidas en el texto.

Finalmente, y siempre dentro de este enfoque general, cabe anotar que la Comunidad Económica Europea constituye, no obstante su posición marcadamente proteccionista, un mercado de gran interés para los países latinoamericanos.

De las 24 categorías de medidas no arancelarias identificadas para este trabajo, casi todas son aplicadas por la Comunidad. Salvo muy pocas utilizadas exclusivamente en otros mercados, la Comunidad mantiene con ellas una amplia red proteccionista.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>No se han podido individualizar los países de la CEE que imponen, ni las partidas arancelarias que afectan, los impuestos internos utilizados con una amplia variedad de aplicación. Sólo algunas posiciones muy conocidas como carnes, azúcar, harina, café, etc., pudieron ser identificadas. Por esta razón dichos impuestos no figuran catalogados en los cuadros y anexos contenidos en este trabajo. Se sabe, sí, que se aplican profusamente y hacen,

En efecto, medidas no registradas en Estados Unidos y en Japón, como restricciones estacionales, derechos variables, componentes variables, elementos móviles, precios mínimos, diversos tipos de licencias no comunes en otros mercados e impuestos internos diversos, integran parte de la maraña de medidas no tarifarias que complementan las ya conocidas en otros mercados. Todas éstas y otras medidas no arancelarias cumplen una función proteccionista sumamente efectiva en la comunidad. Tanto es así, que

sobre todo, a la política agrícola de la Comunidad, conjuntamente con las restricciones cuantitativas, los derechos variables y los componentes variables. Más aún, la aplicación de estos obstáculos coinciden muchas veces con aranceles 0.0 o de reducido nivel. Con este expediente, aplicado a muchas partidas, se disimulan desvíos importantes con respecto al arancel medio de cada una de las posiciones aquí consideradas.

**Cuadro 21**

**COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS<sup>a</sup>**

<i>Rango arancelario</i>	<i>Nivel de cada rango</i>	<i>Número de posiciones<sup>b</sup></i>	<i>Tasa NMF (%)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de %)</i>	<i>Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)</i>
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	3	19.0 a 27.0	+ 10.1 a 18.1	BQ(1), L(1), ST(1), HS(1)
Medio	10 a 17%	11	10.0 a 15.9	+ 1.3 a + 7.0	DL(3), GQ(3), MP(1), QR(1), L(3), BQ(1), SR(2), P(1), HS(8), VL(3)
Bajo	0.0 a 9%	11	0.0 a 7.4	-8.9 a -1.4	R(3), GQ(1), DL(2), HS(2), VL(2), VC(1)
<i>Total</i>	—	25	—	—	41 Restricciones: 22 cuantitativas, 11 sanitarias, 5 derechos variables, 1 componente variable y otras 2. En total afectan 102 partidas arancelarias.

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 8.9%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 3 618.9 millones de unidades de cuenta. Las 25 posiciones cubren 133 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver Anexo 15.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

permiten mantener aranceles bajos, y aun nulos, sin que por ello nada pierda la defensa del mercado interno, frente a importaciones de menor precio cif. Así, por ejemplo, el trigo, el maíz y el azúcar en estado sólido tienen, para parte o para toda la partida, un arancel 0.0, pero en cambio soportan un derecho variable que, en la práctica, tiende a igualar el precio del productor más eficiente del exterior, con el precio del productor menos eficiente del interior de la Comunidad. Como se puede observar, este derecho variable, que escapa según la Comunidad a la categoría del arancel y, por lo tanto, no sería negociable, puede ser modificado según las oscilaciones que sufran dichos precios. Con medidas de esta naturaleza, hábil y sutilmente combinadas, puede darse la impresión de que el arancel externo, común para los productos agrícolas, no es de un tipo proteccionista exagerado. (Véase el cuadro 21.)

Por otra parte, siempre con referencia a productos agrícolas, dentro de una posición arancelaria algunas partidas figuran fuertemente gravadas por el arancel, en tanto que otras tienen arancel bajo o simplemente tasa cero. Pero en estos casos, dichas partidas están sometidas a impuestos internos, elementos móviles, componentes variables, derechos variables y/o a restricciones cuantitativas o sanitarias.

Por todo lo expuesto resulta en extremo difícil calcular, para 'alimentos procesados', una tasa efectiva de protección para los factores internos de producción. Pero si se considera lo antes expresado, dicha tasa —aunque sin una cuantificación concreta— no cabe duda que cae en el rango de tasa muy alta, máxime si se agregan en el cálculo las medidas no arancelarias antes citadas.

Todo lo anterior es aplicable tanto a los productos que en este trabajo se han denominado "materias primas agrícolas (exclui-

Cuadro 22

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: ALIMENTOS PROCESADOS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	7	18.0 a 29.0	+ 4.2 a + 15.2	LL(2), VC(4), DL(2), BQ(1), Q(1), RL(1), HS(3)
Medio	10 a 17%	4	10.8 a 15.0	-3.0 a + 1.2	VC(1), BQ(1), DL(1), HS(1), VL(1)
Bajo	0.0 a 9%	5	0.0 a 3.5	-13.8 a -10.3	VL(4), HS(2)
<i>Total</i>	—	16	—	—	25 Restricciones: 9 cuantitativas, 10 componente y derechos variables, 6 sanitarias. En total afectan 45 partidas.

Nota: Tasa arancelaria (media aritmética simple): 13.8%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 539.5 millones de unidades de cuenta. Las 16 posiciones cubren 52 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 16.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

das las textiles)” así como los “alimentos procesados”, que están representados en total por 185 partidas arancelarias que soportan unas 127 restricciones no arancelarias, sin incluir los impuestos internos.

La tasa media de la primera categoría de productos citada (8.9%) muestra un desvío sobre la tasa media de los siete grupos de productos aquí considerados de + 0.1%, lo que indica que dentro del nivel arancelario de la Comunidad tiene un nivel bajo. Por su parte, la tasa media del grupo alimentos procesados es de 13.8%, superior a la media general y muestra un cierto escalonamiento tarifario con respecto a las materias agrícolas. Esto, unido a la compleja utilización en ambos grupos de las medidas no arancelarias contribuye a determinar el distinto valor de importaciones efectuadas por la Comunidad desde América Latina, de ambos grupos. El monto importado en materias primas agrícolas fue de 3 618.9 millones de unidades de cuenta (cifras de 1976). Debe notarse sin embargo

que el 40% (1 515.7 millones) corresponde al café, producto no cultivado en la CEE, que si bien soporta una tasa media de 13.2%, está gravado con un impuesto específico interno que en la Comunidad varía según el país, pero que en todos los casos es considerablemente elevado y, por supuesto, mucho mayor que la tasa arancelaria. Por el contrario, las importaciones de alimentos ‘procesados’ apenas registran la suma de 539.5 millones de unidades de cuenta. (Véase el cuadro 22.)

Es curioso comprobar, en el caso de las materias primas textiles, como el tratamiento tarifario y no arancelario que se les da, coincide en el mercado de los Estados Unidos, del Japón y de la Comunidad Económica Europea, excepto el Japón en materia de medidas no arancelarias.

En materia de aranceles en los tres mercados se registran tasas de nivel medio o bajas, de las cuales la tasa media más reducida es la registrada en el Japón (3.3%), seguida por la Comunidad (5%) y luego por

**Cuadro 23**

**COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: MATERIAS PRIMAS TEXTILES<sup>a</sup>**

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	3	11.0 a 16.0	+ 6.0 a 11.0	BQ(2), DL(1), BQ(1), GQ(1), LL(lista A) (1)
Bajo	0.0 a 9%	14	0.0 a 9.0	-5.0 a + 4.0	DL(4), XR(1)
<i>Total</i>	—	17	—	—	11 Restricciones: Todas cuantitativas. En total afectan 13 partidas

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 5.0%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 425.2 millones de unidades de cuenta. Las 17 posiciones cubren 21 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 17.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

los Estados Unidos con una tasa de 5.9%. La diferencia entre los tres mercados estriba en que por ser los Estados Unidos y la Comunidad productores de muchas fibras textiles —aunque en algunos casos no en cantidades adecuadas a su demanda— regulan el monto de las importaciones con medidas no arancelarias, de tal modo que éstas constituyan un complemento a la producción interna y no un elemento competitivo. De esta forma las fibras textiles importadas con arancel bajo constituyen un insumo barato pero no competitivo de similares insumos producidos internamente. El Japón, por el contrario, no es un gran productor de estas fibras —excepto las de seda y sintéticos que reciben otro tratamiento—, de modo que no utiliza medidas no arancelarias para obstaculizar importaciones. Pero, en todo caso, las materias primas textiles, como insumos importados, tienen en los tres mercados una tasa generalmente baja, lo que posibilita establecer un fuerte escalonamiento tarifario y, por ende, una

alta tasa efectiva de protección. Recuérdese que esta tasa depende de tres factores principales: i) la altura del arancel aplicado a los insumos; ii) la altura del arancel aplicado al bien final, y iii) la proporción en que el valor agregado entra en el costo de dicho bien final.

Contrariamente a lo que acontece con las materias primas textiles, sus manufacturas tienen en la Comunidad un tratamiento arancelario distinto. En efecto, la tasa media nominal alcanza al 14.5%, inferior a la de los Estados Unidos y similar a la del Japón. La tasa efectiva calculada para el grupo “textiles y sus manufacturas” resulta del orden del 40%. Es por supuesto una tasa de rango muy alto y de tipo proteccionista para sus factores productivos, pero debe agregársele, para completar el conocimiento del grado de protección que disfruta este grupo, la extraordinariamente abundante utilización de medidas no arancelarias —básicamente cuantitativas—, que hacen sumamente difícil el acceso al

Cuadro 24

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: TEXTILES Y SUS CONFECCIONES<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (—)
Muy alto	Más de 30%	1	19.0	+ 4.6	Bq(1), DL(1), XR(1)
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	7	13.8 a 17.0	-0.7 a + 2.6	DL(6), GQ(3), XR(6), LL-lista A(1), BQ(2)
Bajo	0.0 a 9%	1	8.5	-6.0	XR(1)
<i>Total</i>	—	9	—	—	Restricciones: 22. Todas cuantitativas, afectan a todas las partidas

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 14.5%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 152.2 millones de unidades de cuenta. Las nueve posiciones cubren 17 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 18.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

mercado comunitario, excepto en las cantidades que esas restricciones cuantitativas permiten. No se ha tomado en consideración la mayor parte de medidas de este tipo que no afectan directamente a países latinoamericanos, tales como las cuotas bilaterales y las restricciones voluntarias, por ejemplo, que inciden sobre las exportaciones de otros países ajenos a la región latinoamericana pero que pueden constituir un toque de atención para éstos. Así y todo, se han identificado una serie de categorías de restricciones que afectan a 17 partidas arancelarias que integran las 9 posiciones consideradas como de interés exportador de América Latina. En el cuadro 24, se observa claramente el estricto control que estas barreras, en su múltiple aplicación, ejercen sobre las importaciones.

En rigor, debe notarse que no todos los países de la Comunidad aplican con idéntico criterio estas barreras; y es por ello que en el cuadro 24 se incluyen como barreras no arancelarias utilizadas, aunque, en algunos casos, sólo dos o tres países apliquen la medida. Por otra parte, las barreras

que afectan a los países que exportan a la Comunidad no están todos afectados por una medida no tarifaria. Así, cuotas bilaterales aplicadas, por ejemplo, por Italia o Francia, sólo afectan a países determinados, y no necesariamente, a todos los proveedores latinoamericanos.

De cualquier forma, debe notarse la profusión de medidas aplicadas y, en aquellos casos en que la restricción pueda ser discutible como ocurre con las licencias discrecionales, pierden ese carácter dudoso, cuando van acompañadas de cuotas o de restricciones voluntarias, como sucede con la Comunidad en materia de textiles y sus confecciones.

Dadas estas referencias es fácil apreciar las razones de la diferencia que muestran los valores importados por la Comunidad de América Latina en materias primas textiles y textiles manufacturados: 425.2 y 152.2 millones de unidades de cuenta, respectivamente.

En cuanto al tratamiento acordado por la Comunidad Económica Europea a los minerales es muy similar al observado para

**Cuadro 25**

**COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: MINERALES<sup>a</sup>**

<i>Rango arancelario</i>	<i>Nivel de cada rango</i>	<i>Número de posiciones<sup>b</sup></i>	<i>Tasa NMF (%)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de %)</i>	<i>Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)</i>
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	1	14.4	11.2	
Bajo	0.0 a 9%	7	0.0 a 4.0	-3.3 a +0.8	BQ(1), DL(2)
<i>Total</i>	—	8	—	—	3 Restricciones: Todas cuantitativas, que afectan a 9 partidas arancelarias

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 3.3%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 1845.0 millones de unidades de cuenta. Las ocho posiciones cubren 24 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 19.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

los Estados Unidos y el Japón. La tasa arancelaria media es de rango muy bajo y sólo presenta una dispersión de alguna relevancia de dicha media en el caso de las partidas incluidas en la posición de metales alcalinos (28.01). (Véanse el anexo 19 y el cuadro 25.)

A diferencia de lo comprobado con referencia a las materias primas agrícolas, alimentos procesados y textiles, esas bajas tasas de arancel no van acompañadas de numerosas medidas no arancelarias. Sólo se usan las licencias discrecionales en dos posiciones y la cuota bilateral en una. Interesan en total nueve partidas arancelarias, aun cuando en las seis afectadas sólo por licencias discrecionales no resulta claro si ejercen una marcada acción proteccionista. En todo caso, el valor de lo importado desde América Latina, 1 845.0 millones de unidades de cuenta, es considerable, y son sus principales productos los minerales metalúrgicos y el cobre; ambas posiciones

libres de derechos y sin medidas no arancelarias que las afecten.

Obsérvase aquí claramente una doble intención: no impedir el ingreso de insumos minerales que resultan imprescindibles para su industria manufacturera al no aplicar a sus importaciones medidas no arancelarias restrictivas; y aplicar a las mismas aranceles reducidos que permiten, por un lado, mantener bajo el costo de los insumos y, por otro, posibilitar que su estructura arancelaria establezca un escalonamiento de aranceles, con su conocida influencia sobre la tasa efectiva de protección a los factores de la producción empleados en las industrias de bienes finales. Esta estrategia o política coincide con la seguida por los Estados Unidos y el Japón; en tal sentido, la Comunidad no señala un nuevo derrotero como ocurrió con los textiles y, principalmente, con las materias primas agrícolas y alimentos 'procesados'.

En materia de industrias ligeras, donde

**Cuadro 26**

**COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: INDUSTRIAS LIGERAS<sup>a</sup>**

<i>Rango arancelario</i>	<i>Nivel de cada rango</i>	<i>Número de posiciones<sup>b</sup></i>	<i>Tasa NMF (%)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de %)</i>	<i>Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (-)</i>
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	1	20.0	+ 12.8	R(1), BQ(1), GQ(1)
Medio	10 a 17%	9	10.0 a 17.5	+ 2.8 a 10.3	R(2), BQ(3), GQ(1), DL(2)
Bajo	0.0 a 9%	32	0.0 a 9.0	-7.2 a +1.8	DL(2), R(4), BQ(1)
<i>Total</i>	—	42	—	—	18 restricciones cuantitativas (16) y derechos variables (2). Afectan en total a 38 partidas

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 7.2%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 1 165.8 millones de unidades de cuenta. Las 42 posiciones cubren 90 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 20.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

predominan las tasas arancelarias de nivel bajo y medio, sólo una posición de las 42 consideradas registra una tasa elevada (20.0%). Aparentemente, las condiciones en materia de acceso al mercado de la Comunidad parecen ser más liberales en este grupo de productos. (Véase el cuadro 26.)

No obstante, si se analizan con más detenimiento dichas condiciones, se verá que en 9 posiciones, que incluyen una veintena de partidas, las bajas tasas mencionadas incluso las de nivel alto, soportan medidas no arancelarias que van desde los derechos variables (almidones e inulina y aceites vegetales) hasta diversas barreras cuantitativas. Y, precisamente, las partidas afectadas son de especial interés exportador de América Latina, como las dos posi-

ciones mencionadas y diversos tipos de calzado, baldosas y baldosines, pernos y tuercas, y juguetes no especificados. A pesar de ello el monto exportado por América Latina sobrepasa los mil millones de unidades de cuenta, si bien debe tenerse presente que la mitad de esa suma corresponde a tortas y residuos de aceites vegetales utilizados sobre todo como forraje de su ganadería intensamente protegida como ya se vio antes.

Por lo que se refiere a la tasa efectiva de protección puede asegurarse que es, para este grupo de productos, la más baja de los tres mercados considerados, aun cuando, en proporción, la Comunidad aplica mayor número de restricciones no arancelarias que el Japón y un número

Cuadro 27

 COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: INDUSTRIAS MAS COMPLEJAS<sup>a</sup>

Rango arancelario	Nivel de cada rango	Número de posiciones <sup>b</sup>	Tasa NMF (%)	Desviación de la media (unidades de %)	Barreras no arancelarias y número de posiciones afectadas (—)
Muy alto	Más de 30%	—	—	—	—
Alto	18 a 30%	—	—	—	—
Medio	10 a 17%	19	10.0 a 16.0	+ 1.2 a + 7.2	R(2), BQ(2), DL(4), QR(4), LIC(1), P(1)
Bajo	0.0 a 9%	36	0.0 a 9.8	-8.8 a + 1.0	DL(3), BQ(4), L(1), QR(7), ST(1), AL(1), Q(1), P(1)
<i>Total</i>	—	55	—	—	33 restricciones: de las cuales 31 cuantitativas, 1 compra del Estado y 1 prohibición. Además se identificó para una posición sin tasa ad-valorem 1 licencia discrecional, 1 compra del Estado y 1 prohibición

*Nota:* Tasa arancelaria (media aritmética simple): 8.8%. Valor de las exportaciones de América Latina a la CEE: 254.5 millones de unidades de cuenta. Las 57 posiciones cubren 142 partidas arancelarias.

<sup>a</sup>Ver anexo 27.

<sup>b</sup>A cuatro dígitos.

muy similar al de Estados Unidos, apreciadas también proporcionalmente al número de partidas consideradas.

Por último cabe analizar el grupo de industrias más complejas. De las 57 posiciones que cubren 142 partidas o líneas arancelarias resulta una tasa media de 8.8%, cifra que coincide con el promedio de las tasas de los 7 grupos considerados. (Véanse los cuadros 20 y 27.) El desvío con respecto a esa media es de esta manera nulo.

Por otra parte, y contrariamente a lo comprobado en los Estados Unidos y en el Japón, la tasa efectiva de protección calculada para este grupo es superior a la tasa del grupo de partidas incluidas en industrias ligeras. Recuérdese lo expresado en páginas anteriores acerca de las razones que llevan en casi todos los casos a que la tasa efectiva de protección en los países desarrollados se reduzca a medida que los procesos de producción se hacen más complejos, al coincidir éstos por lo general con bienes duraderos de lujo y bienes de inversión. Esto ya quedó comprobado para los Estados Unidos y el Japón.

Si bien las tasas nominales caen en parte en el rango medio, y en su mayoría en el rango bajo, la Comunidad utiliza, para el caso de este grupo de productos de industrias más complejas, toda una amplia gama de medidas no arancelarias. De las 142 partidas consideradas 108 están afectadas por medidas que, sin duda alguna, son de tipo restrictivo, como las cuantitativas y la prohibición. (Véase nuevamente el cuadro 27.)

De esta suerte una tasa media baja, que muestra desvíos con respecto a ella misma de escasa magnitud, se complementa con una verdadera red de restricciones no arancelarias que determinan, entre otras cosas, que los valores de la importación escasamente excedan los 250 millones de unidades de cuenta.

Si hubiera sido posible calcular el efecto protector de estas barreras, aquella tasa arancelaria efectiva se vería incrementada varias veces como elemento protector de los factores internos de producción. Indica esto claramente la aplicación del nuevo proteccionismo y la falta de competitividad internacional de muchas de las industrias productoras de los bienes aquí considerados a través de las partidas analizadas.

En materia agrícola, ya sea en alimentos procesados o en materias primas agropecuarias, en textiles y sus manufacturas, en industrias más complejas y, en parte, en industrias ligeras, la Comunidad recurre más a las medidas no arancelarias que a los aranceles, aunque en ciertas partidas éstos las complementen. En efecto, sobre 149 posiciones analizadas recaen 142 medidas restrictivas no arancelarias.

De los tres mercados aquí estudiados, es indudable que la Comunidad es el exponente más representativo del nuevo proteccionismo comercial que se estuvo desarrollando durante los últimos tiempos. Luego de sustanciales rebajas efectuadas por los grandes países durante las dos últimas rondas celebradas en el seno del GATT; de la creación del Mercado Común Europeo con el diseño y concreción de una política agrícola comunitaria, así como su ampliación de 6 a 9 miembros, y las recesiones registradas últimamente en la economía mundial, se estuvo perfeccionando ese nuevo proteccionismo que ha alcanzado su grado máximo de hermetismo, complejidad, sutileza y 'sofisticación' en esta comunidad de países. Y el mismo se ha centrado, básicamente, en los productos agrícolas y en manufacturas textiles y de otra naturaleza en los que América Latina tiene o puede alcanzar a corto plazo, evidentes ventajas comparativas. Y por el contrario, las materias primas, tanto textiles o minerales, ingresan a este mercado con una relativa liberalidad intencional, ya que ella lleva aparejada, a

la baratura de los insumos para sus manufacturas, la posibilidad de ofrecer a la producción de bienes finales una alta protección efectiva, tanto arancelaria como por medio de restricciones no arancelarias.

Por supuesto, y como ya se ha visto a través del análisis del material informativo utilizado, muchos de los expedientes proteccionistas empleados por la Comunidad, no sólo son originales y exclusivos de ella, sino que, de acuerdo a su empleo, definición y diseño han escapado por ahora a la jurisdicción negociadora del GATT. Por su parte, la misma Comunidad ha declarado enfática y explícitamente durante la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales, que todas las medidas que afectan básicamente a las materias primas agrícolas y a alimentos 'procesados' no son ni serán materia de negociación.

De todas maneras, la conclusión final no permite abrigar mucho optimismo en

materia de comercio internacional para el futuro inmediato.

Comoquiera que sea, el mercado de la Comunidad es un mercado importante para América Latina, como puede apreciarse por el valor de las importaciones que efectuó durante el año 1976 (8 001.1 millones de unidades de cuenta), no obstante el intenso proteccionismo aplicado a los productos antes mencionados, todos ellos de gran ventaja comparativa en América Latina. Así, por ejemplo, esos grupos de productos muestran desvíos con respecto a la media de los siete grupos considerados de +0.1, +5.0 y +5.7%, respectivamente, para materias primas agrícolas, alimentos 'procesados' y textiles y sus manufacturas.

Por último, cabe mencionar que en total se analizaron 479 partidas arancelarias en 172 posiciones, habiéndose comprobado 156 restricciones. (Véase nuevamente el cuadro 20.)

## V

### Resultado de la negociación en el GATT

#### 1. Metodología empleada

En las cuatro primeras partes de este trabajo se expusieron documentadamente las barreras arancelarias y no arancelarias que aplican tres mercados desarrollados, así como la tasa efectiva de protección de los factores internos de producción, resultado de una estructura o perfil arancelario que se caracteriza por un escalonamiento de aranceles que grava más pesadamente los bienes finales que los insumos y productos intermedios.

Corresponde ahora realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de las ofertas efectuadas por dichos mercados hasta el

30 de agosto de 1978, ofertas sobre las cuales no cabe esperar modificaciones sustanciales, de manera que en modo alguno alterarán mayormente los resultados aquí ofrecidos. Máxime si se tiene en cuenta la actual inactividad propiamente negociadora del GATT y la proximidad de la fecha de terminación previsible de las negociaciones (diciembre de 1978).

Contar con resultados cuantificados antes de la terminación de la ronda Tokio equivale a poseer un valioso instrumento de negociación ya que, dichos resultados, pueden utilizarse con dos finalidades bien concretas. Una, conocer con anticipación cuánto se recibe con las ofertas efectuadas,

lo que permite, en caso de ser éstas cuantitativa y cualitativamente exiguas, formular nuevas solicitudes o peticiones. Otra, poder graduar, de acuerdo al valor de esas ofertas, las compensaciones que se le soliciten a los países en desarrollo o que éstos deban dar, así como seleccionar las áreas donde se otorguen esas compensaciones de tal modo que sean compatibles con su comercio exterior y su desarrollo interno.

Por otra parte, si en los primeros capítulos se planteó la naturaleza actual del proteccionismo, los resultados de las negociaciones permitirán comprobar hasta dónde —si es que lo son en alguna medida— constituyen una apertura positiva de dichos mercados, cuya protección quedó claramente establecida en páginas anteriores.

En la actual ronda de negociaciones se utilizaron dos técnicas distintas: una para productos tropicales y para productos agrícolas, basada en solicitudes consolidadas hechas por los países en desarrollo seguidas de ofertas individuales hechas por los países desarrollados; y la otra, una fórmula lineal —que conlleva un componente armonizador— pero que no fue aplicada en forma estricta ya que, en algunos casos productos importantes quedaron al margen de ofertas, en otros las reducciones fueron el resultado de aplicar la fórmula, en tanto que a veces esas reducciones fueron mayores o inferiores a tal resultado. De todos modos, ello permite cuantificar resultados para los capítulos 01-24, productos agrícolas y tropicales, y para los capítulos 25-99, productos manufacturados, de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. Por supuesto, ambos resultados son adicionales, de manera que se puede conocer el total de las ganancias o pérdidas derivadas de la negociación en materia arancelaria.

Una forma de juzgar esos resultados consiste en seleccionar las líneas tarifarias de mayor interés para la región y ver, entre otras cosas, la tasa vigente antes de las ofertas, la tasa resultante de la oferta que

para el futuro regirá el tratamiento del producto en el mercado importador, el valor del comercio (de América Latina a cada mercado importador considerado) la consolidación (o falta de consolidación) de la tasa arancelaria, el monto total de aranceles implicados en la reducción, etc.<sup>11</sup>

Sin embargo, la cuantificación que se hará aquí, será una cuantificación global para toda América Latina, habiéndose considerado para ello las partidas arancelarias que, para el conjunto de la región, alcanzan un valor de exportación a cada mercado importador de 100 000 dólares o más. Las líneas tarifarias no listadas en modo alguno alteran los resultados de la muestra así considerada. Para los Estados Unidos se registraron 1 221 líneas tarifarias, para la Comunidad Económica Europea 563 y para el Japón 268. El valor del comercio o, mejor dicho, de las exportaciones de América Latina a los tres mercados suman en total más de 20 000 millones de dólares (año 1976).

Resulta claro que dada la cantidad de partidas arancelarias tomadas en cuenta se hizo preciso concebir una metodología cuya aplicación permitiera analizar en conjunto los resultados de la negociación arancelaria en sus conceptos y cifras básicas y fundamentales.<sup>12</sup>

Teniendo presente las modalidades de negociación antes mencionadas la secuencia de los diversos pasos o etapas que se siguieron fueron los siguientes:

i) Para productos tropicales y agrícola-

<sup>11</sup>El proyecto Regional UNCTAD / PNUD sobre negociaciones comerciales multilaterales puede suministrar, a todo país que lo solicite, el tabulado completo con los datos mencionados, referidos al propio país.

<sup>12</sup>La mencionada metodología figura en el documento N° 26 del Proyecto CEPAL / UNCTAD / PNUD sobre negociaciones comerciales multilaterales publicado el 21 de enero de 1978. Un anticipo de la misma se ofreció en noviembre de 1977 en el Seminario realizado en Lima sobre n.c.m. con el auspicio de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

las, dado que se negociaron con idéntica técnica, se utilizó el siguiente método. Listadas las distintas partidas tarifarias consideradas —exportaciones a cada mercado superior a 100 000 dólares— en una columna se incluye la tasa preoferta aplicada; en otra columna la tasa ofrecida, en una tercera, el valor del comercio cubierto, el principal exportador latinoamericano y el porcentaje que su exportación representa en el mercado exportador, y la tasa del Sistema Generalizado de Preferencias. Con estos datos fue posible multiplicar el valor del comercio por la tasa de prenegociación y, separadamente, por la tasa ofrecida. La suma de la primera multiplicación, dividida por el valor total del comercio que implica dio la tasa media ponderada de prenegociación. La división del resultado de la segunda multiplicación por ese valor del comercio implicado, dio la tasa media ponderada que resulta de la oferta. La diferencia absoluta entre ambas representa, en unidades porcentuales, la magnitud de la rebaja arancelaria que resultó de la negociación. Finalmente, la multiplicación de esta reducción por el valor del comercio implicado, indica cuál es el monto total de la rebaja de los aranceles, el que puede compararse con el valor del comercio implicado para apreciar la mayor o menor importancia que, desde el punto de vista de la apertura arancelaria de los mercados, significa la negociación.

ii) Para los productos manufacturados (capítulos 25-99) se procedió en forma similar, aunque, en rigor, se introdujo una variante en el resultado final. Además de considerar la erosión que produjo en los mismos la aplicación de la fórmula lineal a productos incluidos en el sistema general de preferencias, se apreció dicha erosión por la pérdida de márgenes de preferencia tanto según la tasa ponderada como por el valor total de los aranceles. Esta erosión debe deducirse de la ganancia que arrojó la reducción sobre N.M.F. La variante

consistió en subdividir en tres grupos las ofertas resultantes de la aplicación de la fórmula lineal, esto es: reducción igual a la fórmula, reducción mayor que la fórmula y reducción menor que la fórmula. Esta subdivisión permite valorizar cualitativamente las ofertas y conjeturar la evolución del escalonamiento arancelario.

Teniendo presente lo anterior puede ahora pasarse a analizar los resultados de la negociación sobre aranceles.

## 2. Los resultados de las ofertas de los Estados Unidos

Consistente con la metodología antes descrita, para los capítulos 01-24 (agrícolas y tropicales) de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA), el cuadro 28 ofrece en sus secciones I y II, los datos que resultan de los tabulados del total de las partidas arancelarias seleccionadas por el valor del comercio cubierto por cada una de ellas (100 000 dólares o más). En su sección I considera dos grandes líneas o renglones: i) aquellas con exportaciones cuya tasa arancelaria está considerada en los listados, y ii) las importaciones libres de derecho (tasa 0,0 consolidada antes de la oferta) y que no se incluyen en el renglón anterior.

En la sección II del cuadro se recoge el sumario de los listados referentes al gran acápite de *importaciones consideradas en lista y gravadas (dutiabiles)*, con un análisis detallado de las partidas arancelarias excluidas de la oferta, las ofertas NMF que no significan reducción de la tasa efectivamente aplicada, el total de las líneas arancelarias cubiertas por ofertas que reducen la tasa NMF aplicada, las ofertas que erosionan a los Sistemas Generalizados de Preferencia, y otras ofertas, como aquellas que reducen a tasa cero y las que consolidan importaciones libres antes no consolidadas. Como estas dos secciones del cuadro contienen información sobre tasas

**Cuadro 28**  
**ESTADOS UNIDOS**  
*Capítulos 01 - 24*

Concepto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>Tasa aplicada prenegociación ponderada<sup>a</sup></i> (porcentaje)	<i>Tasa post-negociación ponderada</i> (porcentaje)	<i>Diferencia (1-2)</i> (unidades de porcentaje)	<i>Exportaciones de América Latina</i> (miles de dólares)	<i>Total aranceles con tasa prenegociación</i> (1×4) (miles de dólares)	<i>Total aranceles con tasa post-negociación</i> (2×4) (miles de dólares)	<i>Reducción total de los aranceles debido a la reducción de la tasa media ponderada</i> (miles de dólares)	<i>Número de partidas arancelarias consideradas</i>
<b>I. Total</b>								
Importaciones consideradas en lista (+ 100 000 dólares estadounidenses)	3.2	2.7	-0.5	4 829 933	154 558	130 408	25 415	281
Importaciones libres antes oferta, no en lista	0.0	0.0	0.0	2 491 698	-	-	-	65
<b>II. Tarifas</b>								
A. Importaciones consideradas gravadas	9.1	7.5	-1.6	1 716 031	156 159	128 702	27 457	203
1. Excluidas de ofertas (arancelarias)	9.3	9.3	-	1 018 353	-	-	-	103
2. Ofertas NMF, sin reducción tasa aplicada	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
3. Cubiertas por ofertas (NMF + SGP)	8.7	4.9	-3.8	697 678	60 698	34 186	26 512	100
4. Ofertas que erosionan SGP	4.2	1.4	-2.8	219 227	9 208	3 069	6 139	32
5. Total ofertas libres (NMF)	1.4	0.0	-1.4	171 947	2 407	-	2 407	27
6. Ofertas bajo el SGP	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
B. Consolidaciones NMF libre de derechos	0.0	0.0	0.0	134 016	-	-	-	2
<b>III. Resultado arancelario</b>								
A3 Ganancia NMF	8.7	4.9	-3.8	697 678	60 698	34 186	26 512	100
A4 Erosión SGP	4.2	1.4	-2.8	219 227	9 208	3 069	6 139	32
A3-A4 Ganancia neta	5.6 <sup>b</sup>	3.4 <sup>b</sup>	-2.2	478 451	51 490	31 117	20 373	68
<b>IV. Relaciones fundamentales</b>								
1. Porcentaje del comercio libre consolidado preoferta	34.0							
2. Porcentaje del comercio gravado preoferta	66.0							
3. Cambios en el porcentaje tasa NMF (ponderada)	-3.8	unidades de porcentaje						
4. Porcentaje importaciones gravadas que pasaron a libre	10.0							
5. Consolidaciones de las tasas cero	4.3%							

<sup>a</sup> Se refiere a la tasa efectivamente aplicada y no a la tasa básica. Esta distinción tiene mucha importancia en Japón en que en numerosas líneas arancelarias la tasa aplicada difiere de la tasa básica. En los casos en que la oferta es de una tasa igual a la tasa aplicada no se consideró como oferta.

<sup>b</sup> Esta erosión en el SGP se obtiene dividiendo el valor de los aranceles que resultan de la aplicación de la tasa pre y postnegociación por el valor del comercio de A3 + A4.

previas y posteriores a la negociación (ponderadas por el valor del comercio), las importaciones procedentes de América Latina que implican y la reducción de aranceles que lleva aparejada la reducción de la tasa vigente, es posible, combinando esa información, establecer una serie de relaciones y de resultados arancelarios que aclaran la magnitud de los beneficios derivados de las negociaciones.

Así, en la sección III del cuadro 28, "Resultados arancelarios", puede apreciarse que la tasa vigente antes de la negociación era, como promedio ponderado, de 8.7%, en tanto que después de las ofertas, esa tasa se reducirá 3.8 unidades de porcentaje. En términos del total de aranceles, la negociación significa una reducción de los mismos de 26.5 millones de dólares. Pero como a su vez el Sistema Generalizado de Preferencias erosiona su margen preferencial en 2.8 unidades de porcentaje lo que representa un monto total de aranceles implicados de 6.1 millones de dólares, la reducción efectiva de la tasa ponderada es de 2.2 unidades y el valor de la reducción de los aranceles es de 20.4 millones de dólares. Una forma de apreciar la importancia de este resultado puramente cuantitativo de las negociaciones, consiste en comparar esa reducción de 20.4 millones de dólares, con el valor total de las importaciones gravadas, esto es, 1 716 millones de dólares, así como cotejar esta cifra con el valor del comercio sobre el cual no se formuló oferta arancelaria alguna: 1 018 millones de dólares. La apreciación de la escasa importancia de estos resultados queda librada a las partes negociadoras intervinientes.

Por otro lado, en la sección IV del cuadro 28 "Relaciones fundamentales", aparecen cifras que permiten calificar aún más aquellos resultados; los conceptos incluidos en este cuerpo se explican por sí mismos lo que torna ocioso referirse a ellos.

En lo referente a los capítulos 25-99

(productos manufacturados), la tasa vigente previa a la negociación es de 8.9%, tasa que con las ofertas formuladas por los Estados Unidos durante la actual ronda de negociación la redujeron en 4.5 unidades de porcentaje. La tasa postnegociación implica valores totales de aranceles de 123.8 millones de reducción. Sin embargo, como el Sistema Generalizado de Preferencias se erosiona en 3.7 unidades de porcentaje, que equivale en valor de aranceles a 33.8 millones de dólares, el beneficio neto da una reducción de la tasa media ponderada de 2.5 unidades y 90 millones de dólares de aranceles.

Como en el caso anterior, esta última cifra contrasta con el valor total de las exportaciones sujetas a gravamen antes de la negociación, 3 263.4 millones de dólares, diferencia que es mucho menos pronunciada respecto del valor de comercio sobre el que no se formuló oferta alguna, 413.7 millones de dólares.

En este aspecto de los capítulos 25-99 cabe hacer notar un hecho importante y que permite evaluar mejor el resultado de la negociación arancelaria. Las tasas medias ponderadas que se reducen menos que la fórmula son, en general, las tasas más elevadas (de 14.8 a 12%) muchas de las cuales son de índole proteccionista, en tanto que las tasas que se reducen de acuerdo o en forma equivalente a la fórmula, o en mayor medida que ésta, son tasas medias y bajas. (Véase el cuadro 29.)

Ahondando en este aspecto más bien cualitativo, deben mencionarse, de entre los numerosos casos que existen en las ofertas, sólo unos pocos a título de ejemplo. Así, en las partidas 070113516, 070113590, 080114630, 200716535, 220916840 que tienen un arancel prenegociación de 32%, 39%, 86%, 108% y 72%, se ofreció lo siguiente: nada sobre la primera y segunda partidas arancelarias; 69% sobre la tercera; 93% sobre la cuarta y nada sobre la quinta. En relación con los capítulos

**Cuadro 29**  
**ESTADOS UNIDOS**  
**Capítulos 25 - 99**

Concepto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>Tasa aplicada prenegociación ponderada<sup>a</sup></i> (porcentaje)	<i>Tasa post-negociación ponderada</i> (porcentaje)	<i>Diferencia (1-2)</i> (unidades de porcentaje)	<i>Exportaciones de América Latina</i> (miles de dólares)	<i>Total aranceles con tasa prenegociación (1×4)</i> (miles de dólares)	<i>Total aranceles con tasa post-negociación (2×4)</i> (miles de dólares)	<i>Reducción total de los aranceles debido a la reducción de la tasa media ponderada</i> (miles de dólares)	<i>Número de partidas arancelarias consideradas</i>
<b>I. Total</b>								
Importaciones consideradas en lista (+ 100 000 dólares estadounidenses)	6.2	3.5	-2.7	4 566 383	283 116	159 823	123 293	940
Importaciones libre antes oferta, no en lista	0.0	0.0	0.0	1 242 294	-	-	-	141
<b>II. Tarifas</b>								
<b>A. Importaciones consideradas, gravadas</b>	8.7	4.9	-3.8	3 263 350	283 911	159 904	124 007	787
1. Excluidas de ofertas (arancelarias)	9.4	9.4	0.0	413 717	-	-	-	49
2. Ofertas NMF, sin reducción tasa aplicada	0.0	0.0	0.0	99 366	-	-	-	2
3. Cubiertas por ofertas (NMF)	8.9	4.4	-4.5	2 750 267	244 774	121 012	123 762	736
a. Menos que fórmula	14.8	12.0	-2.8	219 835	32 536	26 380	6 156	65
b. Igual que fórmula	11.2	5.9	-5.3	1 421 176	159 172	83 849	75 323	382
c. Más que fórmula	4.6	0.9	-3.7	1 099 679	50 585	9 897	40 688	284
4. Ofertas que erosionan SGP	6.5	2.8	-3.7	913 517	59 379	25 578	33 801	421
5. Ofertas bajo SGP	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
6. Total ofertas libres (NMF + SGP)	2.8	0.0	-2.8	890 527	24 934	-	24 934	145
<b>B. Consolidación NMF libre derechos</b>	0.0	0.0	0.0	8 932	-	-	-	2
<b>III. Resultado arancelario</b>								
A3a	14.8	12.0	-2.8	219 835	32 536	26 380	6 156	65
A3b	11.2	5.9	-5.3	1 421 176	159 172	83 849	75 323	382
A3c	4.6	0.9	-3.7	1 099 679	50 585	9 897	40 688	284
A3 Total ganancia NMF	8.9	4.4	-4.5	2 750 267	244 774	121 012	123 762	736
A4 Erosión SGP	6.5	2.8	-3.7	913 517	59 379	25 578	33 801	421
A3-A4 Ganancia neta	5.1 <sup>b</sup>	2.6 <sup>b</sup>	-2.5	1 836 750	185 395	95 434	89 961	315
<b>IV. Relaciones fundamentales</b>								
1. Porcentaje del comercio consolidado preoferta	21.39							
2. Porcentaje del comercio gravado preoferta	78.61							
3. Cambios en el porcentaje tasa NMF (ponderada)	-4.5	unidades de porcentaje						
4. Porcentaje importaciones gravadas que pasaron a libre	27.3							
5. Consolidaciones de las tasas cero	0.7%							

<sup>a</sup>Se refiere a la tasa efectivamente aplicada y no a la tasa básica. Esta distinción tiene mucha importancia en Japón en que en numerosas líneas arancelarias la tasa aplicada difiere de la tasa básica. En los casos en que la oferta es de una tasa igual a la tasa aplicada no se consideró como oferta.

<sup>b</sup>Esta erosión en el SGP se obtiene dividiendo el valor de los aranceles que resultan de la aplicación de la tasa pre y postnegociación por el valor del comercio de A3 + A4.

25-99 cabe recordar que en un extenso número de partidas se ofreció menos que la fórmula o no se ofreció nada (por ejemplo textiles), coincidiendo la mayoría de estas rebajas inferiores a la fórmula en las tasas más elevadas de estos capítulos.

Esto indica de una manera indirecta que el perfil o estructura arancelaria que regirá en el futuro en los Estados Unidos aumenta el escalonamiento de aranceles, de manera que la actual diferencia existente entre la tasa nominal y la tasa efectiva de protección se acrecentará cuando se pongan en marcha los resultados de las negociaciones y rijan las nuevas tasas que surgen de las ofertas.

### 3. *Los resultados de las ofertas de la Comunidad*

El caso de la Comunidad es en muchos aspectos muy similar al que presenta los Estados Unidos. Salvo algunas diferencias que no alteran los resultados que ofrece el cuadro 30, las ofertas parecen coincidir en magnitud, en las partidas en las que se centran y en la determinación de un perfil arancelario basado en un marcado escalonamiento.

En efecto, en relación con los capítulos 01-24, la tasa arancelaria media NMF, que actualmente es de 7%, la oferta comunitaria la reduce en 2.1 unidades de porcentaje. En términos de aranceles, esa reducción baja el monto total de los mismos en 36.5 millones de dólares. Como el SGP sufre en estos capítulos una erosión arancelaria de 1.8 unidades de porcentaje, que equivale a aranceles totales de 734 000 dólares, la ganancia neta es de una reducción de la tasa media ponderada de 2 unidades, que da un valor de aranceles de 35.7 millones de dólares. Como en el caso de los Estados Unidos, este valor contrasta con el de las exportaciones de América Latina, que fue de 2 741.5 millones de dólares, diferencia no tan marcada entre ese valor y el del co-

mercio sobre el que no se efectuó oferta. Sin embargo, obsérvese que este último comercio es el que registra la tasa media ponderada más elevada (14.7%).

Por otra parte la tasa bajo el SGP, elevada antes de la oferta (18.7%) sólo se reduce al 18.6%, o sea que, prácticamente, las 33 partidas arancelarias sobre las cuales se efectuó dicha oferta no obtienen ventaja aparente alguna. Por último, y para señalar otras dos diferencias, las consolidaciones a tasa 0.0 no registraron oferta, y las importaciones gravadas que se ofrece liberar a tasa 0.0 sólo representan el 0.9% del comercio gravado.

En lo que atañe a los capítulos 25-99 (cuadro 31) iguales o similares circunstancias rodean a las ofertas realizadas. En efecto, la tasa media ponderada NMF pasa de 8.7% a 5.7% después de la oferta, lo que da una reducción de 3 unidades de porcentaje que, en términos de aranceles totales, representa 35.6 millones de dólares. Pero como el SGP se erosiona por la aplicación de la fórmula en 4 unidades de porcentaje y 22.5 millones de dólares, los beneficios netos sólo son de 0.8 unidades de porcentaje para la tasa y de 13.1 millones de dólares en el total de aranceles.

Esta reducción, tanto de la tasa como del valor total de aranceles, contrasta marcadamente con la tasa prenegociación (8.6%) y con el valor total de aranceles implicados en las importaciones gravadas que se toman en consideración, 1 259.5 millones de dólares.

Agréguese a lo anterior la falta total de ofertas en materia de SGP, de aranceles libres y de consolidaciones de tasa 0.0 ya existentes, para comprobar las similitudes y diferencias con respecto a los Estados Unidos.

En cuanto a reducciones menores e iguales a las tasas resultantes de la aplicación de la fórmula lineal, las ofertas menores (sobre una tasa media de 8.2%) sólo registran una reducción de una unidad de porcentaje, no habiendo, por el contra-

**Cuadro 30**  
**CEE**  
**Capítulos 01 - 24**

Concepto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>Tasa aplicada prenegociación ponderada<sup>a</sup></i> (porcentaje)	<i>Tasa post-negociación ponderada</i> (porcentaje)	<i>Diferencia (1-2)</i> (unidades de porcentaje)	<i>Exportaciones de América Latina</i> (miles de unidades de cuenta)	<i>Total aranceles con tasa prenegociación (1×4)</i> (miles de unidades de cuenta)	<i>Total aranceles con tasa post-negociación (2×4)</i> (miles de unidades de cuenta)	<i>Reducción total de los aranceles debido a la reducción de la tasa media ponderada</i> (miles de unidades de cuenta)	<i>Número de partidas arancelarias consideradas</i>
<b>I. Total</b>								
Importaciones consideradas en lista (+ 100 000 dólares estadounidenses)	7.5	6.6	-0.9	3 901 908	292 643	257 526	35 117	158
Importaciones libre antes oferta, no en lista	0.0	0.0	0.0	90 085	-	-	-	22
<b>II. Tarifas</b>								
<b>A. Importaciones consideradas, gravadas</b>	10.7	9.4	-1.3	2 741 531	293 344	257 704	35 640	119
1. Excluidas de ofertas (arancelarias)	14.7	14.7	0.0	474 000	69 678	69 678	-	62
2. Ofertas NMF, sin reducción tasa aplicada	1.4	1.4	0.0	11 097	155	155	-	5
3. Cubiertas por ofertas (NMF)	7.0	4.9	-2.1	1 735 893	121 513	85 059	36 454	23
4. Ofertas que erosionan el SGP	4.9	3.1	-1.8	40 791	1 999	1 265	734	5
5. Ofertas bajo el SGP	18.7	18.6	-0.1	551 438	103 119	102 567	552	33
6. Total ofertas libres (NMF + SGP)	5.9	0.0	-5.9	25 593	1 510	-	1 510	10
<b>B. Consolidación NMF libre derechos</b>	0.0	0.0	0.0	465 291	-	-	-	2
<b>III. Resultado arancelario</b>								
A3 Ganancia NMF	7.0	4.9	-2.1	1 735 893	121 513	85 059	36 454	23
A4 Erosión SGP	4.9	3.1	-1.8	40 791	1 999	1 265	734	5
A3-A4 Ganancia neta	6.7 <sup>b</sup>	4.7 <sup>b</sup>	-2.0	1 695 102	119 514	83 794	35 720	18
<b>IV. Relaciones</b>								
1. Porcentaje del comercio libre consolidado preoferta	2.3							
2. Porcentaje del comercio gravado preoferta	97.7							
3. Cambios en el porcentaje tasa NMF (ponderada)	-2.1	unidades de porcentaje						
4. Porcentaje importaciones gravadas que pasaron a libres	0.9							
5. Consolidaciones de las tasas cero	9.0%							

<sup>a</sup>Se refiere a la tasa efectivamente aplicada y no a la tasa básica. Esta distinción tiene mucha importancia en Japón en que en numerosas líneas arancelarias la tasa aplicada difiere de la tasa básica. En los casos en que la oferta es de una tasa igual a la tasa aplicada no se consideró como oferta.

<sup>b</sup>Esta erosión en el SGP se obtiene dividiendo el valor de los aranceles que resultan de la aplicación de la tasa pre y postnegociación por el valor del comercio de A3 + A4.

**Cuadro 31**  
**CEE**  
**Capítulos 25 - 99**

Concepto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	<i>Tasa aplicada prenegociación ponderada<sup>a</sup></i> (porcentaje)	<i>Tasa post-negociación ponderada</i> (porcentaje)	<i>Diferencia</i> (1-2) (unidades de porcentaje)	<i>Exportaciones de América Latina</i> (miles de unidades de cuenta)	<i>Total aranceles con tasa prenegociación</i> (1 x 4) (miles de unidades de cuenta)	<i>Total aranceles con tasa post-negociación</i> (2 x 4) (miles de unidades de cuenta)	<i>Reducción total de los aranceles debido a la reducción de la tasa media ponderada</i> (miles de unidades de cuenta)	<i>Número de partidas arancelarias consideradas</i>
<b>I. Total</b>								
Importaciones consideradas en lista (US\$ + 100 000)	3.0	2.0	-1.0	3 618 565	108 557	72 371	36 186	405
Importaciones libres antes oferta, no en lista	0.0	0.0	0.0	2 349 167	-	-	-	62
<b>II. Tarifas</b>								
<b>A. Importaciones consideradas, gravadas</b>	8.6	5.8	-2.8	1 259 523	108 319	73 052	35 471	338
1. Excluidas de ofertas (arancelarias)	5.2	9.2	0.0	50 162	4 615	4 615	-	15
2. Ofertas NMF, sin reducción tasa aplicada	2.5	2.5	0.0	21 445	536	536	-	6
3. Cubiertas por ofertas (NMF)	8.7	5.7	-3.0	1 187 916	103 349	67 711	35 638	317
a) Menos que fórmula	8.2	7.2	-1.0	208 832	17 124	15 036	2 088	30
b) Igual que fórmula	8.8	5.4	-3.4	979 084	86 159	52 871	33 288	287
c) Más que fórmula	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
4. Ofertas que erosionan el SGP	10.0	6.0	-4.0	563 302	56 330	33 798	22 532	264
5. Ofertas bajo el SGP	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
6. Total ofertas libres (NMF + SGP)	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
<b>B. Consolidación NMF libre derechos</b>	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
<b>III. Resultado arancelario</b>								
A3a	8.2	7.2	-1.0	208 832	17 124	15 036	2 088	30
A3b	8.8	5.4	-3.4	979 084	86 159	52 871	33 288	287
A3c	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	0
A3 Total ganancias NMF	8.7	5.7	-3.0	1 187 916	103 349	67 711	35 638	317
A4 Erosión SGP	10.0	6.0	-4.0	563 302	56 330	33 798	22 532	264
A3-A4 Ganancia neta	2.7 <sup>b</sup>	1.9 <sup>b</sup>	-0.8	624 614	47 019	33 913	13 106	53
<b>IV. Relaciones</b>								
1. Porcentaje del comercio libre consolidado preoferta	39.4							
2. Porcentaje del comercio gravado preoferta	60.6							
3. Cambio en el porcentaje tasa NMF (ponderada)	-3.0	unidades de porcentaje						
4. Porcentaje importaciones gravadas que pasaron a libre	0.0							
5. Consolidaciones de las tasas cero	0.0%							

<sup>a</sup>Se refiere a la tasa efectivamente aplicada y no a la tasa básica. Esta distinción tiene mucha importancia en Japón en que en numerosas líneas arancelarias la tasa aplicada difiere de la tasa básica. En los casos en que la oferta es de una tasa igual a la tasa aplicada, no se consideró como oferta.

<sup>b</sup>Esta erosión en el SGP se obtiene dividiendo el valor de los aranceles que resultan de la aplicación de la tasa pre y postnegociación por el valor del comercio de A3 + A4.

rio, oferta alguna superior a las reducciones de la fórmula. Sin embargo, si se recurre al tabulado de las 563 partidas arancelarias listadas se advertirá que muchísimas tasas elevadas —superiores al 20% y que en algunos casos llegan al 50%— no han recibido oferta alguna en los capítulos 01-24 (por ejemplo, partidas 20071100, 20071800, 06031100, 08073200, etc.), o sólo recibieron ofertas exiguas. De esta suerte, en forma cualitativa e indirecta se comprueba que el escalonamiento de aranceles en esos capítulos no sólo persiste sino que se acentúa. Finalmente, en relación con los capítulos 25-99, si bien muchas tasas elevadas se reducen de acuerdo a la fórmula, algunas de índole considerable y pertenecientes a partidas de interés de los países en desarrollo o no reciben oferta o ésta es menor que la fórmula.

#### 4. *Los resultados de las ofertas del Japón*

El caso que plantean las ofertas del Japón no difieren, por sus características y modalidades generales, de lo ya comentado para los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

Considerando en primer término los capítulos 01-24 de la NCCA —productos agrícolas, incluidos los tropicales— la tasa media ponderada NMF aún predominante (6.4%) se reduce en 2.2 unidades de porcentaje (véase el cuadro 32) que en términos de reducción del valor de aranceles da un monto de 2.5 millones de dólares. Si se considera que el sistema generalizado de preferencias se erosiona en 3.2 unidades de porcentaje y en un valor de aranceles de 226 000 dólares, los beneficios netos que arrojan las ofertas alcanzan a 2.2 millones de dólares. La comparación de esta cifra con el valor total del comercio cubierto por importaciones gravadas de 410.2 millones de dólares da una idea de lo exiguo de los beneficios derivados de las ofertas efectuadas en estos capítulos. Obsérvese, por otra parte, que la tasa media ponderada que

regirá en el futuro los productos incluidos en los SGP (5.3%), es apenas superior a la tasa NMF que prevalecerá en el futuro (4.2%), lo que da una idea clara de la escasa variación de los nuevos márgenes preferenciales. Obsérvese al respecto que las nuevas ofertas sobre el SGP reducen la tasa ponderada existente (42.3%) en sólo 0.2 unidades de porcentaje, de modo tal que estas ofertas mantienen la tasa media en un mismo nivel preferencial (42.1%). Finalmente, cabe observar que antes de la oferta las importaciones gravadas en el Japón para los capítulos 01-24 eran del orden del 99.7% del total considerado, y que los ofrecimientos sobre reducciones a tasa 0.0 fueron del orden del 0.1% de las importaciones gravadas.

En relación con los capítulos 25-99 (productos manufacturados), el cuadro general parece muy similar al de los capítulos antes mencionados.

En efecto, la tasa media NMF que es actualmente de 9.3% se reduce en 3.2 unidades de porcentaje. Pero cuando las tasas más bajas (7.5% y 4.8%) se reducen, respectivamente, en un porcentaje igual o superior a la fórmula, la tasa media más elevada (18.9%) se reduce en proporción inferior a la fórmula, constituye una clara indicación que el escalonamiento arancelario se acentúa en beneficio de las partidas más protegidas con el arancel. También, esto a raíz de las ofertas, el SGP se erosiona intensamente, en 4.1 unidades de porcentaje. En conjunto, todas estas circunstancias arrojan para América Latina un beneficio arancelario adicional neto de 638 000 dólares, cuyo contraste con el valor del comercio gravado de 314.1 millones de dólares es manifiesto. (Véase el cuadro 33.)

Obsérvese, por otra parte, que la tasa media del SGP de 12.3% se erosiona y, luego de la oferta, queda en 8.2%, cifra que indica la reducción del margen preferencial, aunque estas tasas son superiores a las que rigen y regirán bajo la cláusula NMF (9.9% y 6.7%).

**Cuadro 32**  
**JAPON**  
**Capitulos 01 - 24**

Concepto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Tasa aplicada prenegociación ponderada <sup>a</sup> (porcentaje)	Tasa post-negociación ponderada (porcentaje)	Diferencia (1-2) (unidades de porcentaje)	Exportaciones de América Latina (miles de dólares)	Total aranceles con tasa prenegociación (1 x 4) (miles de dólares)	Total aranceles con tasa post-negociación (2 x 4) (miles de dólares)	Reducción total de los aranceles debido a la reducción de la tasa media ponderada (miles de dólares)	Número de partidas arancelarias consideradas
<b>I. Total</b>								
Importaciones consideradas en lista (+ 100 000 dólares estadounidenses)	13.7	13.4	-0.3	797 020	109 192	106 801	2 391	112
Importaciones libres antes oferta, no en lista	0.0	0.0	0.0	2 067	-	-	-	2
<b>II. Tarifas</b>								
<b>A. Importaciones consideradas, gravadas</b>	26.7	26.1	-0.6	410 249	109 536	107 075	2 461	79
1. Excluidas de ofertas (tarifarias)	46.5	46.5	0.0	211 957	98 560	98 560	-	63
2. Ofertas NMF, sin reducción tasa aplicada	0.0	0.0	0.0	78 060	-	-	-	2
3. Cubiertas por ofertas (NMF)	6.4	4.2	-2.2	111 618	7 144	4 688	2 456	12
4. Ofertas que erosionan el SGP	8.5	5.3	-3.2	7 069	601	375	226	5
5. Ofertas bajo el SGP	42.3	42.1	-0.2	8 992	3 804	3 786	18	3
6. Total ofertas libres (NMF + SGP)	5.0	0.0	-5.0	552	28	-	28	1
<b>B. Consolidación NMF libre derechos</b>	0.0	0.0	0.0	1 022	-	-	-	1
<b>III. Resultado arancelario</b>								
A3 Ganancia NMF	6.4	4.2	-2.2	116 618	7 144	4 688	2 456	12
A4 Erosión SGP	8.5	5.3	-3.2	7 069	601	375	226	5
A3-A4 Ganancia neta	5.3 <sup>b</sup>	3.5	-1.8	109 549	6 543	4 313	2 230	7
<b>IV. Relaciones</b>								
1. Porcentaje del comercio libre consolidado preoferta	0.3							
2. Porcentaje del comercio gravado preoferta	99.7							
3. Cambios en el porcentaje tasa NMF (ponderada)	-2.2	unidades de porcentaje						
4. Porcentaje importaciones gravadas que pasaron a libres	0.1							
5. Consolidaciones de las tasas cero	0.3%							

<sup>a</sup>Se refiere a la tasa efectivamente aplicada y no a la tasa básica. Esta distinción tiene mucha importancia en Japón en que en numerosas líneas arancelarias, la tasa aplicada difiere de la tasa básica. En los casos en que la oferta es de una tasa igual a la tasa aplicada no se consideró como oferta.

<sup>b</sup>Esta erosión en SGP se obtiene dividiendo el valor de los aranceles que resultan de la aplicación de la tasa pre y postnegociación por el valor del comercio de A3 + A4.

**Cuadro 33**  
**JAPON**  
**Capítulos 25 - 99**

Concepto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Tasa aplicada ponderada <sup>a</sup> (porcentaje)	Tasa post-negociación ponderada (porcentaje)	Diferencia (1-2) (unidades de porcentaje)	Exportaciones de América Latina (miles de dólares)	Total aranceles con tasa prenegociación (1 x 4) (miles de dólares)	Total aranceles con tasa post-negociación (2 x 4) (miles de dólares)	Reducción total de los aranceles debido a la reducción de la tasa media ponderada (miles de dólares)	Número de partidas arancelarias consideradas
<b>I. Total</b>								
Importaciones consideradas en lista (+ 100 000 dólares estadounidenses)	1.1	0.8	-0.3	1 548 149	17 030	12 385	4 645	156
Importaciones libres antes oferta, no en lista	0.0	0.0	0.0	1 170 265	-	-	-	36
<b>II. Tarifas</b>								
<b>A. Importaciones consideradas, gravadas</b>	5.2	4.1	-1.1	314 106	16 334	12 878	3 456	105
1. Excluidas de ofertas (tarifarias)	7.1	7.1	0.0	41 839	2 971	2 971	-	26
2. Ofertas NMF, sin reducción tasa aplicada	1.8	1.8	0.0	167 710	3 019	3 019	-	28
3. Cubiertas por ofertas (NMF)	9.9	6.7	-3.2	104 566	10 352	7 006	3 346	51
a) Menor que fórmula	18.9	11.6	-7.3	30 303	5 727	3 515	2 212	7
b) Igual que fórmula	7.5	5.6	-1.9	39 141	2 936	2 192	744	33
c) Mayor que fórmula	4.8	3.8	-1.0	35 122	1 686	1 335	351	11
4. Ofertas que erosionan el SGP	12.3	8.2	-4.1	66 049	8 124	5 416	2 708	40
5. Ofertas bajo el SGP	4.0	3.2	-0.8	25 168	1 007	805	202	1
6. Total ofertas libres (NMF + SGP)	3.3	0.0	-3.3	30 769	1 015	-	1 015	4
<b>B. Consolidaciones NMF libre derechos</b>	0.0	0.0	0.0	13 328	-	-	-	3
<b>III. Resultado arancelario</b>								
A3a	18.9	11.6	-7.3	30 303	5 727	3 515	2 212	7
A3b	7.5	5.6	-1.9	39 141	2 936	2 192	744	33
A3c	4.8	3.8	-1.0	35 122	1 686	1 335	351	11
A3 Ganancia NMF	9.9	6.7	-3.2	104 566	10 352	7 006	3 346	51
A4 Erosión SGP	12.3	8.2	-4.1	66 049	8 124	5 416	2 708	40
A3-A4 Ganancia neta	1.3 <sup>b</sup>	0.9 <sup>b</sup>	-0.4	38 517	2 228	1 590	638	11
<b>IV. Relaciones</b>								
1. Porcentaje del comercio libre consolidado preoferta	43.05							
2. Porcentaje del comercio gravado preoferta	56.95							
3. Cambios en el porcentaje tasa NMF (ponderada)	-3.2		unidades de porcentaje					
4. Porcentaje importaciones gravadas que pasaron a libres	9.8							
5. Consolidaciones de las tasas cero	1.1%							

<sup>a</sup>Se refiere a la tasa efectivamente aplicada y no a la tasa básica. Esta distinción tiene mucha importancia en Japón en que en numerosas líneas arancelarias, la tasa aplicada difiere de la tasa básica. En los casos en que la oferta es de una tasa igual a la tasa aplicada no se consideró como oferta.

<sup>b</sup>Esta erosión en el SGP se obtiene dividiendo el valor de los aranceles que resultan de la aplicación de la tasa pre y postnegociación por el valor del comercio de A3 + A4.

En cuanto al análisis partida por partida de los capítulos 01-24, que da una idea indirecta del valor cualitativo de las ofertas, puede observarse que tasas aplicadas, que van de 25% a 355%, pasando por muchas de 35%, 112%, etc., como en las partidas 1701213, 1704221, 170422, 2205210, 1401110 al 2401300, no han recibido oferta alguna de reducción, en tanto que otras de similares niveles, con excepción de las de tabaco (2401110 al 2401300), sólo han merecido ofertas realmente exiguas. Las mayores reducciones en estos capítulos se centralizaron en aranceles medios o bajos.

Con referencia a los capítulos 25-99, las tasas más elevadas —del 20% al 30%— sólo han recibido ofertas que igualan a la tasa efectivamente aplicada, de modo que no hay reducción alguna, o ésta se efectúa en proporción inferior a la fórmula.

##### 5. Algunas conclusiones

De las muchas conclusiones que podrían extraerse de la cuantificación realizada sobre las ofertas arancelarias, cabe destacar, por su importancia, las siguientes:

i) la tasa media aplicada por los mercados estudiados no es elevada, excepto en el caso del Japón para productos agrícolas, tomando en cuenta todo el comercio gravado, aunque la tasa media del comercio para el que no se efectuó oferta es, en todos los casos, superior a la primera, principalmente en el caso de Japón —capítulo 01 a 24—, que soporta una tasa de 46.5%. Si esto es así no cabría —si se atiende solamente al promedio— esperar beneficios adicionales de magnitud espectacular;

ii) no obstante, si se recuerda lo expresado al hacer el somero análisis partida por partida, se comprueba la existencia de tasas considerablemente altas de carácter efectivamente proteccionista, sobre las cuales o bien no se efectuaron ofertas o éstas fueron insignificantes —capítulo 01 a 24—, o inferiores a la aplicación de la fórmula lineal —capítulos 25 a 99;

iii) los beneficios adicionales podrían haber sido de este modo muy superiores a los que resultan de las ofertas, no obstante lo modesto de las tasas medias aplicadas aún vigentes;

iv) todo parece indicar que el escalonamiento tarifario ha aumentado, lo que lleva a concluir que la diferencia existente entre las tasas nominales y efectivas de protección se acrecentará cuando rijan las nuevas tasas resultantes de las ofertas;

v) el porcentaje de comercio libre, en relación al gravado, no parece que se alterará mucho, dada la poca monta de la transferencia de productos gravados a libres;

vi) las consolidaciones del comercio libre antes de las ofertas no se alterarán fundamentalmente, aunque algún avance muestran las ofertas de los Estados Unidos y del Japón (este último sólo en los capítulos 25-99), y

vii) los sistemas generales de preferencia, además de la erosión del margen preferencial, no recibieron ofertas adicionales de real significación. Esto indica que, como apertura de los mercados, el SGP seguirá realmente siendo en gran parte marginal para los productos incluidos en ellos.



## ANEXOS

## Anexo 1

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS  
AGRICOLAS (EXCEPTO TEXTILES) EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF 'porcen- taje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias	
01.02	Ganado vacuno	5.40	62 294	0.67	TRQ	HS <sup>a</sup>
02.01	Carnes y despojos de vacunos, ovinos caprinos	4.13	174 522	-0.60	R <sup>b</sup> , Q <sup>c</sup>	HS <sup>d</sup>
02.04	Carnes y despojos, n.e.p., F.R.C.	4.63	403	-0.10	Q <sup>e</sup>	HS <sup>d</sup>
02.06	Carnes y despojos, salados, ahumados, secos, n.e.p.	10.00	1 128	5.27		HS <sup>d</sup>
03.01	Pescado F.R.C.	0.88	73 495	-3.85	TQ	
03.02	Pescado seco, salado o ahumado	2.29	750	-2.44		
03.03	Crustáceos y moluscos	3.00	362 730	-1.73		HS <sup>e</sup>
04.05	Huevos frescos, conservados, desecados	4.50	331	-0.23		
04.06	Miel natural	3.20	16 903	-1.53		
07.01	Legumbres y hortalizas frescas	12.65	126 038	7.92	TRQ <sup>f</sup>	
07.05	Legumbres de vaina seca	4.42	2 429	-0.31		
08.01	Bananos, dátiles, plátanos, etc. frescos	9.16	329 549	4.43		HS <sup>g</sup>
08.02	Agrrios, frescos o secos	6.58	7 986	1.85		
08.04	Uvas y pasas	1.34	12 050	-3.39		
08.06	Manzanas frescas	1.67	1 217	-3.06		
08.10	Frutas congeladas, sin azúcar	8.75	679	4.02		
09.01	Café verde o tostado	L	1 828 827	-4.73		
10.01	Trigo	5.20	64	0.47	GQ, Q	
10.05	Maíz sin moler	3.65	5 856	-1.08		
12.01	Semillas y frutos oleaginosos	2.70	20 710	-2.30	GQ <sup>h</sup>	
17.01	Azúcar sin refinar	6.60	616 988	1.87	GQ	
18.01	Cacao en grano	L	178 649	-4.73		
24.01	Tabaco en bruto	15.17	51 198	10.44		
41.01	Cueros de vacuno y equino, sin curtir	2.28	1 587	-2.45		
44.03	Madera en bruto	L	1 742	-4.73		

<sup>a</sup>Cuarentena.<sup>b</sup>Vacuno, caprino y ovino, excepto carne de oveja. Contingentes y restricciones voluntarias para algunos países.<sup>c</sup>Cuota bajo la Ley de importación de carnes.<sup>d</sup>Prohibición para países con epidemia.<sup>e</sup>Requisitos legales del estado de Maryland.<sup>f</sup>Se aplica a las patatas de siembra (semilla).<sup>g</sup>Se aplica a los mangos.<sup>h</sup>Se aplica cuota global sólo a los cacahuetes.

Anexo 2

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS PROCESADOS EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias	
04.01	Leche y crema	20.00	—	10.74	Q <sup>a</sup> , <sup>b</sup>	HS <sup>c</sup>
04.03	Mantequilla	9.27	68	0.01	Q <sup>a</sup> , GQ	HS
04.04	Quesos y requesón	13.64	7 947	4.38	Q <sup>a</sup> , GQ <sup>d</sup>	HS
07.02	Legumbres congeladas	13.70	8 447	4.44		
07.03	Legumbres conservadas	8.60	4	-0.66		
08.11	Frutas conservadas	8.56	385	-0.70		
16.02	Otros preparados o conservas de carne	9.02	137 446	-0.24		HS
16.03	Extractos y jugos de carne	0.30	1 693	-8.96		
17.01	Azúcar refinada	6.60	661 988	-2.66	GQ	
17.03	Melazas	0.90	82 796	-8.36	GQ <sup>e</sup>	
18.03	Pasta de cacao	L	37 758	-9.26		
18.06	Chocolate y preparados alimenticios	5.67	4 262	-3.59	Q <sup>a/f</sup> , p <sup>g</sup>	
20.01	Legumbres y frutas preparadas	13.63	7 771	4.37		
20.02	Legumbres preparadas o conservadas	9.81	11 674	0.55		
20.03	Frutas conservadas por congelación, con azúcar	13.08	14 300	3.82		
20.05	Mermeladas, jaleas, pastas, etc. de frutas	7.89	1 395	-1.37		
20.07	Jugos de frutas y legumbres	24.68	18 065	15.42		

<sup>a</sup>Cuota distribuida por países.

<sup>b</sup>Leche y crema líquida, fresca o ácida, que contenga más de 45% de gordura de mantequilla.

<sup>c</sup>El *Federal Milk Import Act* (1927), requiere un permiso de importación que certifique que los animales están libres de enfermedades y que tanto los lugares donde se guardan los animales como los lugares donde se procesan los productos, cumplan con los requisitos sanitarios.

<sup>d</sup>La restricción se aplica a ciertos quesos.

<sup>e</sup>El contenido de azúcar de la melaza, se aplica contra la cuota global de azúcar.

<sup>f</sup>Chocolate dulce y caramelos que contengan cacao.

<sup>g</sup>Existe prohibición de importar chocolates que contengan alcohol.

## Anexo 3

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS  
PRIMAS TEXTILES EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
50.02	Seda cruda	L	2 027	-6.40	XR
50.04	Hilados de seda	10.00	32	3.60	XR
50.05	Hilados de borra de seda	8.50	19	2.10	XR
50.06	Hilados de borrilla de seda	8.50	19	2.10	XR
53.01	Lana sin cardar ni peinar	9.73	8 274	3.33	XR
53.05	Lana y pelos, cardados o peinados	17.90	143	11.50	XR
55.01	Algodón en rama	2.30	12 756	-4.10	GQ <sup>a</sup>
55.02	Linters de algodón	L	2 383	-6.40	
55.03	Desperdicios de algodón	L	278	-6.40	GQ <sup>b</sup>
55.04	Algodón cardado o peinado	—	—	—	GQ <sup>c</sup>
55.05	Hilados e hilos de algodón	10.79	19 883	4.39	XR, BQ <sup>d</sup>
57.04	Fibras textiles vegetales	267	1 746	-3.73	

<sup>a</sup>La restricción se aplica a las siguientes partidas del *Tariff Schedule of the United States* (TSUS): 300.10.20; 300.10.40; 300.15.40; 300.15.60, y 300.20.00.

<sup>b</sup>La restricción se aplica a las partidas (TSUS): 300.40.10; 300.40.25; 300.40.35 PT y 300.50 PT.

<sup>c</sup>La restricción se aplica a las partidas TSUS: 300.45 PT y 300.50 PT.

<sup>d</sup>Sujeto a convenio bilateral conforme al acuerdo textil (Multifibra).

## Anexo 4

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE TEXTILES  
Y CONFECCIONES EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
51.04	Tejidos de fibras sintéticas continuas	26.30	1 943	2.35	XR (JAP)
55.09	Otros tejidos de algodón	15.86	39 832	-8.09	BQ <sup>b</sup>
56.05	Hilados de fibras sintéticas	23.30	741	-0.65	XR (JAP)
56.06	Hilados de fibras sintéticas discontinuas	26.80	40	2.85	XR (JAP)
56.07	Tejidos de fibras sintéticas discontinuas	40.04	6	16.42	XR (JAP)
59.04	Cordajes, cuerdas, cables	9.63 <sup>a</sup>	37 739	-14.32	XR (JAP), XR <sup>c</sup>
60.04	Ropa interior de punto no elástico	33.62	9 305	9.67	XR (JAP), XR <sup>c</sup>
60.05	Prendas de vestir exteriores	27.79	73 378	3.84	XR (JAP), XR <sup>c</sup>
61.01	Ropa exterior para caballeros y niños	20.49	72 372	-3.46	XR (JAP), XR <sup>c</sup> BQ <sup>b</sup>
61.02	Ropa exterior para señoras y niñas	20.56	68 451	-3.39	XR (JAP), XR <sup>c</sup> BQ <sup>b</sup>
61.09	Corsés, sostenes, ligas, etc.	25.00	57 550	1.05	XR (JAP), XR <sup>c</sup>
62.02	Ropa de cama, mesa, etc.	17.69	8 972	-6.26	XR (JAP), XR <sup>c</sup> BQ <sup>b</sup>

<sup>a</sup>La tasa NMF es tan baja debido a que la partida 59.04A3 1520, que representa el 81% de las importaciones está libre de derecho pero con restricción voluntaria. Excluyendo esta partida de menor interés para América Latina su tasa media es de 18.6%.

<sup>b</sup>Sujeto a convenio bilateral conforme al acuerdo sobre los textiles.

<sup>c</sup>La restricción se aplica al algodón.

## Anexo 5

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MINERALES EN EL  
MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
26.01	Minerales metalúrgicos	1.61	721 146	-2.08	
28.05	Metales alcalinos	9.50	201	5.81	L <sup>a</sup>
71.02	Piedras preciosas o semipreciosas	4.96	44 745	1.27	
71.05	Plata en bruto o semielaborada	5.25	114 614	1.56	
73.01	Hierro en bruto	L	10 846	-3.69	
73.02	Otras ferroaleaciones	1.89	73 093	-1.80	
74.01	Cobre	0.96	145 988	-2.73	
78.01	Plomo y sus aleaciones	5.37	25 963	1.68	

<sup>a</sup>La restricción se aplica a la importación de mercurio. Estados Unidos declaró no aplicar restricción notificada.

## Anexo 6

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE INDUSTRIA  
LIGERA DE POCA COMPLEJIDAD EN EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
11.08	Almidones e inulina	4.30	811	-5.05	
15.04	Aceite de pescado	7.90	4	-1.45	
15.07	Aceites vegetales	3.24	29 135	-6.11	
18.04	Manteca de cacao	3.00	38 902	-6.35	
35.03	Gelatinas y sus derivados	7.50	4 156	-1.45	
38.08	Calofonias y ácidos resínicos	5.00	371	-4.35	
42.01	Productos de talabartería	6.00	3 069	-3.35	
42.02	Artículos de viaje, etc.	12.35	49 436	3.00	Q <sup>a</sup>
42.03	Prendas de vestir de cuero	19.03	69 318	9.68	
43.03	Artículos de pieles finas	11.10	1 766	1.75	
44.14	Hojas de chapa	5.00	7 605	-4.35	
44.15	Madera terciada	13.73	4 492	4.38	
44.20	Marcos de madera	6.00	15 796	-3.35	
44.25	Herramientas, etc., de madera	8.82	1 296	-0.53	
64.01	Calzado de caucho o plástico	17.40	2 944	8.05	VRA
64.02	Calzado de cuero	9.07	195 029	-0.28	ASP, XR
64.03	Calzado de madera o corcho	9.33	869	-0.02	
64.04	Calzado con suela de otros materiales	9.00	90	-0.35	XR (JAP)
64.05	Partes componentes de calzado	4.25	12 753	-5.10	Q
68.11	Artículos de cemento	12.20	1 954	2.85	
69.08	Baldosas, baldosines, etc.	23.50	8 089	14.15	GQ, XR (JAP)
71.12	Artículos de joyería	16.30	9 377	6.95	
73.10	Barras de hierro o acero	6.39	12 460	-2.96	
73.15	Aceros aleados	7.72	7 596	-1.63	GQ <sup>b</sup>
73.26	Alambre de hierro o acero	L	2 557	-9.35	
73.32	Pernos, tuercas, etc. de hierro o acero	6.05	1 548	-3.30	NE
74.15	Pernos, tuercas, etc. de cobre	9.13	12	-0.22	
94.01	Sillas y asientos y sus partes	9.91	8 422	0.56	
97.03	Juguetes, n.e.p.	14.00	14 531	4.65	
97.04	Juegos de sociedad	8.50	6 330	-0.85	
97.05	Artículos para diversiones y fiestas	13.88	1 029	4.53	

<sup>a</sup>Sujeto a acuerdo bilateral.

<sup>b</sup>La restricción se aplica a las siguientes partidas de la TSUS: 608.8540; 608.8840; 609.0630; 609.0720; 609.0820, que corresponden a planchas y láminas, 608.5810; 608.8810 que corresponden a "plates", 608.5210; 609.5250 que corresponden a barras; 608.7620; 608.7820 que corresponden a rieles, 608.5270; 608.7640; 608.7660; 608.7840; 608.7860; 608.8506; 608.8806; 609.0665; 609.0765; 609.0865; que corresponden a herramientas de acero. La cuota es distribuida por países.

## Anexo 7

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE INDUSTRIAS COMPLEJAS  
(DENSIDAD DE CAPITAL Y TECNOLOGIA) EN EL MERCADO DE ESTADOS  
UNIDOS

<i>NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF (porcentaje)</i>	<i>Importaciones de América Latina (miles de dólares)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de porcentaje)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
22.08	Alcohol etílico sin desnaturalizar	4.00	3 004	-3.68	
25.23	Cemento	0.20	9 872	-7.48	
28.10	Anhídridos y ácidos fosfóricos	4.45	45	-3.23	
28.11	Anhídrido arsenioso	L	1 354	-7.68	
28.16	Amoniaco	L	404	-7.68	
29.05	Alcoholes cíclicos y sus derivados	19.60	329	11.92	
29.14	Monoácidos y sus derivados	9.89	627	2.21	
29.15	Poliácidos y sus derivados	11.77	6 698	4.09	
29.16	Acidos oxigenados y sus derivados	9.65	1 241	1.97	
29.26	Compuestos de función imida o imina	9.35	58	1.67	
29.33	Hormonas	—	—	—	
29.35	Compuestos heterocíclicos	10.89	7 836	3.21	
29.41	Glucósidos y sus derivados	1.50	11	-6.18	
29.44	Penicilina y otros antibióticos	3.50	289	-4.18	
30.01	Glándulas y sus extractos	0.50	2 556	-7.18	
32.05	Materias colorantes orgánicas	19.04	656	11.36	
33.01	Aceites esenciales y resinoides	2.47	21 048	-5.21	
40.11	Neumáticos y cámaras de caucho	5.67	5 172	-2.01	
48.01	Papeles y cartones, en rollos o en hojas	4.45	824	-3.23	
48.09	Planchas de fibra y de cartón	7.50	10 370	-0.18	
48.21	Otros artículos de pulpa o cartón	5.60	26 349	-2.08	
70.04	Vidrio colado o laminado	2.35	21	-5.33	
70.05	Vidrio estirado o soplado	11.72	886	4.04	
70.08	Lunas o vidrios de seguridad	10.00	1 736	2.32	
70.13	Objetos de vidrio	20.68	5 632	13.00	
70.14	Artículos de vidrio para alumbrado	12.86	6 917	5.18	
82.12	Tijeras y sus hojas	34.40	1 081	26.72	
84.06	Motores de combustión interna	3.29	75 052	-4.39	
84.08	Otros motores y máquinas	5.13	5 716	-2.55	
84.10	Bombas, motobombas, etc. para líquidos	4.75	2 951	-2.93	
84.17	Aparatos para tratar materia	6.00	2 075	-1.68	
84.22	Máquinas para levantar y cargar	5.00	2 476	-2.68	
84.36	Máquinas y aparatos para hilar	—	—	—	
84.37	Telares y máquinas para tejer	7.00	1	-0.68	
84.38	Máquinas y aparatos para la partida 84.37	15.57	602	7.89	

## Anexo 7 (conclusión)

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
84.39	Máquinas y aparatos para fabricar fieltro	7.25	47	0.43	
84.40	Máquinas para lavar, secar, etc. tejidos	7.70	131	0.02	
84.41	Máquinas de coser	5.15	4 801	-2.53	
84.51	Máquinas de escribir	2.50	2 825	-5.18	
84.52	Máquinas de calcular	5.30	17 123	-2.38	
84.53	Máquinas de estadística	5.25	21	-2.43	
84.55	Piezas para partidas 84.51 a 84.54	8.00	50 995	0.32	
84.62	Rodamientos	9.00	516	1.32	
84.63	Arboles de transmisión, cigüeñales	11.30	3 269	3.62	
85.01	Máquinas generadores eléctricos	10.44	60 776	2.76	
85.03	Pilas eléctricas	8.50	59	0.82	
85.08	Aparatos eléctricos de arranque	4.00	24 386	-3.68	
85.13	Aparatos eléctricos para telefonía, telegrafía	7.75	9 826	-0.07	
85.15	Receptores y transmisores de radio y televisión	7.42	398 545	-0.26	
85.18	Condensadores eléctricos	10.00	59 674	2.32	
85.19	Aparatos y material para cortes, etc., eléctricos	6.20	110 998	-1.48	
85.21	Válvulas y tubos eléctricos	12.00	166 758	4.32	
87.02	Vehículos automotores para pasajeros	3.50	205	-4.18	
87.06	Otras partes para vehículos automotores	2.90	112 146	-4.78	
87.07	Carros elevadores de horquilla, etcétera	4.50	1 220	-3.18	
87.12	Partes y piezas para partidas 87.09 a 87.11	9.50	7 940	1.82	
88.02	Aerodinos, paracaídas giratorios, etcétera	8.75	401	1.07	p <sup>a</sup> b
88.03	Partes y piezas para partidas 88.01 y 88.02	8.75	8 582	1.07	
89.01	Barcos no comprendidos en otras partidas	5.50	1 203	-2.18	p <sup>a</sup> b
89.02	Remolcadores	-	-	-	p <sup>a</sup> b
89.03	Barcos faros, dragas, etc.	-	-	-	p <sup>a</sup> b
92.11	Fonógrafos, dictáfonos, etc.	5.50	9 324	-2.18	

<sup>a</sup>La Ley de Marina Mercante de Estados Unidos de 1920 prohíbe el servicio de cabotaje en la costa de Estados Unidos a los barcos y otras embarcaciones construidas en el exterior.

<sup>b</sup>Los barcos, excepto los yates y botes para diversión, no están sujetos a las provisiones del *Tariff Schedule* Estados Unidos.

Anexo 8

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS AGRICOLAS (EXCEPTO TEXTILES) EN EL MERCADO DE JAPON

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias	
02.01	Carnes y despojos de vacunos, ovinos, caprinos	11.88	67 710	-15.40	DL <sup>a</sup>	HS
02.04	Carnes y despojos, n.e.p. F.R.C.	L	1 153	-27.28		
03.01	Pescado F.R.C.	6.05	5 721	-21.23	DL <sup>b</sup>	
03.02	Pescado seco, salado o ahumado	11.25	98	-16.03	DL <sup>b</sup>	
03.03	Crustáceos y moluscos	8.00	101 108	-19.28	DL, CG	
04.06	Miel natural	30.00	9 326	2.72		
07.01	Legumbres y hortalizas frescas	8.00	110	-19.28		HS, QR
07.05	Legumbres de vaina seca	8.83	1 168	-18.45	DL <sup>c</sup> , Q	HS, QR
08.01	Dátiles, plátanos, aguacates, etc.	11.67	9 669	-15.61		
08.02	Agrios, frescos o secos	16.67	969	-10.61	DL <sup>d</sup> , Q	
08.10	Frutas congeladas sin azúcar	20.00	217	-7.28		HS, QR
09.01	Café verde o tostado	10.00	181 982	-17.28		
10.05	Maíz sin moler	7.50	9 682	-19.78		
12.01	Semillas y frutos oleaginosos	4.68	38 161	-22.60	DL, Q	
17.01	Azúcar sin refinar	35.40	85 926	8.12		
18.01	Cacao en grano	L	11 065	-27.28		
24.01	Tabaco en bruto	355.00	13 539	327.72	ST	
41.01	Cueros de vacuno y equino sin curtir	L	3 151	-27.28		
44.03	Madera en bruto	0.83	2 050	-26.45		
44.04	Madera escuadrada	L	3	-27.28		

<sup>a</sup> La restricción se aplica a la carne y despojos de los animales incluidos en la posición 01.02, excepto lenguas e interiores.

<sup>b</sup> La restricción se aplica a los arenques, maquerel y sardinas.

<sup>c</sup> Excepto las semillas de porotos verdes.

<sup>d</sup> La restricción se aplica a las naranjas y tangerinas frescas.

## Anexo 9

## CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS PROCESADOS EN EL MERCADO DE JAPON

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias	
04.04	Quesos y requesón	35.00	9	7.08	DL <sup>a</sup> , Q	HS
16.02	Otros preparados o conservas de carne	18.75	2 806	-9.17	DL, Q	HS
16.03	Extractos y jugos de carne	20.00	43	-7.92		
17.01	Azúcar refinada	35.40	85 926 <sup>b</sup>	7.48		
18.03	Pasta de cacao	15.00	848	-12.92		
18.06	Chocolates y preparados alimenticios	35.00	4 843	7.08	NE (norma sobre etiquetado, marcaje, etc.)	
20.02	Legumbres preparadas o conservadas	25.00	623	-2.92		
20.03	Frutas conservadas por congelación	35.00	772	7.08		
20.05	Mermelada, jaleas, pastas de frutas	35.00	453	7.08	DL <sup>c</sup> , Q, NE	HS
20.07	Jugos de frutas y legumbres	25.00	408	-2.92	DL, Q	

<sup>a</sup>La restricción no se aplica al queso natural.

<sup>b</sup>Incluye también azúcar sin refinar.

<sup>c</sup>La restricción no se aplica a las pastas y purés de fruta.

## Anexo 10

## CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS TEXTILES EN EL MERCADO DE JAPON

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias	
5001	Capullos de seda	5.50	1 769	2.19		
50.02	Seda cruda	7.50	4 049	4.19		
50.03	Desperdicios de seda	L	918	-3.31		
50.04	Hilados de seda	7.50	10 737	4.19		
50.05	Hilados de borra de seda	15.00	57	11.69		
53.01	Lana sin cardar ni peinar	L	5 516	-3.31		
53.05	Lanas y pelos, cardados o peinados	L	11 419	-3.31		
55.01	Algodón sin cardar ni peinar	L	316 678	-3.31		
55.02	Linters de algodón	L	3 261	-3.31		
55.03	Desperdicios de algodón	L	6	-3.31		
55.05	Hilados de algodón	4.27	3 469	0.96		
57.04	Demás fibras textiles vegetales	L	38	-3.31		

Anexo 11

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE TEXTILES  
Y CONFECCIONES EN EL MERCADO DE JAPON

<i>NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF (porcentaje)</i>	<i>Importaciones de América Latina (miles de dólares)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de porcentaje)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
55.09	Los demás tejidos de algodón	7.30	56	-7.74	
59.04	Cordeles, cuerdas y cordajes	7.50	378	-7.54	
60.04	Ropa interior de punto no elástico	14.00	2	-1.04	
60.05	Prendas de vestir exteriores	19.83	212	4.79	
61.01	Ropa exterior para hombres	18.81	50	3.77	
61.02	Ropa exterior para mujeres	19.95	66	4.91	
61.09	Corsés, fajas, sostenes, etc.	17.50	33	2.46	
62.02	Ropa de cama, mesa, cocina, etc.	15.44	139	0.40	

Anexo 12

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MINERALES  
EN EL MERCADO DE JAPON

<i>NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF (porcentaje)</i>	<i>Importaciones de América Latina (miles de dólares)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de porcentaje)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
26.01	Minerales metalúrgicos	L	849 276	-4.7	DL <sup>a</sup>
28.05	Metales alcalinos	7.50	4	2.8	
71.02	Piedras preciosas o semipreciosas	1.67	29 220	-3.0	
71.05	Plata y sus aleaciones	3.00	60 336	-1.7	
73.02	Ferroaleaciones	8.13	12 932	3.4	
74.01	Cobre en bruto	6.40	77 830	1.7	
78.01	Plomo en bruto	6.15	9 337	1.4	

<sup>a</sup>La restricción se aplica al mineral de oro y a minerales radiactivos.

## Anexo 13

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE INDUSTRIAS COMPLEJAS  
(DENSIDAD DE CAPITAL Y TECNOLOGIA) EN EL MERCADO DE JAPON

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
22.08	Alcohol etílico	65.08	20 041	54.08	ST <sup>a</sup>
29.05	Alcoholes cíclicos	18.75	20	7.71	
29.15	Poliácidos	10.00	36	-1.00	
29.16	Acidos alcoholes	13.33	349	2.33	
29.26	Compuestos de función imida o imina	11.25	72	0.25	
29.35	Compuestos heterociclicos	13.13	4 531	2.13	
29.44	Antibiótico	9.25	340	-1.75	
30.01	Glándulas y sus extractos	5.00	68	-6.00	
32.05	Materias colorantes orgánicas	12.50	22	1.50	
33.01	Aceites esenciales	6.50	3 588	-4.50	
39.06	Otras materias plásticas artificiales	10.00	32	-1.00	
40.01	Caucho natural	8.00	129	-3.00	
48.21	Otros artículos de pulpa o cartón	5.00	8	-6.00	
70.08	Lunas o vidrios de seguridad	12.50	1	1.50	
70.13	Objetos de vidrios	13.33	59	3.33	
70.14	Artículos de vidrio para alumbrado	9.00	17	-2.00	
82.12	Tijeras y sus hojas	9.00	49	-2.00	
84.06	Motores de combustión interna	12.40	456	2.40	
84.08	Otros motores y máquinas	6.00	32	-5.00	DL
84.10	Bombas, motobombas, turbobombas	12.50	22	2.50	
84.22	Máquinas y aparatos de elevación, carga, etc.	7.50	10	-3.50	
84.37	Telares y máquinas para tejer	7.50	6	-3.50	
84.38	Máquinas y aparatos para la partida 84.37	10.00	1	-1.00	
84.41	Máquinas de coser	7.50	13	-3.50	
84.51	Máquinas de escribir	10.00	236	-1.00	
84.52	Máquinas de calcular	9.00	216	-2.00	
84.53	Máquinas de estadística	13.00	16 949	2.00	
84.55	Piezas sueltas para las partidas 84.51 a 84.54	10.00	13 689	-1.00	
84.63	Arboles de transmisión, cigüeñales, etc.	7.50	120	-3.50	
85.01	Máquinas generadores eléctricos	7.78	57	-3.22	
85.08	Aparatos eléctricos de arranque	6.00	1	-5.00	
85.13	Aparatos eléctricos para telefonía, telegrafía	7.00	2 328	-4.00	
85.15	Receptores y transmisores de televisión, radio	7.92	1 567	-3.08	
85.18	Condensadores eléctricos	7.50	17	-3.50	

<i>NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF (porcentaje)</i>	<i>Importaciones de América Latina (miles de dólares)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de porcentaje)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
85.19	Aparatos y material para cortes, etc., eléctricos	7.50	232	-3.50	
85.21	Válvulas y tubos eléctricos	11.83	322	0.83	DL
87.06	Otras partes para vehículos automotores	15.00	3 520	4.00	
87.12	Partes y piezas para partidas 87.09 a 87.11	10.00	2	-1.00	
89.03	Barcos faros, dragas, etc.	7.50	20 265	-3.50	
92.11	Fonógrafos, dictáfonos, etc.	7.50	—	-3.50	

<sup>a</sup>La restricción se aplica al alcohol etílico de 90° o más.

## Anexo 14

## CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE INDUSTRIAS LIGERAS DE POCA COMPLEJIDAD

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
15.07	Aceites vegetales	7.78	3 972	-2.49	
18.04	Manteca de cacao	5.00	5 731	-5.27	
23.01	Harinas y polvos de carne, pescado, etc.	L	15 328	-10.27	
23.04	Tortas vegetales	5.00	16 747	-5.27	
34.04	Ceras artificiales	10.00	346	-0.27	
35.01	Caseinas	L	175	-10.27	
38.08	Calofonías y ácidos resinicos	L	1 156	-10.27	
41.02	Cueros y pieles de bovinos, equinos	15.00	1	4.73	DL, Q
41.03	Pieles de ovinos	12.50	8	2.23	DL, Q <sup>a</sup>
41.04	Pieles de caprinos	5.00	71	-5.27	DL
41.05	Pieles preparadas de otros animales	9.29	1 859	-0.98	DL
42.01	Artículos de talabartería	13.75	4	3.48	
42.02	Artículos de viaje	11.94	96	1.67	
42.03	Prendas de vestir de cuero	13.33	144	3.06	
43.02	Peletería curtida	15.00	3 049	4.73	
43.03	Peletería manufacturada	20.00	588	9.73	
44.05	Madera aserrada	1.79	2 241	-8.48	
44.13	Madera cepillada	18.33	1 867	8.06	
44.25	Herramientas, etc. de madera	6.25	13	-4.02	
64.02	Calzado con suela de cuero	23.50	527	13.23	DL, Q <sup>b</sup>
64.05	Partes componentes de calzado	20.00	467	9.73	
68.11	Cemento, etc.	7.50	6	-2.73	
69.08	Las demás baldosas, adoquines, etc.	5.00	3	-5.27	
71.11	Cenizas de orfebrería	17.50	318	7.23	
71.12	Artículos de joyería	20.00	4	9.73	
73.10	Barras de hierro o acero	7.50	4	-2.77	
73.15	Aceros aleados	6.00	2	-4.27	
73.32	Pernos y tuercas de hierro o acero	7.50	6	-2.77	
94.01	Sillas y otros asientos	11.67	306	1.40	
97.03	Juguetes	10.00	154	-0.27	
97.04	Artículos para juegos de sociedad	12.50	7	2.23	
97.05	Artículos para diversiones	10.00	1	-0.27	

<sup>a</sup>Sólo se aplican contingentes a las importaciones de pieles teñidas, coloreadas o estampadas.

<sup>b</sup>No se aplican contingentes al calzado de deportes y zapatillas.

## Anexo 15

 CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS  
 AGRICOLAS (EXCEPTO TEXTILES) EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de dólares)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
02.01	Carnes y despojos de vacunos, ovinos, caprinos	11.32 <sup>a</sup>	272 334	2.45	GQ, DL, MP, QR, IT, HS, VL
02.04	Carnes y despojos, n.e.p., F.R.C.	10.00	17 856	1.13	HS
02.06	Carnes y despojos, n.e.p., secos, salados, ahumados	12.33 <sup>a</sup>	709	3.46	DL HS VL
03.01	Pescado, F.R.C.	12.71	26 100	3.84	L
03.02	Pescado seco, salado o ahumado	11.67	1 314	2.80	
03.03	Crustáceos y moluscos	13.61	14 511	4.74	L HS
04.06	Miel natural	27.00	33 581	18.13	BQ, L <sup>b</sup> HS
07.01	Legumbres y hortalizas frescas	15.87	26 484	7.00	SR, BQ, GQ, P HS VL
07.05	Legumbres de vaina seca	3.83	29 833	-5.04	
08.01	Dátiles, plátanos, aguacates, etc.	7.44	343 108	-1.43	R, GQ <sup>c</sup> HS
08.02	Agrios, frescos o secos	12.60	24 553	3.73	L, GQ HS
08.04	Uvas y pasas	14.67	556	5.80	SR, DL HS
08.06	Manzanas, peras, frescas	10.00 <sup>d</sup>	59 745	1.13	HS
08.10	Fruta congelada sin azúcar	19.00	250	10.13	
08.13	Cortezas de agrios y melones	2.00	542	-6.87	
09.01	Café	13.20	1 515 736	4.33	
10.01	Trigo	0.00 <sup>a</sup>	41 189	-8.87	IT VL
10.05	Maíz	0.00 <sup>a</sup>	251 006	-8.87	IT VL
12.01	Semillas y frutos oleaginosos	0.00	457 982	-8.87	HS
17.01	Azúcar en estado sólido	0.00 <sup>a</sup>	256 275	-8.87	IT VL
18.01	Cacao en grano	5.40	51 305	-3.47	
24.01	Tabaco en rama o sin elaborar	19.00 <sup>d</sup>	160 615	10.13	ST
41.01	Pieles en bruto	L	28 546	-8.87	
44.03	Madera en bruto	L	2 707	-8.87	DL, R
44.04	Madera escuadrada	L	2 015	-8.87	DL, R

<sup>a</sup>Parte o toda la partida tiene una tasa NMF de 0.0, pero está gravada con derechos variables. En algunos casos también impuestos internos específicos.

<sup>b</sup>No se aplica a los países miembros de la OECD.

<sup>c</sup>El Reino Unido aplica la restricción al área dólar solamente.

<sup>d</sup>Además de la tasa NMF *ad valorem*, tienen un arancel específico.

## Anexo 16

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE ALIMENTOS PROCESADOS  
EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
04.02	Leche y crema, evaporada o condensada	0.00 <sup>a</sup>	622	-13.83	VL
04.04	Quesos y requesón	0.00 <sup>a</sup>	5 251	13.83	HS VL
07.02	Legumbres congeladas	18.00	464	4.17	
07.03	Legumbres conservadas	12.00	57	-1.83	VC
08.11	Frutas conservadas	10.83	713	-3.00	BQ
16.02	Otros preparados o conservas de carne	14.40 <sup>a-b</sup>	127 238	0.57	DL HS VL
16.03	Extractos y jugos de carne	3.50	25 969	-10.33	HS
17.01	Azúcar (refinado)	0.00 <sup>a</sup>	256 275	-13.83	IT VL
17.03	Melazas	0.00	55 250	-13.83	IT VL
18.03	Pasta de cacao	15.00	761	1.17	
18.06	Chocolates y preparados alimenticios	24.00 <sup>b</sup>	57	10.17	LL VC
20.01	Legumbres y frutas preparadas	22.00 <sup>b</sup>	10	8.17	HS
20.02	Legumbres preparadas o conservadas	21.80	3 926	7.97	DL HS
20.03	Frutas conservadas por congelación con azúcar	26.00 <sup>b</sup>	31	12.17	IT VC
20.05	Mermeladas, jaleas, pastas, de fruta	29.00 <sup>b</sup>	233	15.17	IT HS VC
20.07	Jugos de frutas y legumbres	24.70 <sup>b</sup>	62 858	10.87	LL, BQ, DL <sup>c</sup> , Q <sup>c</sup> , RL <sup>c</sup> , IT VC

<sup>a</sup>Parte o toda la partida tiene una tasa NMF 0.0, pero está gravada con derechos variables y en algunas de ellas se identificaron impuestos específicos internos.

<sup>b</sup>Además de la tasa NMF ad-valorem, tienen un derecho específico.

<sup>c</sup>Sólo se aplica a los jugos de frutas cítricas, excluidos los pomelos.

Anexo 17

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MATERIAS PRIMAS  
TEXTILES EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
50.02	Seda cruda	5.00	4 455	0.01	DL
50.03	Desperdicios de seda	L	50	-4.99	DL
50.04	Hilados de seda sin acondicionar	7.00	4	2.01	DL
50.05	Hilados de borra de seda	3.50	15	-1.49	DL
53.01	Lana sin cardar ni peinar	L	125 424	-4.99	
53.05	Lanas y pelos, cardados o peinados	3.00	67 055	-1.99	
55.01	Algodón sin cardar ni peinar	L	144 099	-4.99	
55.02	Linters de algodón	L	5 226	-4.99	
55.04	Algodón cardado o peinado	1.50	1	-3.49	
55.05	Hilados de algodón	6.25	82 880	1.26	XR
56.01	Fibras textiles sintéticas sin cardar	9.00	68	4.01	
56.04	Fibras textiles sintéticas discontinuas	8.50	1	3.51	
56.05	Hilados de fibras sintéticas no acondicionadas	11.00	755	6.01	BQ(JAP)
56.06	Hilados de fibras sintéticas acondicionadas	14.00	6	9.01	
56.07	Tejidos de fibras textiles sintéticas	16.00	1 972	11.01	BQ(JAP), DL, BQ(POL), GQ, LL-(Lista A)
57.04	Las demás fibras textiles vegetales	L	17 995	-4.99	
55.03	Desperdicios de algodón	L	2 150	-4.99	

## Anexo 18

## CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE TEXTILES Y CONFECCIONES EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
51.04	Tejidos de fibras sintéticas continuas	14.00	107	-0.45	DL, GQ
55.09	Otros tejidos de algodón	14.00	66 558	-0.45	DL, XR
59.04	Cordajes, cables, cuerdas, etc.	13.00	7 338	-1.45	XR <sup>a</sup>
60.04	Ropa interior de punto no elástico	17.00	11 851	2.55	XR <sup>a</sup> , DL <sup>a</sup>
60.05	Prendas de vestir exteriores	13.83	9 275	-0.62	XR <sup>a</sup> , DL <sup>a</sup> , LL (lista A), GQ <sup>b</sup>
61.01	Ropa interior para caballeros y niños	17.00	16 223	2.55	XR <sup>a</sup> , DL <sup>a</sup> , BQ <sup>b</sup>
61.02	Ropa exterior para señoras y niñas	13.75	8 231	-0.70	BQ <sup>b</sup> , DL <sup>a</sup> , XR <sup>a</sup> , GQ
61.09	Corsés, sostenes, ligas, etc.	8.50	3 573	-5.95	XR <sup>a</sup>
62.02	Ropa de cama, mesa, etc.	19.00	29 073	4.55	BQ <sup>a</sup> , DL, XR <sup>a</sup>

<sup>a</sup>La restricción se aplica al algodón.

<sup>b</sup>La restricción se aplica a ciertos países específicos.

## Anexo 19

## CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE MINERALES EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
26.01	Minerales metalúrgicos	L	1 045 867	-3.25	
28.05	Metales alcalinos	14.40	163	11.15	
71.02	Piedras preciosas o semipreciosas	1.33	40 342	-1.92	
71.05	Plata en bruto o semielaborada	L	35 344	-3.25	
73.01	Hierro en bruto	4.00	44 902	0.75	BQ <sup>a</sup> , DL <sup>a</sup>
73.02	Otras ferroaleaciones	3.83	73 870	0.58	DL <sup>b</sup>
74.01	Cobre	L	589 164	-3.25	
78.01	Plomo y sus aleaciones	2.40	15 388	-0.85	

<sup>a</sup>La restricción se aplica a ciertos países.

<sup>b</sup>La restricción se aplica a ciertas ferroaleaciones.

## Anexo 20

 CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS  
 LIGERAS DE POCA COMPLEJIDAD EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
11.08	Almidones e inulina	0.00 <sup>a</sup>	767	-7.17	VL
15.04	Aceite de pescado	L	6 496	-7.17	
15.07	Aceites vegetales	5.50 <sup>a</sup>	117 151	-1.67	VL
18.04	Manteca de cacao	12.00	39 027	4.83	
23.01	Harina de pescado	1.00	85 206	-6.17	
23.04	Tortas y residuos de aceites vegetales	L	537 817	-7.17	
31.03	Albúminas fosfatadas	4.80	5 325	-2.37	
34.04	Ceras artificiales	8.00	7 480	0.83	
35.01	Caseínas, caseinatos	9.50	1 514	2.33	
35.03	Gelatinas y sus derivados	12.00	1 211	4.83	
38.08	Calofonias y ácidos resínicos	5.00	1 429	-2.17	
41.02	Pieles curtidas	4.00	100 351	-3.17	DL, R
41.03	Pieles de ovino, curtidas	4.00	2 371	-3.17	DL
41.04	Pieles de caprinos	2.83	3 569	-4.34	
41.05	Otros cueros curtidos	2.83	13 827	-4.34	
42.01	Productos de talabartería	9.00	1 069	1.83	
42.02	Artículos de viaje, etc.	11.25	13 865	4.08	
42.03	Prendas de vestir de cuero	10.00	11 567	2.83	
43.02	Pieles finas, preparadas o curtidas	2.25	27 441	-4.92	
43.03	Artículos de pieles finas	8.25	32 861	1.08	
44.05	Tablas coníferas, aserradas	0.00	57 192	-7.17	
44.13	Tablas no coníferas, aserradas	5.00	17 950	-2.17	
44.14	Hojas de chapa	3.50	16 650	-3.67	
44.15	Madera terciada	13.00	10 324	5.83	
44.19	Listones y molduras de madera	7.50	371	0.33	
44.20	Marcos de madera	7.50	29	0.33	
44.25	Herramientas, etc de madera	6.25	5 470	-0.92	
64.01	Calzado de caucho o plástico	20.00	13	12.83	R, BQ, GQ
64.02	Calzado de cuero	14.00	28 264	6.83	R, BQ, GQ
64.03	Calzado de madera o corcho	9.00	52	1.83	R
64.04	Calzado con suela de otros materiales	7.00	8	-0.17	

## Anexo 20 (conclusión)

<i>NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF (porcentaje)</i>	<i>Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de porcentaje)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
64.05	Partes componentes de calzado	7.75	4 654	0.58	
68.11	Artículos de cemento	4.00	3	-3.17	
69.08	Baldosas, baldosines, etc.	12.00	274	4.83	DL, BQ <sup>b</sup>
71.12	Artículos de joyería	6.75	1 902	-0.42	
73.10	Barras de hierro o acero	6.50	4 930	-0.67	
73.15	Aceros aleados	7.00	2 306	-0.17	R
73.32	Pernos, tuercas, etc. de hierro o acero	9.00	1 169	1.83	R, BQ
94.01	Sillas y asientos y sus partes	7.25	1 707	0.08	
97.03	Juguetes, n.e.p.	17.50	1 733	10.33	BQ <sup>b</sup> , DL <sup>b</sup> , R
97.04	Juegos de sociedad	8.50	353	1.33	
97.05	Artículos para diversión y fiesta	10.00	60	2.83	

<sup>a</sup>Parte o toda la posición tiene tasa NMF 0.0, pero está sujeta a derechos variables.

<sup>b</sup>La restricción se aplica a varios países.

Anexo 21

CONDICIONES DE ACCESO DE LAS EXPORTACIONES DE LAS INDUSTRIAS COMPLEJAS (DENSIDAD DE CAPITAL Y TECNOLOGIA) EN EL MERCADO DE LA CEE

NCCA	Descripción del producto	Tasa NMF (porcentaje)	Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)	Desviación de la media (unidades de porcentaje)	Barreras no arancelarias
22.08	Alcohol etílico sin desnaturar	— <sup>a</sup>	67	—	DL, ST, P
28.10	Anhídridos y ácidos fosfóricos	13.20	6 054	4.43	
28.11	Anhídrido arsenioso	6.40	5	-2.37	
28.16	Amoníaco	11.20	6 585	2.43	
29.05	Alcoholes cíclicos y sus derivados	11.20	5 735	2.43	
29.14	Monoácidos y sus derivados	11.40	444	2.63	
29.15	Poliácidos y sus derivados	11.20	31	2.43	
29.16	Acidos oxigenados y sus derivados	13.89	9 672	5.12	
29.26	Compuestos de función imida o imina	13.60	455	4.83	
29.35	Compuestos heterociclicos	11.60	14 117	2.83	
29.41	Glucósidos y sus derivados	14.40	321	5.63	
30.01	Glándulas y sus extractos	7.73	6 325	-1.04	
32.05	Materias colorantes orgánicas	11.17	508	2.40	R
33.01	Aceites esenciales y resinoides	7.00	19 129	-1.77	DL
39.06	Otras materias plásticas artificiales	16.00	12 045	7.23	
40.11	Neumáticos y cámaras de caucho	9.00	199	0.23	BQ, L, QR
48.01	Papeles y cartones en rollos o en hojas	9.00	597	0.23	ST, BQ, DL
48.09	Planchas de fibra y de cartón	11.00	13 727	2.23	
48.21	Otros artículos de pulpa o cartón	14.00	148	5.23	
70.08	Lunas o vidrios de seguridad	9.00	24	0.23	
70.13	Objetos de vidrio	15.50	1 471	6.73	R
70.14	Artículos de vidrio para alumbrado	9.67	121	0.90	
82.12	Tijeras y sus hojas	10.50	560	1.73	
84.06	Motores de combustión interna	7.50	44 203	-1.27	BQ, QR
84.08	Otros motores y máquinas	5.57	1 228	-3.20	
84.10	Bombas, motobombas, etc. para líquidos	6.50	909	-2.27	
84.17	Aparatos para tratar materia	6.25	2 886	-2.52	
84.22	Máquinas para levantar y cargar	7.00	842	-1.77	
84.36	Máquinas y aparatos para hilar	5.00	14	-3.77	
84.37	Telares y máquinas para tejer	6.00	141	-2.77	
84.38	Máquinas y aparatos para la partida 84.37	5.00	482	-3.77	
84.40	Máquinas para lavar, secar, etc., tejidos, etc.	6.25	7	-2.52	
84.41	Máquinas de coser	8.50	1 228	-0.27	AL, QR, Q

## Anexo 21 (conclusión)

<i>NCCA</i>	<i>Descripción del producto</i>	<i>Tasa NMF (porcentaje)</i>	<i>Importaciones de América Latina (miles de unidades de cuenta)</i>	<i>Desviación de la media (unidades de porcentaje)</i>	<i>Barreras no arancelarias</i>
84.51	Máquinas de escribir	6.50	310	-2.27	
84.52	Máquinas de calcular	9.75	2 795	0.98	
84.53	Máquinas de estadística	7.00	16 007	-1.77	
84.55	Piezas sueltas para partidas 84.51 a 84.54	8.25	5 460	-0.52	
84.62	Rodamientos	9.00	1 109	0.23	
84.63	Arboles de transmisión, cigüeñas, etc.	7.00	1 890	-1.77	
85.01	Máquinas generadores eléctricos	6.50	1 278	-2.27	BQ
85.08	Aparatos eléctricos de arranque	8.17	226	-0.60	
85.13	Aparatos eléctricos para telefonía, telegrafía	7.00	7 889	-1.77	
85.15	Receptores y transmisores de televisión, radio	10.00	734	1.23	BQ, DL, QR
85.18	Condensadores eléctricos	7.00	2 019	-1.77	
85.19	Aparatos y material para cortes, etc., eléctricos	8.17	3 357	-0.60	
85.21	Válvulas y tubos eléctricos	10.50	9 952	1.73	BQ, DL, LIC, QR
87.02	Vehículos automotores para pasajeros	11.00	2 451	2.23	DL, QR, P <sup>b</sup>
87.06	Otras partes para vehículos automotores	8.67	36 379	-0.10	QR
87.07	Carros elevadores de horquilla, etc.	8.00	723	-0.77	
87.12	Partes y piezas para partida 87.09 a 87.11	8.75	78	-0.02	QR
88.02	Aerodinos, paracaídas giratorios, etc.	12.00	5	3.23	DL, QR
88.03	Partes y piezas para partidas 88.01 y 88.02	5.00	3 280	-3.77	
89.01	Barcos no comprendidos en otras partidas	4.00	644	-4.77	DL, QR
89.02	Remolcadores	L	58	-8.77	QR, P
89.03	Barcos faros, dragas, etc.	L	241	-8.77	
92.11	Fonógrafos, dictáfonos, etc.	8.67	7 704	-0.10	

<sup>a</sup>Esta posición tiene un derecho específico y no se pudo calcular el equivalente ad-valorem.

<sup>b</sup>En Irlanda solamente.

## Estructura socioeconómica y crisis del sistema

Reflexiones al cumplirse  
nuestros primeros treinta  
años

Dr. Raúl Prebisch\*

El autor continúa y amplía en este artículo el análisis crítico del capitalismo periférico que iniciara en otro publicado en el primer número de esta Revista. Su idea central afirma que el desarrollo en las sociedades de la periferia —proceso mediante el que la acumulación de capital en bienes y formación humana permite aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, e incrementar así el producto total— no se lleva a cabo con la eficiencia social que sería necesario y, en muchos casos, ni siquiera con eficiencia económica.

La totalidad del artículo está destinada a explicar las causas de este fenómeno, desde aquellas que se vinculan más directamente con el dinamismo interior de las sociedades periféricas y que giran alrededor del proceso de generación, apropiación y uso de los frutos del progreso técnico, hasta las referidas al relacionamiento exterior de éstas y que tienen que ver en especial con la difusión de las pautas de consumo de los centros, la presencia de las transnacionales y la succión de ingresos periféricos.

La acción interrelacionada de estas causas, y muchas otras que el autor presenta a lo largo del texto, termina por constituir un tipo de sociedad —la 'sociedad privilegiada de consumo' en contraste con la de 'infraconsumo'— que no puede satisfacer las demandas impulsadas por la democratización social y política, y entra en una crisis cuya solución sólo podrá lograrse mediante transformaciones tan profundas como las causas que la provocan.

\*Director de la Revista.

## Introducción<sup>1</sup>

### 1. Las contradicciones del desarrollo en la periferia latinoamericana

Desarrollarse a imagen y semejanza de los centros, tal fue y sigue siendo el sentido del capitalismo imitativo de la periferia latinoamericana a la cual circunscribo este escrito. Si en los centros se ha llegado a difundir el bienestar a grandes masas de la población y esto no sin ciertos efectos desconcertantes de la técnica por su ambivalencia ¿por qué no habríamos de lograr lo mismo entre nosotros?

Estamos muy lejos de conseguirlo a la luz de la experiencia de estos últimos decenios. Más aún, creo que esta experiencia nos demuestra que las disparidades sociales antes que disminuir más bien se van ensanchando. Porque en realidad el capitalismo periférico tiende a excluir de los frutos del desarrollo a grandes masas de

<sup>1</sup>Si bien este trabajo concierne a la América Latina en general, la interpretación de los fenómenos del desarrollo de cada país en particular ha de tener en cuenta las condiciones en que se operan tales fenómenos, la etapa que atraviesan las mutaciones que ocurren en su estructura socioeconómica y los cambios en el poder político que las acompañan.

Me complace expresar aquí mi reconocimiento a mis colegas en la CEPAL que han colaborado en la crítica a este escrito. Manuel Balboa ha discutido conmigo la teoría del excedente con sugerencias constructivas; Anibal Pinto ha leído con paciencia y meticulosidad el texto y ha contribuido a esclarecerlo y modificarlo en puntos importantes de teoría económica; Jorge Graciarina me ha presentado muy útiles observaciones, sobre todo en materia sociológica; y Octavio Rodríguez, que conoce a fondo el pensamiento de la CEPAL, me ha ayudado a despejar ciertas vinculaciones significativas. *Last but not least*, Adolfo Gurrieri, colaborador inmediato, ha dialogado continuamente conmigo mientras elaboraba mis ideas presentándome puntos de vista que me han ayudado mucho en mi pensamiento; y ha editado escrupulosamente el texto con la colaboración de Gregorio Weinberg, editor de la Revista.

la población en los estratos inferiores de la estructura social; y, asimismo, se vuelve cada vez más conflictivo al avanzar el proceso de democratización.

He tratado de explicar estos fenómenos en mi trabajo anterior y ahora prosigo mi análisis, persuadido de que para obrar deliberadamente sobre la realidad, o mejor dicho para transformarla, debe conocerse primero e indagar por qué aquellas esperanzas se fueron desvaneciendo, sobre todo en quienes han logrado desembarazarse de preconcepciones dogmáticas.

Muy serias son las contradicciones que se manifiestan en el sistema: prosperidad, y a veces opulencia, en un extremo; persistente pobreza en el otro.

Difícilmente pudo haberse imaginado hace algunos decenios el impulso notable de la industrialización; la capacidad, iniciativa y empuje de muchos empresarios y las crecientes aptitudes de la fuerza de trabajo en sus distintos grados de calificación. Se han alcanzado elevadas tasas de desarrollo y se está aprendiendo a exportar manufacturas contra obstáculos internos y externos que antes parecían muy difíciles de superar. Y está penetrando el progreso técnico donde tardaba en llegar, especialmente en la agricultura tradicional.

Pero el desarrollo estuvo extraviándose desde el punto de vista social y gran parte de esas energías vitales del sistema se están malogrando consideradas desde el ángulo del bienestar colectivo, porque se despliegan en el ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo.<sup>2</sup>

Mi conclusión es terminante: la sociedad consumista es incompatible con la integración en el sistema de las grandes masas que vegetan en la sociedad de infra-

consumo. Que en la primera pueda alcanzarse gran eficacia económica, no me cabe duda alguna; pero tampoco vacilo en afirmar que el sistema carece fundamentalmente de eficacia social. No es ésta, sin embargo, la única conclusión que puede inferirse. Hay otra, también, y muy seria. Y si las expongo ahora es para brindar una idea acerca del sentido de mis esfuerzos.

La sociedad privilegiada de consumo no podría conciliarse, a la larga, con el avance de la democratización. Y sólo puede funcionar regularmente cuando, según las fases de la estructura socioeconómica, este proceso está contenido, o cuando, después de haber tomado gran impulso, es interrumpido con el empleo de la fuerza. Y ello acontece no tanto por las fallas intrínsecas de la democratización, que sin duda las tiene, como por las fallas profundas del sistema.

Entre estas últimas, las más notorias atañen a la distribución del ingreso, que es donde se presentan aquellas crecientes disparidades a las que acabamos de aludir. La apropiación del fruto del progreso técnico en el capitalismo periférico constituye en gran parte el resultado arbitrario de un juego de relaciones de poder que surge de la estructura social. Este juego no obedece a ningún principio regulador que esté inspirado en consideraciones de equidad, pues ellas son ajenas al funcionamiento del sistema. La distribución del ingreso tiene su particular dinámica, que en el curso del desarrollo se manifiesta a través de fenómenos cada vez más conflictivos. Y con el transcurso del tiempo estos fenómenos desembocan en la crisis del sistema.

Sostengo aquí que el origen de todo ello, si se me permite simplificar, está en que ese fruto de la mayor productividad que trae aparejada la propagación de la técnica de los centros en la periferia tiende a concentrarse en gran parte en los estratos superiores de ingreso, sobre todo en virtud

<sup>2</sup>El término sociedad privilegiada de consumo o sociedad consumista, como quiera llamarse, denota la imitación exagerada y prematura de las pautas de consumo de los centros.

del poder económico de estos estratos. Es decir, no tiende a difundirse como suponen las teorías neoclásicas, que han vuelto a florecer y a influir sobre la praxis del desarrollo. Teorías que se formulan en abstracto, muy lejos de la estructura socioeconómica, en tanto que esa apropiación del fruto del desarrollo es de índole fundamentalmente estructural. Prescindir de la estructura significa extraviarse en un callejón sin salida.

Pues bien, sobre tales estratos superiores se asienta la sociedad privilegiada de consumo, en la que participa asimismo un limitado sector de la fuerza de trabajo caracterizado por su poder social. En el ámbito restringido de aquélla, el crecimiento del ingreso puede alcanzar ritmos sumamente elevados que suelen suscitar la admiración de propios y extraños.

Pero aquí habría que preguntarse ¿cómo es posible desenvolver en tal forma la imitación del consumo de los centros y simultáneamente acumular capital para impulsar la propagación de su técnica?

## 2. Excedente y acumulación insuficiente

Veamos ahora uno de los puntos de mi interpretación teórica que deseo recalcar por la considerable significación que reviste. Me refiero al excedente, o sea, aquella parte del fruto de la mayor productividad que, debido a la gran heterogeneidad de la estructura socioeconómica no se difunde entre la gran masa de la fuerza de trabajo y queda en manos de los propietarios de los medios de producción. Estos medios se van concentrando cada vez más en los estratos superiores por el desenvolvimiento mismo del sistema. Y de esta manera el excedente que de ellos se deriva tiende a crecer incesantemente. Además, trato de demostrar que el ritmo con que este fenómeno ocurre es superior al ritmo de crecimiento del producto global de la economía. Y así, cuanto más adelanta el

desarrollo, el excedente alcanza dimensiones que permiten a los estratos superiores imitar de más en más el consumo de los centros y, al mismo tiempo, introducir técnicas de creciente capital y productividad.

Mayor productividad significa menor empleo de fuerza de trabajo por unidad de capital. Pero simultáneamente esa mayor productividad acrecienta el potencial de acumulación de capital. Si este potencial se empleara plenamente se multiplicaría la absorción de fuerza de trabajo y mejorarían progresivamente sus ingresos. El sistema iría por tanto mejorando su eficacia social.

Pero no sucede así. Porque buena parte de ese potencial se disipa en la sociedad de consumo y en la succión de los ingresos periféricos que realizan los centros, tan estrechamente vinculados a aquélla.

Podría afirmarse que, cuanto mayor sea el ritmo de aumento de la productividad, tanto más debería elevarse el ritmo de acumulación de capital gracias al crecimiento del excedente; pero el desarrollo progresivo de la sociedad consumista no permite hacerlo. Por el contrario, cuanto más aumenta la productividad, tanto más tiende la sociedad consumista a encerrarse dentro de sí misma en el juego de las leyes del mercado. Y de este modo su dinámica puede llegar a ser impresionante, con manifiesto desmedro de la eficacia social del sistema. Y no sólo se debilita la absorción ascendente de los estratos inferiores, sino que sobrevienen asimismo fenómenos de redundancia de fuerza de trabajo, redundancia que se mantiene de un modo u otro en tales estratos o se inserta espuriamente en los estratos intermedios, en especial en la órbita del Estado.

Por aquí es por donde se desvanece el mito de la expansión indefinida del capitalismo periférico y su papel esencial en la difusión del bienestar humano. Expansión para unos pocos pero no para muchos

otros. Esa dinámica de la sociedad privilegiada de consumo, en rigor, no podría darse sin el excedente. Y el excedente no podría darse sin la debilidad de la fuerza de trabajo que se va absorbiendo en el sistema para compartir el fruto de la mayor productividad, bajo el imperio de aquellas leyes.

Sin embargo, la tendencia de la sociedad consumista a desenvolverse intensamente dentro de sí misma no se mantiene en forma indefinida, sin nada que se le oponga, ya que en el curso del desarrollo surge otra tendencia, contradictoria con la primera, que trata de extender hacia abajo las ventajas del desarrollo, pero sin corregir el origen de las disparidades distributivas y de la insuficiencia absorbente del sistema. El conflicto entre ambas tendencias sólo es cuestión de tiempo.

En efecto, durante el proceso caracterizado por las mutaciones de la estructura social que acompañan a la propagación de la técnica, se van ampliando los estratos intermedios, y ello posibilita la democratización, no sin grandes obstáculos. Y de esta manera, la fuerza de trabajo desfavorecida en tales estratos adquiere un creciente poder sindical y político que le permite ir mejorando a expensas del crecimiento del excedente tanto sus niveles de consumo de bienes como de servicios del Estado.

Ahora bien, el crecimiento del excedente con ritmo superior al del producto global posibilita esa mejoría en ciertas fases de las mutaciones estructurales. Pero a medida que avanzan tales mutaciones, esa desigualdad de ritmos se va atenuando, no solamente por la pugna redistributiva de los estratos intermedios, conforme mejoran su capacidad de compartir y de defender las mejoras logradas, sino también por el acrecentamiento, a veces considerable, de los servicios del Estado y, entre ellos, los gastos militares que también imitan las formas cada vez más

costosas de los centros. Y además, por aquel fenómeno de absorción espuria de fuerza de trabajo.

### *3. La crisis del sistema y el liberalismo*

Se alcanza así un momento en que el excedente deja de crecer con ritmo superior al del producto global. Ha llegado a su máximo, es cierto, y si pudiera mantenerse así, creciendo como el producto global, podría continuar desenvolviéndose regularmente e impulsando la sociedad de consumo toda vez que la pugna redistributiva se detuviera en este límite. Pero no tiene por qué detenerse allí, cuando hay todavía una cuantiosa materia redistribuible. Como ya dijimos, el juego de relaciones de poder no está guiado por principio equitativo alguno que lo regule. Y al avanzar la pugna y traspasar aquel límite, los estratos superiores demuestran que, no obstante haber tenido que compartir el poder político con los estratos intermedios, y también con los inferiores, disponen aún de ciertos resortes muy importantes gracias a su poder económico. Son los resortes monetarios que les permiten resarcirse de las consecuencias de la pugna y de aquellos gastos del Estado, trasladando la carga a otros mediante el alza de los precios. Así se despliega la espiral inflacionaria, un nuevo tipo de inflación social que se agrega frecuentemente a las formas tradicionales de este fenómeno.

La espiral trae aparejado el desbarajuste de la economía y su desintegración social. Y ello, tarde o temprano, lleva a los estratos superiores a acudir a otro de los resortes del Estado; el resorte de la fuerza. Se restablece así la dinámica del excedente, que no es solamente la dinámica de la acumulación sino también la dinámica de la sociedad privilegiada de consumo, como que ambas son inseparables en el sistema. Sólo que ello se cumple

no a expensas de los pocos que consumen mucho sino de los muchos que consumen poco.

Es pues ingente el costo político y social del restablecimiento de la sociedad privilegiada de consumo.

El avance democrático parecería pues incompatible con ese tipo de sociedad. Traspuestas ciertas fases estructurales, el proceso político tiende, en efecto, a desplazarse con más celeridad que el proceso económico, pues éste, si bien muy intenso, se desenvuelve en el ámbito restringido de aquélla, en tanto que el avance democrático se empeña en extender los frutos del desarrollo a grandes grupos sociales desfavorecidos por el juego de las leyes del mercado.

Es cierto que la crisis del sistema se aleja cuando recursos abundantes que obtiene el Estado en la explotación de la riqueza natural de un país permiten, por un tiempo más o menos prolongado, satisfacer a la vez las exigencias de los estratos favorecidos y la presión redistributiva de la fuerza de trabajo desfavorecida. Pero no por ello desaparece la tendencia a excluir los estratos inferiores.

No es extraño que los partidarios del liberalismo económico atribuyan la crisis a la violación de las leyes del mercado por la interferencia del poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Hay aquí un error profundo que conviene desentrañar desde ahora para comprender mejor la índole del sistema, sin perjuicio de exhibarnos después, oportunamente, sobre asunto de tamaña importancia.

El liberalismo acude, desde luego, a las teorías neoclásicas para fundar esa afirmación. Pero estas teorías ignoran el fenómeno estructural del excedente, pues sostienen que el aumento de productividad, en un régimen de plena competencia, tiende a difundirse en toda la colectividad a través del alza de las remuneraciones de la fuerza de trabajo y el des-

censo de los precios. Pretendo demostrar que el excedente tiende a retenerse y acrecentarse en el juego de las leyes del mercado, aun cuando la competencia actúe plenamente, sin restricción alguna.

El excedente proviene del poder económico de los estratos superiores y forma parte integrante del sistema, como también el poder de compartimiento de la fuerza de trabajo en fases avanzadas de su evolución. Es cierto que los fenómenos conflictivos que ello acarrea conducen fatalmente a la crisis. Pero así es el sistema con sus tendencias excluyentes y conflictivas.

Las teorías neoclásicas ignoran semejantes tendencias. Por el contrario, sostienen que el sistema, librado sin interferencias a su propio impulso, tiende a alcanzar posiciones de equilibrio, donde se obtienen tanto la eficacia económica como la eficacia social. El razonamiento es riguroso, pero parte de supuestos que no coinciden con la realidad.

La falta de correspondencia que encierran los razonamientos neoclásicos con la realidad del capitalismo periférico no significa que carezcan de influencia práctica. En verdad, las teorías económicas no suelen aceptarse únicamente por su valor intrínseco, sino por responder a intereses y aspiraciones de quienes tienen la gravitación necesaria para imponerlas. Así, cuando se acude al empleo de la fuerza para enfrentar la crisis del sistema, las condiciones se tornan favorables a la aplicación de ciertos principios del liberalismo económico, si bien convenientemente aderezados para responder a aquellos intereses y aspiraciones, y no siempre seguidos con inteligente virtuosismo. Sólo que este reflorecimiento tardío del liberalismo económico requiere sofocar el liberalismo político.

Aunque surgidos ambos de la misma vertiente filosófica, terminan en un dramático antagonismo. Y no podría ser de otra manera debido al falseamiento del

liberalismo económico por las graves consecuencias que se siguen de aquel fenómeno extraño de la apropiación del excedente, tan ajeno a la sublimación de sus razonamientos.

#### 4. *Las relaciones centro-periferia*

Este resurgimiento del liberalismo económico también se extiende a las relaciones centro-periferia, como que las teorías neoclásicas se empeñan en desconocer las disparidades estructurales que tienden al estrangulamiento externo de la periferia, así como el juego de relaciones de poder, que tanto influye en el proceso distributivo internacional bajo el signo de hegemonía de los centros, sobre todo del centro principal del capitalismo. Y tampoco deja de ser incongruente, aunque muy explicable, que se invoque la libertad económica para promover la expansión periférica de las empresas transnacionales, como si ellas fueran la expresión más auténtica de la libre competencia en los mercados periféricos.

Las transnacionales son de antigua data. Otrora explotaron en la periferia sus recursos naturales y servicios públicos — y en cierta medida siguen haciéndolo — y ahora explotan afanosamente las innovaciones que en los centros tienden a dejar de serlo. Y son claras sus características oligopólicas.

Sin embargo, las transnacionales no podrían haber alcanzado un papel tan importante en la periferia sin la sociedad privilegiada de consumo, aunque ellas, por su parte, contribuyen notablemente a su exaltación. Se está dando en realidad una trabazón muy fuerte de intereses entre las transnacionales y los estratos favorecidos.

Entendámonos bien. Este papel tan importante de las transnacionales no debería llevarnos demasiado lejos en su interpretación. Si por arte de magia desa-

parecieran en la periferia, no por ello se evaporaría el excedente ni se eliminarían las tendencias excluyentes y conflictivas del sistema. Tampoco se corregirían por ese solo hecho aquellas disparidades estructurales en las relaciones centro-periferia. Pero se aliviarían, sin duda alguna, los consabidos fenómenos de dependencia.

Ya hemos expresado en otro trabajo que si se utilizara a fondo el excedente en la acumulación de capital, esto es, si los estratos favorecidos destinaran una mayor proporción de sus ingresos a acumular más, en vez de consumir desorbitadamente, se aceleraría el ritmo de absorción de la fuerza de trabajo, sobre todo en los estratos inferiores y mejoraría progresivamente la distribución. El sistema se aproximaría a su eficacia social. Pero en vez de apelar al propio esfuerzo de acumulación se acude a las transnacionales para hacer por manos ajenas lo que en gran parte podría hacerse con las propias, mediante la plena utilización del potencial del excedente.

Comoquiera que sea, si los estratos favorecidos acumularan más, no se daría la expansión impresionante de la sociedad privilegiada de consumo. Y las transnacionales no tendrían un campo tan fértil para explotar las innovaciones que impulsan exageradamente la demanda si no ocurriera este extravío social del capitalismo periférico.

#### 5. *El papel del mercado*

El liberalismo económico atribuye a las leyes del mercado el supremo papel regulador del desarrollo. Y la impugnación de aquél lleva con frecuencia a abominar asimismo del mercado.

En modo alguno creo que el mercado sea el supremo regulador de la economía. Sin embargo, tiene gran significación económica y también política. Lo admito

sin reticencias para disipar desde ahora posibles confusiones.

Se invoca al mercado como mecanismo espontáneo para la asignación del capital y demás recursos productivos, en función de la demanda y siempre que la competencia funcione correctamente. Pero esa demanda proviene de una cierta distribución del ingreso que dimana, a su vez, de una determinada estructura socioeconómica y de las relaciones de poder que derivan de ella y de sus mutaciones. Y ya hemos visto que esta distribución es muy desigual, y ella deja, además, al margen del desarrollo a una parte considerable de la población. Podría pues admitirse que las leyes del mercado representan una solución racional aunque circunscrita a los estratos favorecidos: pero en modo alguno racional desde el punto de vista colectivo, afirmación ésta que entraña por cierto un juicio de valor. Y a buen seguro que tampoco se consigue esa racionalidad cuando el poder sindical y político de los estratos intermedios trata de contrarrestar esas leyes del mercado.

Mas tampoco desde el punto de vista de la demanda podría hablarse de la soberanía del consumidor. En un régimen de competencia nadie obliga a nadie a comprar lo que no quiere; se adquiere lo que se desea cuando hay medios para hacerlo. Pero lo que se quiere es, en gran parte, el resultado del arte de sugestión colectiva que se ejerce cada vez más con el portentoso desenvolvimiento de los medios de comunicación y difusión social. ¡La soberanía dirigida! Caso muy claro es éste de ambivalencia de la técnica; sirve para informar, pero al mismo tiempo para deformar. El carácter negativo de esa ambivalencia se opone al positivo en la soberanía del consumidor. Y no hay contrapeso alguno en los medios de difusión masiva al servicio de la sociedad de consumo.

El mercado carece en rigor de horizonte social. En un sistema que tuviera ese

horizonte, esto es, que resolviera con racionalidad colectiva el problema de acumulación y al mismo tiempo redujera progresivamente las grandes desigualdades distributivas, el mercado podría llegar a ser un mecanismo eficiente.

Por supuesto que no cabría dar al mercado ese horizonte cambiando su nombre tradicional. Discurren ahora ciertos economistas liberales de la periferia acerca de la economía social de mercado; nueva prueba de la dependencia intelectual que predomina en nuestras tierras, pues tal expresión se ha acuñado en países de grado muy alto de desarrollo donde se ha eliminado la pobreza —salvo en algunos reductos— gracias a un dilatado período de acumulación de capital. Sin embargo, y aunque la pugna distributiva ha tomado un giro desconcertante, es allí muy elevado el contenido social del desarrollo. ¿Podría decirse lo mismo de la periferia?

Desde luego que el mercado no es responsable de las grandes disparidades distributivas, como tampoco lo es del desperdicio del potencial de acumulación que impide la integración social de los estratos inferiores. Ni es responsable el mercado ni tampoco podría hablarse de una economía social de mercado si en él se reflejan las grandes fallas del desarrollo. Lo que importa es saber qué hay en la estructura social, detrás del mercado.

Mucho más seria es aún esta incongruencia cuando se reflexiona que, al emplear la fuerza para restablecer el funcionamiento del sistema, se sacrifica el consumo de vastos estratos sociales para que los estratos superiores recuperen su posición, y acaso la eleven, en la sociedad privilegiada de consumo.

El mercado tampoco tiene horizonte temporal. Cuando las empresas calculan las combinaciones que más les convienen no incluyen en el costo de producción las consecuencias de sus decisiones sobre el medio ambiente ecológico y humano, ni

sobre la disponibilidad futura de recursos naturales agotables. Su concepto de eficiencia económica no va generalmente mucho más allá de sus intereses inmediatos, los que deben distinguirse del interés colectivo considerado con un criterio de largo alcance.

En síntesis, es incorrecto atribuir al mercado las fallas del sistema; es más bien la expresión de esas fallas. Conviene subrayarlo pues a veces se sostiene que para evitar esos defectos será necesario abolir el mercado en la transformación del sistema.

La abolición del mercado llevaría inexorablemente a decidir en la cúspide del sistema qué debe consumirse y qué debe producirse. Significa, en realidad, la abolición de la libertad económica, aun en la medida limitada en que ella se ejerce en el juego de ese mecanismo.

#### 6. *Transformación y ética del desarrollo*

La transformación del sistema debe dar eficacia social al mercado y consagrar, además, el derecho esencial de la libertad del individuo de elegir su ocupación y expresar sus preferencias en materia de consumo, todo esto como parte integrante de una más amplia concepción humana que no podría vulnerarse sin tener muy graves consecuencias. Trátese de uno de los derechos fundamentales, adulterados como están ahora, por la estructura socioeconómica.

Si se pretendiera abolir el mercado en absoluto ello exigiría concentrar todos los medios productivos en manos del Estado, para que éste adopte las decisiones de consumo, producción y empleo.

Esta socialización de los medios productivos por parte del Estado con toda la gestión de los mismos en sus manos, le otorgaría un poder político incontrastable, el que se opondría a la concepción de la con-

vivencia democrática y de los derechos humanos, que se ha logrado alcanzar no sin grandes vicisitudes históricas como una de las más altas conquistas de la civilización occidental.

Debe establecerse una fundamental diferencia entre este concepto y el uso social del excedente con fines de acumulación y distribución del ingreso. La gestión independiente de los medios productivos es perfectamente compatible con ese uso social del excedente. Me refiero tanto a la independencia de las grandes empresas con respecto al Estado, como con respecto a los intereses privados que ahora concentran en sus manos la mayor parte de los medios productivos.

Dos siglos de creer en la eficacia reguladora del mercado han impedido el surgimiento de una ética del desarrollo, que sería una exigencia ineludible frente a la ambivalencia de la técnica. Gracias a la técnica se ha logrado un aumento casi inconcebible del bienestar humano para gran parte de la población de los centros. Se ha conseguido realizar una utopía. Y la periferia tiene el singular privilegio de tener acceso a aquello que en los centros requirió mucho tiempo a lo largo de una evolución tampoco exenta de grandes sacrificios. En virtud del progreso técnico se ha obtenido lo que habría sido inconcebible hace algunas generaciones. Todo ello también acarreó consecuencias negativas muy graves y notorias.

A decir verdad, el sentido de interés privado que impulsa la aplicación de la técnica no resuelve los problemas del deterioro ecológico ni la explotación irresponsable de recursos naturales agotables. Aunque algunos futurólogos exageren el peligro que ello representa, no podría negarse la ineludible necesidad de la previsión del futuro, inspirada en muy fuertes consideraciones éticas.

Ni las fuerzas del mercado ni el juego político suelen ir más allá de considera-

ciones inmediatas. El juego político se circunscribe generalmente a las aspiraciones e intereses de quienes ya están sobre el planeta, pero no toma en consideración a sus futuros moradores, y esto cuando el futuro se aproxima cada vez más al presente. ¿Quiénes representan a los que aún no existen? Solamente un concepto ético que introduzca en la política un horizonte de tiempo, una gran responsabilidad para con el futuro, podrá responder a esta interrogante.

Lo que ya se sabe al respecto impone la previsión; y también lo que podría llegar a saberse mediante la investigación científica. Conciuerdan quienes tienen autoridad para hacerlo que la investigación biológica, en su fase actual, ha llegado a una potencialidad catastrófica que no podría enfrentarse sin la orientación de ciertos principios éticos.

También se requiere un concepto de responsabilidad moral en materia demográfica, pues tampoco están representados quienes no nacieron todavía, y si no se ejerce esa responsabilidad, el futuro acarreará problemas muy graves de convivencia humana.

La falta de responsabilidad moral ante un presente cuyos males son notorios, y frente a un futuro promisor e inquietante a la vez, está llevando a la tremenda frustración del desarrollo, frustración que no se tradujo aún, ni en los centros ni en la periferia, en un cambio de actitudes que impulsen la transformación del sistema.

Dentro de este cambio de actitudes es forzoso encarar también el excedente bajo el prisma de una ética del desarrollo. Habría entonces que interrogarse: ¿A quién corresponde el excedente? Esta pregunta carece de respuesta científica.

Puesto que el excedente es la parte del fruto del progreso técnico que no se traslada a la fuerza de trabajo debido a la gran heterogeneidad de la estructura socioeconómica periférica, podría pensarse

que el excedente corresponde a la fuerza de trabajo. ¿A qué fuerza de trabajo? ¿A la que se emplea con mayor productividad mediante la acumulación de capital? Admitámoslo por un momento. Si el excedente se le transfiriera en el juego de las relaciones de poder, con ello no se resolvería el problema de acumulación, antes bien, se agravaría y acentuaría la tendencia excluyente del sistema, en grave desmedro de los estratos inferiores.

Algún sociólogo latinoamericano, al referirse a estos estratos que el sistema no absorbe, y que en consecuencia tampoco generan excedente, afirma que el sistema los explota por extensión. En tal caso, si el excedente se distribuyera a la fuerza de trabajo absorbida en capas de creciente productividad: ¿le correspondería también a ella el papel de explotadora por extensión de los que quedan en los estratos inferiores?

Y si se trata de un recurso natural cuya extracción, gracias al progreso técnico, se realiza con una fuerza de trabajo relativamente pequeña, ¿correspondería a esta fuerza de trabajo el excedente así logrado?

¿Y cómo entran en escena los científicos y tecnólogos responsables de las innovaciones que aumentan la productividad? ¿El excedente corresponde a quienes hoy participan en el proceso, o también pertenece a quienes lo hicieron ayer? Si admitiésemos este último criterio ¿no nos encontraríamos con un caso similar al de hacer justicia retrospectiva a aquellos grandes artistas del pasado que vivieron y murieron en la indigencia, cuando sus obras alcanzan ahora precios fabulosos?

Tampoco aquí hay solución científica. La solución es fundamentalmente ética: acumular el excedente para brindar a todos las ventajas del desarrollo y hacerlo también con una disciplina distributiva cuyas consideraciones éticas no podrían

justificar la arbitrariedad que entraña ahora el juego de relaciones de poder.

### 7. Las actitudes de los centros

Debe reconocerse que los centros son cada vez más conscientes de los grandes problemas emergentes de la ambivalencia de la técnica; pero se obstinan en cerrar los ojos a las consecuencias de la técnica cuando ella penetra en la estructura socioeconómica de la periferia. Ponderan, desde luego, su enorme potencial de bienestar humano, pero no así los nuevos e intrincados problemas que nos plantean. También son muy pocos quienes entre nosotros han llegado a persuadirse de ello. Digo esto sin reticencia alguna, pues cuanto más penetro en esos problemas, tanto menos comparto ciertas actitudes de quienes pretenden exculparnos de nuestra responsabilidad moral atribuyendo todos los males de la periferia a la culpa de los centros.

Hay que compartir responsabilidades. Y estas responsabilidades recaen más pesadamente sobre los poderosos. Los poderosos son en este caso los centros y también quienes en la periferia disfrutan de los privilegios de la sociedad consumista.

Digámoslo rotunda y francamente: la responsabilidad de transformar el sistema es nuestra. Pero el cumplimiento de esta responsabilidad, de suyo sumamente difícil, lo sería mucho más aún si los centros no acatan su propia responsabilidad de cooperación que, en resumidas cuentas, además de constituir una responsabilidad moral, concierne asimismo a su propio interés económico y político si, en una previsoría visión de largo aliento, logran sobreponerse a los intereses a corto plazo que los dominan.

Son escasos los síntomas de que se inclinen a hacerlo. Más aún, están muy lejos de comprender los problemas de la

periferia, aunque comprender no es todo. Como decía U Thant, ¡comprenden muy bien su situación tanto la araña como la mosca que ha caído en sus redes!

En estos treinta años de CEPAL he visto desfilar una sucesión impresionante de actitudes incomprensivas así en los centros como en la periferia. Y algo más, pues sobre todo en los primeros tiempos, venían acompañadas por parte de los primeros de cierta suficiencia intelectual, cuando no de arrogancia, frente a los esfuerzos iniciales de lograr autenticidad en la interpretación de nuestros propios fenómenos de desarrollo.

En aquellos primeros tiempos prevalecían las teorías pretéritas de la división internacional del trabajo, ampliamente compartidas en la periferia; de ahí la tesis cepalina de la industrialización como exigencia ineludible del desarrollo.

Igualmente sería fue la actitud, que dista mucho de haber desaparecido, que consiste en elegir algunos aspectos parciales y fragmentarios del desarrollo para predicar la 'buena doctrina', a veces, muchas veces, con acento admonitorio.

La solución del problema del desarrollo, se nos expresó con insistencia, radica en la población. ¡Actúese deliberadamente sobre su crecimiento y déjense libres las fuerzas de la economía impulsadas por las transnacionales! De esta manera se eludía también la necesidad de cooperación financiera. ¿Acaso no manifestó una eminente personalidad de los Estados Unidos que un dólar gastado en control de la natalidad equivalía a mil dólares de aportes de recursos internacionales?

Después le tocó el turno a la educación. ¿Quién podrá negar su significado, no sólo económico sino cultural? Pero en esa visión fragmentaria de un fenómeno global se olvidaba con frecuencia que este problema no podría tratarse ni resolverse fuera del contexto del desarrollo y de la necesidad ineludible de acelerar la acu-

mulación y cambiar la composición del capital.

#### 8. *El descubrimiento de la pobreza periférica*

Ahora se ha puesto el acento en la pobreza crítica y en las necesidades básicas. Algunos economistas de los centros han descubierto tardíamente este fenómeno de la pobreza. Ignoran por supuesto que, con referencia a América Latina la pobreza crítica es otro de los graves problemas que tratamos de explicar con gran franqueza, sobre todo en diversos informes de la CEPAL, que datan de tiempo atrás; y entre ellos el último que me correspondió presentar a los gobiernos en 1963. No vacilo en reproducir a continuación lo dicho entonces:

“Sobre la base de datos conjeturales podría estimarse que alrededor de la mitad de la población actual tiene un exiguo ingreso medio personal de 120 dólares por año. Y ese vasto conjunto social sólo representa aproximadamente una quinta parte del consumo personal total de América Latina, con los más altos coeficientes de infra-alimentación, mal vestido y peor vivienda, así como enfermedades y analfabetismo; y también con las tasas más elevadas de reproducción.

“Es allí donde tiene que concentrarse primordialmente el esfuerzo de desarrollo. Aquella idea, no extinguida aún, de que éste se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo, ha probado ser una ilusión, así en América Latina como en el resto de la periferia mundial. Hace un siglo que nuestras economías se articularon a la economía internacional y la mitad de la población vegeta aún en formas precapitalistas incompatibles con sus

crecientes aspiraciones económicas y sociales.

“Con todo, el ingreso medio del habitante latinoamericano es apreciablemente superior al de otras regiones periféricas; y ofrece así un punto de partida ventajoso para convertir en realidad lo que ha dejado ya de ser una utopía: la extirpación de la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados.

“Sin embargo, la penetración acelerada de la técnica exige y trae consigo transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social.”<sup>3</sup>

Expresiones de esta índole pudieron haber sido calificadas de extremas en aquellos tiempos de viva contienda ideológica entre las dos superpotencias, reflejada, naturalmente, a través de este capitalismo imitativo de la periferia.

Al plantearse esta cuestión en los centros no suele percibirse su hondo significado. Por lo que parece inferirse de la profusa literatura reciente sobre las necesidades básicas mucho me temo que se pretenda resolver aisladamente este tema de la pobreza, tal vez con cierto sentido laudable de filantropía, pero eludiendo de esta manera el problema fundamental de la transformación del sistema y la cooperación internacional.

Pero ha pasado mucha agua bajo los

<sup>3</sup> CEPAL, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 3-4.

puentes desde aquel entonces, y hoy vemos a Mr. McNamara, Presidente del Banco Mundial, llamar la atención de los gobiernos con acento patético acerca de la perduración de la pobreza con la prosperidad, aun en países periféricos que acusan un elevado ritmo de desarrollo.

Y en este esfuerzo de persuasión nos dice con elocuencia Mr. McNamara:

“No sólo es frecuente que los servicios públicos esenciales estén fuera del alcance financiero y geográfico de los grupos pobres, sino que también puede suceder que los servicios existentes estén diseñados de manera tan poco adecuada que carezcan prácticamente de utilidad para sus necesidades, como por ejemplo, llamativas carreteras de cuatro carriles, pero demasiado pocos caminos de acceso al mercado; modernos hospitales de medicina curativa en las ciudades, pero demasiado pocas clínicas de medicina preventiva en las zonas rurales; prestigiosas instituciones de educación superior, pero demasiado pocos programas de alfabetización en los poblados.

“Unos servicios públicos que no estén diseñados con miras modestas y a costos unitarios reducidos acabarán, casi con entera seguridad, sirviendo a unos pocos privilegiados en lugar de a los muchos desposeídos.”<sup>4</sup>

Correctísimo, pero falta dar un paso más en este camino que en buena hora ha emprendido el Presidente del Banco Mundial. Esas extravagancias que con tanta razón le preocupan acompañan a la sociedad privilegiada de consumo. El problema de la pobreza no podrá atacarse

<sup>4</sup>Palabras de Robert S. MacNamara, Banco Mundial, Reuniones Anuales de 1977 de las Juntas de Gobernadores, *Summary Proceedings*, Washington, D.C., 1977.

con eficacia sin frenarla con energía, para acelerar el ritmo de acumulación nativa y asimismo sin establecer nuevas relaciones con las empresas transnacionales.

No estoy diciendo que el Sr. McNamara omita la exigencia de acumulación. Por el contrario, subraya más de una vez la necesidad de acelerar su ritmo. Realmente, el Presidente del Banco Mundial ha demostrado tener una clara y vigorosa concepción del desarrollo periférico y de sus exigencias de cooperación internacional.

Me inclino a creer, sin embargo, que el haber elegido principalmente la pobreza rural como tema esencial de su exposición quizás refleje su desconcierto frente a la persistente renuencia de los centros y de la periferia de encarar resueltamente los problemas de fondo.

Y no son pocos quienes, en los centros, piensan que el ataque a la pobreza crítica con algunos modestos recursos internacionales tendría la virtud de mitigar la tenaz insistencia de la periferia acerca de la necesidad de un nuevo orden económico internacional.

Desde luego que para eliminar la pobreza rural debe aumentarse la productividad agrícola y encarar, asimismo, transformaciones sustanciales en el régimen de tenencia de la tierra. Pero hay aquí una ley universal, muy conocida y ajena a los sistemas económicos, a saber, que el aumento de la productividad más allá de ciertos límites más bien estrechos, crea redundancia de trabajadores; y a éstos sólo sería posible absorberlos con un mayor ritmo de acumulación en la industria y en otras actividades. Por lo demás, ¿como aumentar la productividad de los marginados de la periferia, desde los vendedores ambulantes a los lustradores de zapatos? ¡Problema de absorción en capas técnicas de creciente productividad!

En los estratos inferiores existe, desde luego, una demanda potencial de bienes

y servicios básicos; pero no por eso se convierte en demanda efectiva porque son muy reducidos los ingresos. Y éstos son bajos porque la fuerza de trabajo de dichos estratos se encuentra en capas técnicas de muy baja productividad. Además, la que ya fue absorbida en capas técnicas de mayor productividad no pudo elevar correlativamente sus ingresos por la competencia regresiva de la que está en aquellas capas técnicas o se encuentra desocupada.

Hay que escapar pues a esa proclividad, por cierto nada infrecuente, de aislar ciertas partes de un problema de conjunto. Y lo grave es que a veces gentes de autoridad intelectual cometen ese error. Acaso este recuerdo anecdótico tenga algún valor ilustrativo.

Cuando en vísperas de la primera Conferencia de Comercio y Desarrollo visité una serie de gobiernos, tuve una reunión en el Departamento de Estado, en Washington, a fines de 1963, si mal no recuerdo. Como ya insistiera, entre otros requerimientos, acerca de la necesidad de emprender y acrecentar las exportaciones industriales de la periferia mediante un régimen preferencial, un eminente profesor, conocido por algún libro de transitoria fama sobre el desarrollo, me objetó aproximadamente en estos términos: ¿Por qué pensar en ello si la solución está en aumentar la productividad de la agricultura que es tan baja en la periferia? Mi respuesta fue breve e inspirada en la secuencia lógica de los razonamientos de la CEPAL: aumento de la productividad agrícola, estímulo vigoroso de la industrialización y crecientes exportaciones industriales para lograr una economicidad que no podría conseguirse con sólo continuar la política sustitutiva de importaciones.

Conclusión simple y categórica. Al insistir aisladamente sobre estos aspectos parciales, si bien tiene méritos indiscutibles, se corre el riesgo de desviar la aten-

ción del problema global del desarrollo, que exige transformaciones fundamentales y también cambios de gran aliento en las concepciones de cooperación internacional.

### 9. Una teoría global del desarrollo periférico

Lo que acaba de expresarse nos demuestra una vez más la necesidad de una teoría del desarrollo que, no sólo responda a la realidad periférica con validez científica, sino que también abra el paso a una transformación racional del sistema: ética para impulsar la transformación, racionalidad para realizarla.

De muy poco servirán para ello las teorías neoclásicas. En éstas, como en otras de signo opuesto, elaboradas en los centros, hay algunas observaciones teóricas que han contribuido a esclarecer los fenómenos del desarrollo periférico, junto a ciertas interpretaciones, donde se manifiesta un simplismo desconcertante. Estas teorías tienen gran predicamento en la periferia a falta de una interpretación propia y cabal de nuestros fenómenos; porque carecemos de una teoría con validez científica, de una teoría global.

Global en un doble sentido: que considere el desarrollo periférico como parte integrante del fenómeno general del capitalismo, y que, además, lo interprete como un proceso que dista mucho de ser meramente económico. No podría encerrarse una interpretación del desarrollo dentro de un círculo tan estrecho.

No concibo una teoría puramente económica del desarrollo y tropiezo con grandes resistencias por parte de los economistas neoclásicos que pasan como sobre ascuas por la estructura social periférica y sus grandes disparidades con la estructura de los centros. Ignoran, realmente, estas estructuras, como ignoran el fenómeno estructural del excedente; y pres-

cinden de los elementos sociales y políticos como elementos exógenos que perturban el curso armonioso de los fenómenos.

Con relación a la primera exigencia de totalidad, las teorías elaboradas en los centros exhiben una falsa pretensión de universalidad. Prescinden de la periferia tanto los neoclásicos, como los marxistas y los keynesianos. Quizás no habría que tomarla en cuenta, ya que parten de una noción dogmática según la cual la interpretación del proceso capitalista de los centros también sería válida para la periferia. Noción que posee un corolario lógico, a saber, que lo que es bueno para los centros también lo será para la periferia.

Evidentemente se requiere una teoría universal del desarrollo, y no una teoría para los centros y otra para la periferia. Se necesita una teoría que abarque centros y periferia en toda su complejidad, examinando la estructura de unos y otros como así también las grandes disparidades que presentan, las relaciones de poder que surgen de las diferentes estructuras, y los fenómenos de propagación e irradiación de los centros y sus consecuencias sobre el capitalismo imitativo de la periferia, fenómenos que se desenvuelven bajo la hegemonía de aquéllos, especialmente del centro dinámico principal del capitalismo.

El desarrollo del capitalismo periférico es parte de un fenómeno universal de evolución y expansión de la técnica, que se origina históricamente y continúa sin cesar en los grandes centros capitalistas. De allí que nuestro esquema centro-periferia, lejos de ser una concepción estancada, se estuvo enriqueciendo con nuevas y más hondas aportaciones.

Decía un poco más arriba, que el desarrollo no podría encerrarse en el estrecho cercado de una teoría económica, puesto que en este fenómeno intervienen facto-

res técnicos, sociales, políticos y culturales, además de los estrictamente económicos. Si razones metodológicas han llevado a los teóricos, a examinarlos por separado, animados a veces por un prurito explicable de especialización teórica, se impone ahora abarcarlos en su intrincada complejidad y dilucidar sus interrelaciones. Y hay que hacerlo para aproximarse más a la realidad que se pretende transformar. Discutir acerca de soluciones económicas en el desarrollo periférico, con prescindencia de esos otros componentes, como suelen hacerlo los adictos a las teorías neoclásicas, es un trágico desatino, del cual, por cierto, no estamos exentos en los tiempos que corren. ¡Eliminense los obstáculos políticos y sociales que trastornan el libre juego de las fuerzas económicas —vuelve a insistirse— y el sistema llegará a adquirir plena eficacia! Sólo que para lograr de esta manera la plenitud del liberalismo económico y superar la crisis del sistema, debe sacrificarse el liberalismo democrático con todo lo que entraña para la libertad individual y la vigencia de los derechos humanos.

#### *10. Necesidad de nuevas opciones*

Sin embargo, este retroceso político no podrá mantenerse indefinidamente por el mismo desgaste del empleo de la fuerza y las reacciones que ello trae aparejado. El retorno a la democratización termina por imponerse tarde o temprano. Pero si el proceso no va acompañado de una transformación sustancial del sistema, mucho me temo que ello conduzca nuevamente al juego de relaciones de poder que, con el andar del tiempo, y no mucho tiempo, lleve otra vez a desbaratar el funcionamiento regular de la economía y a desintegrarla socialmente.

Me preocupa profundamente que el sistema, por las grandes fallas que entra-

ña, desemboque en una sucesión de ciclos políticos, con períodos de democratización seguidos de períodos de represión política y agravamiento de la desigualdad social.

Frente a esa perspectiva desconcertante es mucha la responsabilidad que tenemos quienes nos ocupamos de los fenómenos del desarrollo periférico. Responsabilidad que estamos muy lejos de haber cumplido hasta ahora. Pues, ¿qué opciones supimos presentar a los actores políticos y a los actores de la fuerza? Sólo dos opciones extremas. La del liberalismo económico, que exige inexorablemente ese sacrificio del liberalismo democrático; o la opción de transferir los medios productivos al Estado y concentrar su gestión en los hombres que tienen el poder político en la cúspide de aquél, poder político que de este modo se vuelve incontrastable.

En la primera de estas opciones se interrumpe el proceso de democratización. En la otra, se lo sustituye por una concepción fundamentalmente distinta del régimen político y de los derechos humanos.

Compréndese pues la angustiada peregrinación de quienes creían compatible el avance de una de las más grandes conquistas del humanismo que, a pesar de los valores imponderables que encierra, aún no ha logrado traducirse en una ética distributiva que el sistema desconoce flagrantemente.

Parecerían ahora abrirse nuevos rumbos en la evolución de las corrientes políticas avanzadas. Se abandona el concepto de la dictadura del proletariado, o como

quiera llamársele, y se fortalece en su lugar el concepto de pluralismo democrático. ¿Pero será posible el pluralismo si el poder económico y político se concentra en las pocas manos de quienes dirigen todo el sistema?

Tras larga experiencia y ardua reflexión, he llegado a persuadirme de la incompatibilidad de esa concentración de los medios productivos y su gestión con el avance democrático. No podríamos pues eludir esa responsabilidad. Debe buscarse otro camino para transformar el sistema con un gran sentido de eficiencia económica y equidad distributiva, y a la vez de respeto y afianzamiento progresivo de los principios esenciales del liberalismo democrático. Es la opción de una gran síntesis que no podría seguirse dilatando por mucho más tiempo.

No cabe duda alguna que ello exige cambios en la estructura del poder, ya que ninguna transformación fundamental podría cumplirse sin tales cambios. ¿Pero qué hacer después? ¿En qué consiste la transformación del sistema? Esto es lo que debe discutirse con clara objetividad, no exenta desde luego de un gran sentido humano. Pero hay que hacerlo conociendo el sistema que ha de transformarse, conociendo a ciencia cierta dónde están sus grandes fallas.

El propósito de este segundo trabajo nuestro es contribuir a esa discusión, sometiendo nuestras ideas a la crítica depuradora, por implacable que sea. Sigue a nuestra anterior "Crítica al capitalismo periférico" y precede a una ulterior "Teoría de la transformación".

## I

## Resumen preliminar

*1. Indole del capitalismo periférico*

El capitalismo periférico es esencialmente imitativo, en contraste con el capitalismo innovador de los centros. Bajo el signo hegemónico de estos últimos, se abre cada vez más a su capital y a su técnica; a sus formas de consumo y otras manifestaciones culturales; a sus ideas, ideologías e instituciones.

Desenvuélvense estos fenómenos de propagación e irradiación en una estructura socioeconómica, la de la periferia, fundamentalmente distinta de la de los centros —como se verá más adelante— debido entre otros factores al gran retardo histórico con que se extiende el desarrollo.

El capitalismo periférico presenta de este modo grandes diferencias con el de los centros; se desenvuelve según su propia especificidad, por más que se proponga hacerlo a su imagen y semejanza.

La estructura socioeconómica periférica genera relaciones de poder que determinan en gran parte las notables disparidades que ocurren en la distribución del fruto de la creciente productividad que la propagación e irradiación de la técnica trae consigo. Allí se originan las tendencias excluyentes y conflictivas que caracterizan el sistema.

La intensidad del desarrollo depende primordialmente del ritmo de acumulación de capital (en bienes y formación humana). Acumulación que hace posible absorber en capas técnicas de superior productividad y eficacia la fuerza de trabajo empleada en capas técnicas precedentes de inferior productividad y eficacia.

*2. El excedente y su significación estructural*

El origen de aquellas disparidades distributivas radica, en última instancia, en la apropiación del fruto de la creciente productividad por los propietarios de los medios de producción, sea tierra o capital, en el curso de ese proceso que absorbe fuerza de trabajo.

Trátase de fenómenos esencialmente estructurales; en efecto, existe en la periferia una considerable heterogeneidad en la estructura socioeconómica, donde hay una gran masa de fuerza de trabajo con muy baja productividad y eficacia empleada en capas técnicas inferiores en que prevalecen formas tradicionales de producción. Ello impide que la fuerza de trabajo que se va ocupando en las capas superiores, en que se manifiesta incesantemente el progreso técnico, aumente sus ingresos en forma correlativa al aumento de productividad. Sólo una parte relativamente limitada de la misma tiene aptitud para compartir espontáneamente el fruto del progreso técnico. Queda así en manos de los propietarios de los medios de producción, además de su remuneración empresarial, una parte de ese fruto, que hemos llamado excedente. El crecimiento del excedente, y su retención y circulación indefinidas tienen fundamental significado en la dinámica del desarrollo periférico.

*3. La concentración y desigualdad en materia de tenencia de medios productivos*

La tenencia de medios productivos también es muy desigual y esta desigualdad tiende a acentuarse. Las nuevas capas

técnicas que agregan las empresas periféricas a las capas precedentes requieren generalmente una cantidad cada vez mayor de capital. En consecuencia, están en mejores condiciones de disponer de él, gracias al excedente, aquellos en cuyas manos se encuentra concentrado el capital en los estratos superiores de la estructura. Y como esas nuevas capas traen consigo una productividad más elevada, el excedente adicional que es su consecuencia, y que en parte se dedica a la acumulación, tiende así a aumentar la concentración del capital.

La concentración engendra pues la concentración. Se refuerza así el poder económico de los estratos superiores en el juego espontáneo de las leyes del mercado.

Conforme se desciende en la escala de tenencia de medios productivos va disminuyendo el excedente, no sólo por la menor cuantía de medios productivos, sino también porque ella dificulta la adopción de técnicas más avanzadas.

La tenencia de capital es ínfima en los estratos inferiores y por consiguiente el excedente; en el ingreso de los propietarios que a ellos pertenecen predomina más bien su exigua remuneración empresarial. La propagación de la técnica tiende pues a favorecer a los poderosos en detrimento de los débiles.

#### *4. Disparidad creciente de ingresos*

Asimismo, las leyes del mercado provocan creciente desigualdad en las remuneraciones de la fuerza de trabajo. La parte limitada de ésta en condiciones de compartir el fruto de la mayor productividad bajo el imperio de tales leyes es la que dispone de las calificaciones técnicas, administrativas, ejecutivas y profesionales cada vez mayores exigidas por la propa-

gación de la técnica y la complejidad del desarrollo.

La adquisición de estas calificaciones obedece en gran parte al poder social de los estratos superiores y los tramos más altos de los estratos intermedios de ingresos que logran oportunidades de formación, sobre todo, haciendo uso de los resortes pertinentes del Estado y aprovechando tales oportunidades gracias a sus ingresos.

La escala de compartimiento del fruto de la mayor productividad es decreciente. En los estratos intermedios, y mientras las leyes del mercado actúan sin restricciones, la gran masa de la fuerza de trabajo absorbida en capas técnicas de creciente productividad tiene una aptitud de compartimiento tanto menor cuanto más expuesta está a la competencia regresiva de los muchos que se encuentran en capas técnicas de menor productividad.

Más aún, conforme avanza el desarrollo va surgiendo una tendencia a excluir la fuerza de trabajo que se desempeña en esas capas técnicas de menor productividad, en donde se encuentra la mayor parte de los estratos inferiores de la estructura social.

Esta tendencia se explica fundamentalmente por el desperdicio del potencial de acumulación del excedente. Se malgasta debido a la imitación del consumo de los centros por los estratos favorecidos en la distribución, así como por la succión de una porción del excedente por parte de aquéllos. Trátase de los estratos que forman la sociedad privilegiada de consumo.

Conviene ahora detenerse en una explicación, un tanto esquemática, para comprender mejor la índole del fenómeno de absorción de fuerza de trabajo y la tendencia excluyente del sistema.

### 5. *El papel absorbente de la acumulación de capital*

El ritmo de absorción depende tanto del crecimiento de la productividad como del de acumulación de capital reproductivo. Si ambos ritmos fueran constantes, también lo sería el de absorción, así como el de incremento del producto global, en igualdad de otras condiciones.

A pesar de ello, sin embargo, el ritmo del excedente no sería constante sino creciente. En efecto, como ya sabemos, una parte del incremento de la productividad no se traslada de manera correlativa a la gran masa de la fuerza de trabajo desfavorecida en la distribución. Por lo tanto, los ingresos de esta fuerza de trabajo tienden a crecer menos que el producto, en tanto que el excedente tiende a crecer más que el producto.

Ahora bien, si el excedente se dedicara totalmente a la acumulación reproductiva, crecería el ritmo de ésta así como el ritmo de absorción y, por tanto el de crecimiento del producto, aunque se mantuviera constante el ritmo de la productividad. Y al absorberse así más intensamente la fuerza de trabajo de las capas técnicas de baja productividad irían disminuyendo las diferencias entre capas técnicas. Sobrevendrían de este modo dos efectos muy importantes: por una parte, se debilitaría la tendencia a excluir los estratos inferiores; y, por otra, mejoraría la capacidad de los estratos intermedios de compartir el fruto de la mayor productividad, a medida que la fuerza de trabajo se absorbiera en nuevas capas de productividad creciente. El sistema iría adquiriendo eficacia social.

Sin embargo, no ocurre así debido a la persistencia de la sociedad privilegiada de consumo y su desperdicio del potencial de acumulación del excedente. Cuanto más se desperdicia, tanto más se debilitan la absorción de fuerza de trabajo y la

capacidad de compartimiento de los estratos intermedios, bajo el imperio de las leyes del mercado.

### 6. *Redundancia y absorción espuria*

Además de la tendencia a la exclusión de los estratos inferiores, hay otro aspecto del fenómeno de absorción que agrava la ineficacia social del sistema. Me refiero al fenómeno de redundancia, esto es, de la fuerza de trabajo que la mayor productividad no permite emplear o elimina de su empleo y no se incorpora espontáneamente al sistema por ser insuficiente el aprovechamiento del potencial de acumulación.

La redundancia se debe fundamentalmente a la elevación del ritmo de productividad por la incorporación de nuevas capas técnicas y al aumento del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo.

Cuanto más sube el ritmo de aumento de la productividad, tanto más tendría que elevarse el ritmo de acumulación de capital reproductivo para que se mantenga un ritmo constante de absorción de fuerza de trabajo. Esto podría lograrse gracias al crecimiento del excedente que ese mayor ritmo de productividad trae aparejado. Pero aquí volvemos a encontrar la sociedad privilegiada de consumo y la succión de ingresos por los centros. Dado que así se malogra el aumento del excedente, en vez de dedicarse a la acumulación reproductiva, queda redundante una parte de la fuerza de trabajo a consecuencia del mayor ritmo de productividad.

La elevación del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo acentúa, por supuesto, la redundancia si como en el caso anterior no mejora el ritmo de acumulación de capital reproductivo.

### 7. *Eficacia económica y eficacia social*

Las explicaciones anteriores nos permiten comprender la dinámica del capita-

lismo periférico. La concentración de los medios productivos en los estratos superiores y el crecimiento del excedente con más intensidad que el producto, gracias al aumento de productividad, posibilitan acrecentar el consumo de aquéllos y, al mismo tiempo, lograr un ritmo de acumulación de capital reproductivo que permita seguir acrecentando el excedente. Estos dos efectos que caracterizan la sociedad privilegiada de consumo, sin embargo, se consiguen, como ya se dijo, a expensas de la absorción de los estratos inferiores y del mejoramiento de la gran masa de estratos intermedios que tiene débil capacidad de compartimiento.

Puede darse así un alto grado de eficacia económica en el ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo acompañada de creciente ineficacia social.

Compréndese ahora por qué hemos subrayado la importancia de los fenómenos de propagación e irradiación de los centros en la estructura social de la periferia. La difusión de la técnica y la desigual distribución estructural del fruto de su creciente productividad facilita la propagación e irradiación de las formas de consumo de aquéllos por la influencia cada vez más intensa de las técnicas masivas de comunicación y difusión social y la penetración de las transnacionales. En tanto que las técnicas que defienden y prolongan la vida humana aportan un ritmo elevado de crecimiento de la población, el cual suele intensificarse a medida que se desciende en la estructura social.

En esa distribución estructural del fruto de la mayor productividad tiene gran importancia el poder económico de los propietarios de los medios productivos que se concentran en los estratos superiores, así como el poder social de una porción limitada de la fuerza de trabajo en aquellos estratos y, sobre todo, en la parte más alta de los estratos intermedios.

Hay sin duda diferencias individuales, tanto entre los propietarios como en la fuerza de trabajo. Quienes tienen mayor empuje, dinamismo y capacidad individual, trasponen su estrato social y se insertan en los estratos superiores. Adquieren así un poder económico y social que acrecienta su aptitud de compartimiento y su imitación del consumo de los centros. Pueden contribuir de este modo a la eficacia económica del sistema al mismo tiempo que agravan su ineficacia social.

#### 8. *Diversificación de la demanda y ocupación*

El incremento de la productividad trae aparejado un crecimiento del producto global con más celeridad que el crecimiento de la fuerza de trabajo; tal es en esencia la significación del desarrollo. Y al crecer el producto crece también el ingreso global y la demanda, y ésta se diversifica incesantemente por obra del progreso técnico, tanto en los bienes como en los servicios personales y en los del Estado.

Puesto que hay grandes disparidades en la distribución del ingreso, también las hay en el grado de diversificación de la demanda; y ésta es tanto más intensa cuanto el ingreso de los estratos favorecidos crece con mayor intensidad.

Véase pues el estrecho vínculo entre estructura y diversificación, como que el poder económico y social de esos estratos favorecidos es, en última instancia, el factor determinante del crecimiento desigual de la demanda.

Ahora bien, la diversificación viene acompañada de cambios muy importantes en la composición del capital que se acumula y en la ocupación de la fuerza de trabajo; y estas modificaciones influyen a su vez en las relaciones de poder, en la distribución del ingreso y en la diversifica-

ción. Tal es la recíproca dependencia de estos fenómenos.

En lo que atañe a los bienes, la diversificación es relativamente pequeña en los alimentos, por razones bien conocidas, en tanto que se extiende cada vez más a los bienes industriales.

Explicase así, por esta disparidad de la demanda, el desplazamiento de fuerza de trabajo de la agricultura a la industria, y también a los servicios que se diversifican como consecuencia del aumento de productividad.

La agricultura y la fuerza de trabajo que ella emplea tienden así a quedar relegadas en la estructura social; allí prevalecen capas técnicas de baja productividad y estratos inferiores de muy escasos ingresos. El desperdicio del excedente dilata indefinidamente la absorción de esa fuerza de trabajo en capas técnicas de creciente productividad, al mismo tiempo que el ascenso relativamente lento de la demanda de alimentos, comparada con la de otros bienes, tiende por sí misma a crear redundancia en la agricultura, que no se corrige por esa insuficiencia absorbente del sistema.

Estos fenómenos se presentan sobre todo en la agricultura de consumo interno; y se agravan por el aumento de productividad que ocurre en la agricultura de exportación cuando la demanda exterior estimula la acumulación y el progreso técnico. La redundancia queda en la tierra o se desplaza a las ciudades.

Sobreviene así un fenómeno de absorción regresiva. No es la absorción ascendente en capas técnicas de creciente productividad sino la que ocurre principalmente cuando los estratos favorecidos en la distribución disfrutan de servicios personales de exigua remuneración. No se daría este fenómeno de absorción regresiva si fuera suficiente la acumulación de capital reproductivo.

### 9. Deterioro de la relación de ingreso

La ineficiencia social de la sociedad privilegiada de consumo aparece, pues, sobre todo en la fuerza de trabajo de la agricultura y en esos servicios personales de absorción regresiva. Los ingresos de esta fuerza de trabajo tienden así a deteriorarse en el curso del desarrollo, principalmente en relación a los ingresos de la fuerza de trabajo que tiene capacidad de compartimiento del fruto de la mayor productividad. Deterioro más serio aun cuando se comparan esos estratos relegados en el fondo de la estructura social con los que derivan del excedente en la cúspide.

Este fenómeno de deterioro, así como el de redundancia, se observa asimismo, si bien en forma que suele ser menos aguda, en la producción de bienes que, por ser poco avanzados, sufren las consecuencias del desplazamiento de la demanda hacia bienes técnicamente más refinados y costosos, conforme se despliega la diversificación. Y puede aparecer también en los precios de estos bienes. Esto ocurre principalmente en los bienes agrícolas, sobre todo cuando hay tierra disponible para aumentar la producción. Más aun cuando la productividad y la oferta crecen con más celeridad que la demanda. Y si la tierra es escasa, su fruto —el excedente agrícola— es apropiado por el terrateniente que la concentra en sus manos. No habrá deterioro en la relación de precios, será muy débil o mejorará, pero siempre ocurrirá un deterioro relativo de la relación de ingresos mientras se posterga indefinidamente la absorción de los estratos inferiores.

### 10. Capital reproductivo y capital consuntivo

La diversificación, dada la estructura social y sus mutaciones, tiende a acentuar la tendencia excluyente del sistema. En efecto,

los bienes técnicamente cada vez más avanzados en que ella se manifiesta requieren elevar la proporción de capital no reproductivo o consuntivo en el proceso de acumulación.

Capital reproductivo es el que contribuye a acrecentar la productividad y multiplicar el empleo en la medida en que el fruto de esta mayor productividad se destina a la acumulación. En tanto que el capital consuntivo, en vez de aumentar la productividad mejora la eficacia de los bienes así como su aptitud para responder a consideraciones de jerarquía social y a la manipulación incesante de la así llamada soberanía del consumidor.

Desde luego, ambas formas de composición de capital se combinan y están vinculadas estrechamente entre ellas. La diversificación trae consigo el aumento de la proporción de capital consuntivo, pero ello no podría darse si la productividad y el excedente no hubieran adquirido gran amplitud gracias a la acumulación de capital reproductivo. Así sucede en el capitalismo de los centros, en tanto que en la periferia la desigual distribución del ingreso favorece prematuramente ésa y otras formas viciosas de acumulación de capital consuntivo —privado y público— en detrimento de la acumulación reproductiva y, por tanto, de la eficacia social del desarrollo.

Un fenómeno similar aparece en la formación de la fuerza de trabajo que responde a las calificaciones, cada vez mayores y más complejas, que exige la diversificación a medida que se propaga la técnica de creciente productividad y eficacia. Esto concierne tanto a la fuerza de trabajo dedicada a la producción de bienes como a la que desempeña servicios personales y del Estado. Estas calificaciones, exigen, a su vez, creciente acumulación de capital en su proceso formativo. Pero al acentuarse la diversificación debido a las desigual-

dades distributivas, se exagera también la proporción de este capital en la formación de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, su incidencia desfavorable sobre la acumulación de capital reproductivo.

#### *11. Las relaciones de poder y el compartimiento de los frutos del desarrollo*

El desplazamiento de la fuerza de trabajo de la agricultura se manifiesta en una impresionante concentración demográfica en las ciudades, y esto no sólo por exigencias de la técnica, sino también debido a las grandes disparidades distributivas. La demanda y la ocupación estimulan el crecimiento urbano, y éste a su vez atrae mayor demanda y ocupación.

Los estratos intermedios, que se amplían de esta manera en los conglomerados urbanos por obra del avance técnico y la diversificación de la demanda, van abriendo paso al proceso de democratización, no sin grandes obstáculos y vicisitudes. Y la democratización se manifiesta en un creciente poder sindical y político de dichos estratos.

El poder sindical tiende a corregir aquella debilidad de compartimiento que, en el juego del mercado caracteriza a la fuerza de trabajo que van absorbiendo las capas técnicas de creciente productividad. Este poder limita, en efecto, la competencia regresiva de la fuerza de trabajo empleada en capas técnicas precedentes, así como la de su crecimiento vegetativo.

A medida que aumenta de esta manera la capacidad de compartimiento de los estratos intermedios antes desfavorecidos, éstos participan de más en más en la diversificación, junto con la fuerza de trabajo favorecida en gran parte por su poder social. Pero este fenómeno no alcanza a los estratos inferiores.

En la órbita del mercado se originan principalmente los aumentos de pro-

ductividad del sistema gracias a la acumulación de capital; y los ingresos provenientes de esta mayor productividad, a su vez, imprimen gran impulso a los servicios del Estado.

En el Estado, como órgano político del sistema, las relaciones de poder desempeñan también un papel decisivo en la distribución de sus servicios, como en su diversificación. Es cierto que el Estado desempeña servicios muy importantes que conciernen a toda la colectividad y no sólo a los componentes de poder del sistema, pero aun en este caso dichos componentes de poder tienen gran influencia en la extracción de los recursos fiscales con que se cubren tales servicios de interés general.

Aparte de estos últimos se trata de una distribución complementaria de servicios del Estado, pero cada vez más importante, de la registrada en la órbita del mercado. Y esta distribución complementaria se efectúa a través del poder político y los cambios que ocurren en su composición. Tales cambios de composición reflejan las transformaciones que acontecen en las relaciones de poder, conforme se desenvuelven las mutaciones de la estructura social antes consideradas. Y de esta manera las relaciones de poder influyen considerablemente en el empleo de los resortes institucionales del Estado para lograr sus servicios y repartir el esfuerzo fiscal que las costea.

Así, el poder económico de los estratos superiores y el poder social de los tramos más altos de los intermedios, acuden, por un lado, a tales resortes para sustentar su posición estructural y su capacidad de captación del fruto del progreso técnico y, por otro, a fin de resistirse a compartirlo con los de abajo.

Sin embargo, el desenvolvimiento de los estratos intermedios, además de su poder sindical en el mercado, les permite adquirir también poder político, como

ya se ha visto a medida que avanza el proceso de democratización. Consiguen así, estos estratos, manejar también aquellos resortes institucionales, o acudir a otros nuevos para fortalecer su aptitud de compartimiento de servicios del Estado.

Además de este compartimiento, las relaciones de poder influyen en la absorción de fuerza de trabajo, en sus ingresos y en materia de servicios estatales, los que por su propia dinámica tienden a crecer exageradamente. Asimismo, una parte de la fuerza de trabajo que no absorbe la órbita del mercado, se inserta allí, sin que realmente sea necesario: es la absorción espuria de grupos que, con o sin poder social, consiguen esta forma de absorción por su influencia política.

Finalmente, el poder político permite a ciertos individuos mejorar sus remuneraciones en relación a las vigentes en el mercado u obtener ingresos mediante formas de colusión entre ambas órbitas.

Estas reflexiones me llevan a mencionar otra de las manifestaciones importantes del poder político, sobre todo de los estratos intermedios. Me refiero a la empresa pública, que se desenvuelve cuando el Estado, fuera de la órbita del mercado, forma empresas o las traspasa a su propia órbita. En esto también intervienen relaciones de poder, impulsadas generalmente por otras motivaciones, por lo menos iniciales: limitar o impedir la gravitación del capital extranjero, o contrarrestar el poder económico y político del capital nativo. Comoquiera que fuese, la empresa pública difícilmente se sustrae a quienes, gracias a su poder político, logran allí su absorción espuria o tratan de incorporarse por esta vía a la sociedad privilegiada de consumo.

Hay sin duda empresas públicas que logran contener la presión política; pero cuando no ocurre así contribuyen a desperdiciar el potencial de acumulación

de su propio excedente o del excedente de la empresa privada.

Es bien sabido que en esta última, según sean las circunstancias de la competencia, prevalece un sentido de eficiencia económica. Pero en la medida en que se desperdicia el potencial de acumulación que gracias a ella se obtiene, ello trae consigo la ineficiencia social del sistema.

La disputa por el excedente adquiere otro sentido cuando el Estado dispone de recursos cuantiosos provenientes de la explotación de una riqueza natural. En este caso puede responder a las exigencias del poder político de los estratos intermedios sin sacrificar —antes bien, mejorándolo— el poder de captación del fruto de la mayor productividad del que disponen los estratos superiores en virtud de la tenencia de capital. Por el contrario, en tales condiciones, estos últimos suelen valerse de su poder político para defender su excedente de la presión fiscal.

Continúa sin embargo el relegamiento de los estratos inferiores al desperdiciarse ese considerable potencial de acumulación de capital reproductivo en la exaltación de la sociedad de consumo. De todos modos, algo de la prosperidad de los de arriba se filtra en favor de ellos.

### *12. El límite crítico en la presión de compartimiento*

Como antes se ha expresado, el incremento del excedente global con ritmo superior al del producto se debe —y no parece redundante repetirlo— a que una proporción más o menos significativa de la fuerza de trabajo tiene escasas aptitudes para compartir el fruto del progreso técnico.

Sin embargo, con las mutaciones de la estructura social, el poder sindical y político de esa fuerza de trabajo desfavorecida le permite ir corrigiendo dicha debilidad de compartimiento, y también la insuficiencia absorbente del sistema.

Mejoran así su consumo privado y su consumo de servicios estatales, lo que se cumple, como hemos visto, a expensas del ritmo de incremento del excedente por sobre el ritmo de crecimiento del producto.

Tiene efectos similares el acrecentamiento exagerado de los servicios generales del Estado, donde una proporción importante suele corresponder a los gastos militares no ajenos, desde luego, a la imitación de la tecnología de los centros. Y a todo ello se agrega la absorción espuria de fuerza de trabajo registrada principalmente en la órbita del Estado.

Así pues, en el desenvolvimiento de estas diversas formas de compartimiento se llega a un momento en que el ritmo del excedente se vuelve igual al del producto, tanto más pronto cuanto más se propaga el poder político o sindical a los estratos inferiores. Tal es el límite al que puede llegar, sin trastornos, el compartimiento de la fuerza de trabajo desfavorecida en el juego del mercado.

Dentro de ese límite la sociedad consumista se encuentra en pleno vigor y podría seguir funcionando regularmente si el poder redistributivo se detuviese allí; pero no hay en esto ningún principio regulador, como no lo hay en el crecimiento del excedente. Y una vez que se ha adquirido aquella aptitud de compartimiento, la fuerza de trabajo, antes desfavorecida, trata de seguir acrecentando su consumo privado y el de servicios estatales, y aumentando también su empleo en ellos no sólo a expensas del crecimiento del excedente, sino del excedente mismo. Esto significa, en buenas cuentas, menoscabar la plenitud de la sociedad privilegiada de consumo y su capacidad de acumulación en serio detrimento de la dinámica del sistema.

Hay resortes institucionales que permiten, sin embargo, a los propietarios de capital resarcirse de la disminución del excedente; trátase de los mismos resortes

mediante los cuales les había sido posible captar el excedente estructural y retenerlo indefinidamente en sus manos. Son los resortes monetarios y, por más que se resista su autoridad responsable, termina por prevalecer el poder económico y político de aquéllos. La inflación se vuelve entonces inherente al sistema mismo cuando éste llega a una fase avanzada de su desarrollo, una inflación social diferente de la inflación pretérita, si bien ambas suelen combinarse estrechamente.

La inflación trastorna el sistema y lo desintegra socialmente, lo cual lleva tarde o temprano a emplear otro de los resortes institucionales del Estado: la fuerza, sea por propia determinación de quienes disponen de ella, sea por la gravitación del poder político en la cúspide del sistema. Se acude al empleo de la fuerza para doblegar o suprimir el poder sindical y político de las masas con serio menoscabo de su aptitud de compartimiento. Es posible lograr, de esta manera, restablecer la dinámica de la sociedad de consumo, lo que también permite a los estratos superiores acumular más y consumir más y mejor, lo mismo que para los tramos favorecidos de los estratos intermedios.

De todas maneras, estos resultados tienen un elevado costo social, además del político, pues se obtienen a expensas de la mayor participación que en materia de ingresos y ocupación había logrado la gran masa de los estratos intermedios, y también los inferiores cuando se había ampliado a ellos el poder sindical y político.

Muy lejos estoy de considerar que el empleo de la fuerza, cuando sobreviene en la fase avanzada del desenvolvimiento del sistema, explica todas las vicisitudes políticas de la periferia; sólo he querido subrayar con ello una de las consecuencias del restablecimiento dinámico del sistema, que suele agravarse con la evolución desfavorable de la coyuntura exterior.

Me inclino pues a inferir que el pro-

ceso de democratización no supo ni pudo acaso resolver dos problemas fundamentales: el de la acumulación requerida por la eficiencia social y el de la equidad distributiva. Por donde se comprueba que en esta forma la democratización equivoca su camino y tiende a devorarse a sí misma.

### 13. *Determinismo y acción deliberada*

De cuanto hemos venido exponiendo parecería desprenderse un cierto sentido de determinismo en el desarrollo del capitalismo periférico, el que se va afirmando a través de las distintas fases de las mutaciones estructurales. Determinismo que no excluye por cierto la acción de los hombres; pero los hombres se mueven dentro del sistema y no pueden sustraerse a su dinámica interna. Nos referimos, por supuesto, al sistema y no a su transformación, que es obra que atañe a decisiones humanas.

En la órbita del mercado, aquellos individuos con empuje, capacidad y dinamismo, contribuyen a acrecentar el excedente que venía circulando y ampliándose en forma continua. Es claro que si lo emplearan plenamente el sistema adquiriría una progresiva eficiencia social, pero el desperdicio del potencial de acumulación impide hacerlo; lo cual debilita la capacidad de absorción del sistema, y se tiende a excluir del desarrollo a los estratos inferiores, como ya tantas veces se dijo.

En la órbita del Estado operan dos corrientes opuestas en el juego de relaciones de poder. Por un lado, surgen los dirigentes dinámicos que responden al poder económico y social de los estratos superiores, y procuran orientar ciertos servicios estatales y sus respectivas inversiones hacia el incremento de la productividad y el excedente en la órbita del mercado. Ade-

más tratan de contener u ordenar la acción redistributiva del poder sindical y político.

Por otro lado, las mutaciones estructurales permiten el afloramiento de otro tipo de individuos dinámicos que responden al poder sindical y político de los estratos intermedios y, eventualmente, de los inferiores, en su afán de compartimiento; son los dirigentes sindicales y políticos de gran influencia en la pugna distributiva y en su evolución conflictiva.

Que el sistema absorba a estos últimos elemento dinámicos, o que éstos se libren de su subordinación a los estratos superiores, depende en gran parte de las mutaciones estructurales. Pero de todos modos ello no impide cierta gravitación individual, sea para moderar o para impulsar los fenómenos conflictivos dentro de la dinámica del sistema.

Mientras se operan estos fenómenos conflictivos surgen, desde luego, aquellos otros individuos dinámicos que, teniendo en sus manos la fuerza la usan. Hay también en ello cierto determinismo, pues con el designio de superar la crisis del sistema sólo encuentran dos opciones principales, carentes ambas de autenticidad, y donde se pone de manifiesto la dependencia intelectual de la periferia: liberalismo económico o concentrar el poder económico en manos del Estado. Opciones que, no obstante su carácter diametralmente opuesto, son incompatibles con el avance de la democratización. En ellas se expresa la propagación e irradiación de ideologías de los centros que no responden por cierto a los fenómenos específicos del desarrollo periférico.

Ideologías que suelen prender, asimismo, en quienes, frente a las grandes y crecientes disparidades sociales, y tal vez por la frustración de no haber podido lograr su inserción en el sistema, se proponen destruirlo por la violencia; su violencia por un lado, y la contraviolencia del Estado

por otro, terminan por hacer naufragar los derechos humanos elementales.

#### *14. El Estado prescindente*

A la luz de esta sucinta presentación de los componentes estructurales del sistema y de sus mutaciones, y de los fenómenos de propagación de los centros, cabe preguntarse si la imagen del Estado prescindente, surgida de las concepciones del liberalismo económico, tiene alguna correspondencia con la realidad del capitalismo periférico, con la realidad de su dinámica interna, a la que por ahora nos hemos limitado, a la espera de abordar en seguida las complejas relaciones con los centros, bajo el signo de su hegemonía.

No hay tal Estado prescindente. No lo es cuando la concentración del poder económico se vale de ciertos resortes institucionales del Estado para captar y retener gran parte del fruto del progreso técnico; y no lo es cuando, en el curso de las mutaciones estructurales, la fuerza de trabajo desfavorecida por las leyes del mercado, trata de mejorar su consumo privado y también su consumo social apelando a los resortes del Estado, gracias a su poder sindical y político. Y tampoco puede discurrirse acerca del Estado prescindente cuando se acude al resorte institucional de la fuerza para librar de sus trastornos la sociedad privilegiada de consumo. Eficacia económica —aunque no siempre— en grave detrimento de la eficacia social del sistema.

#### *15. La disparidad estructural en las relaciones centro-periferia*

Veamos ahora, en la misma forma escueta que lo hicimos antes, el intrincado plexo del sistema centro-periferia.

Las grandes disparidades estructurales entre centros y periferia y las corres-

pondientes relaciones de poder, así como los fenómenos de propagación e irradiación tantas veces mencionados, determinan en gran parte la índole de los fenómenos que en tal plexo acontecen.

Acumulación de capital, progreso técnico y demanda tienden a concentrarse en los centros por su misma dinámica; la dinámica centrípeta del capitalismo. Y otro tanto ocurre también con el intercambio industrial alentado por la diversificación. Sobrevienen de este modo entre aquellos ciertas tendencias a integrar internacionalmente la producción de bienes cada vez más avanzados; integración entre iguales o entre casi iguales.

La periferia queda a la zaga de este proceso de generación de innovaciones técnicas y de sus consecuencias dinámicas en la producción y en el intercambio, porque no hay tendencia a la integración cuando se trata de desiguales.

Pero, bien lo sabemos, la periferia no queda a la zaga en la propagación e irradiación de las formas de consumo cada vez más avanzadas técnicamente. Tiende pues a internacionalizarse el consumo —la sociedad de consumo— con gran celeridad, en contraste con los enormes obstáculos que encuentra la internacionalización de la producción desde el punto de vista del comercio exterior.

Es un mito la expansión espontánea del capitalismo de los centros en la periferia, más allá del papel apendicular de ésta en la exportación primaria; un mito pretérito que se renueva en los últimos tiempos con la imagen de las empresas transnacionales y la explotación de sus innovaciones técnicas.

El retardo histórico que esa tendencia concentradora de los centros ocasiona en el desarrollo periférico se manifiesta —si bien con pocas excepciones— en una franca tendencia a la disparidad entre la demanda en los centros de bienes primarios de la periferia y la demanda en la peri-

feria de los bienes que responden a la incesante diversificación de los centros. Otra vez encontramos aquí una de las consecuencias de las grandes diferencias estructurales en las relaciones centro-periferia.

De esta disparidad surge la tendencia inmanente al estrangulamiento exterior de la periferia, agravado con el mencionado fenómeno de succión de ingresos. Y nada serio hicieron o hacen los centros para atenuar, sin eliminar, estas contradicciones externas del sistema.

Se empeña entonces la periferia en contrarrestar esta disparidad recurriendo a la sustitución de importaciones, basada ésta en la protección, dadas la superioridad técnica y económica de los centros. Protección frecuentemente abusiva.

La sustitución no es un fenómeno estático; lejos de ello. Tiende a agotarse por saturación de lo que se ha sustituido, en tanto que la diversificación cada vez mayor que acontece en los centros impone nuevas líneas de sustitución para contrarrestar la tendencia al estrangulamiento.

Sin embargo, conforme se avanza de esta manera en la sustitución presentan crecientes complejidades técnicas que exigen también mercados más amplios. Se abren así las puertas a las empresas transnacionales, y éstas disfrutan primero del mercado interno favorecidas por la protección y después comienzan a desenvolver las exportaciones con el estímulo de subsidios y otras formas.

Es un hecho que las transnacionales no demuestran mucho interés, por lo menos hasta ahora, en exportar a los centros, donde sucesivas innovaciones orientan decisivamente su acción empresarial. Realmente prefieren dedicarse en la periferia a la producción de bienes que corresponden a innovaciones precedentes y que los centros van dejando atrás por el avance de otras innovaciones. Tampoco se esfuer-

zan los centros por abrir sus puertas a la importación de éstos y otros bienes que están al alcance de la capacidad técnica y económica de la periferia. Las transnacionales tratan más bien de explotar esas innovaciones precedentes exportando a países periféricos con un menor grado de desarrollo; y logran hacerlo a veces en forma insospechada. Pero en esta forma contribuyen a desplazar el estrangulamiento exterior de unos países periféricos a otros, pues la periferia sólo ha cumplido esfuerzos modestos para construir un marco adecuado donde se desenvuelva el intercambio recíproco de los países que ella abarca.

#### *16. La convivencia con los centros y el empleo de la fuerza*

En la incongruencia de su política para con la periferia, los centros promueven y apoyan la expansión de las transnacionales. Comparten éstas el poder económico y político de los estratos superiores, y hasta llegan a sobrepujarlo; poder interno al que se agrega el poder considerable que tienen en los centros. Surgen así, bajo el signo histórico de la hegemonía de éstos, nuevas formas de dependencia que llevan a un país periférico a hacer lo que de otro modo no haría, o a abstenerse de hacer lo que quisiera hacer.

La dependencia tiene su contrapartida en la cooperación financiera, que suele ser tanto mayor cuanto más grande es la holgura con que se mueven las transnacionales en la órbita de la periferia o cuanto más responde ésta a otros intereses hegemónicos de los centros.

Como las transnacionales participan en el juego de relaciones de poder, son parte activa en la pugna distributiva en el interior de la periferia y en su evolución hacia la crisis. Y a medida que esta crisis se va incubando en la misma dinámica del siste-

ma, se impugnan además en la periferia, con el avance de la democratización, esas formas de dependencia donde se manifiesta esa hegemonía histórica de los centros, sobre todo la del centro dinámico principal del capitalismo.

Los fenómenos conflictivos del sistema tienden entonces a propagarse hacia afuera, agravados con frecuencia por una coyuntura exterior desfavorable. Muévase de este modo en los centros, contra el país periférico descarriado, la formidable constelación de intereses que gravita en el complejo de relaciones centro-periferia. Y sobrevienen con frecuencia actitudes punitivas en esta dramática explosión de la dependencia.

El empleo de la fuerza permite sofocar transitoriamente los sentimientos de identidad nacional que impugnan la dependencia en la periferia. Restablecidas de este modo las condiciones de convivencia con los centros, convivencia que se limita principalmente a la sociedad privilegiada de consumo, las transnacionales encuentran así un más amplio horizonte al que incorporan un renovado impulso al capitalismo imitativo, dentro del ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo.

Surge entonces en los centros un insospechado dualismo. Por una parte, se defienden fervorosamente los derechos humanos —no sin cierto sentido selectivo— y, por otra, se ensalzan las virtudes de un sistema que, para adquirir gran impulso dinámico, lleva a entorpecer de un modo u otro la democratización o suprimirla cuando el avance ha adquirido gran vuelo, con grave detrimento de los derechos humanos.

En resumidas cuentas, la articulación de los centros con la sociedad privilegiada de consumo ocasiona aquellas grandes contradicciones externas que, al agregarse a las internas, acentúan las tendencias excluyentes y conflictivas de este tipo

de sociedad. Y la conjugación de sus consecuencias lleva al empleo de la fuerza para resolverlas en la superficie de los hechos, aunque no en el seno de la estructura, con el elevadísimo costo social y político que ello entraña.

## II

### El excedente: su apropiación, crecimiento y circulación

#### 1. Una explicación preliminar del excedente

Gracias a la acumulación de capital en bienes físicos y formación humana, el producto global de la economía tiende a crecer con un ritmo más intenso que el de la ocupación de la fuerza de trabajo debido al aumento de productividad.

El fruto de este aumento de productividad —según ya se expresó— lo captan primariamente los propietarios de los medios productivos y sólo participa del mismo una parte limitada de la fuerza de trabajo. El resto queda en manos de aquéllos en forma de excedente, además de la remuneración por sus tareas empresariales, cuando las desempeñan.

Intentaremos explicar ahora, primero, por qué los propietarios pueden captar el excedente; en seguida, por qué éste tiende a quedar retenido en sus manos; y después, por qué se acrecienta y circula continuamente en el sistema.

Conviene subrayar el origen estructural del excedente, porque, como ya lo expresé en mi trabajo anterior quizás haya dejado la impresión de que se trataba más bien de un fenómeno monetario. Procuraré ahora corregir aquella defectuosa explicación. Lo monetario es sin duda importante, pero sólo se trata de la forma de captación y retención, y no de la generación del excedente en sí mismo, fenómeno derivado de la estructura social.

El origen estructural, sin embargo,

no explica la retención del excedente en manos de los propietarios de los medios productivos. Se retiene porque el incremento de productividad va acompañado de un aumento de la demanda que se manifiesta en la expansión monetaria inherente al circuito productivo; y esta mayor demanda impide que descendan los precios debido a la mayor productividad, y permite que el incremento de bienes en que ésta se traduce quede en manos de los propietarios de los medios productivos, en la medida en que no ha sido compartido por los grupos favorecidos de la fuerza de trabajo.

Dicho en otros términos, constituye el excedente la diferencia entre el crecimiento de la productividad y la parte de ella que no se transfiere a la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado.

Este fenómeno estructural y dinámico es de la mayor importancia en el desarrollo del capitalismo; pero sólo nos ocuparemos de él en el capitalismo periférico.

Mientras la fuerza de trabajo desfavorecida no adquiere suficiente aptitud de compartimiento del excedente, éste sigue creciendo con ritmo superior al del producto global. Así pues, el excedente, en el curso del desarrollo va adquiriendo dimensiones que permiten a los propietarios elevar su consumo, imitando a los centros, e introducir además técnicas de creciente productividad y eficacia gracias al acrecentamiento de la acumulación de capital.

Ahora bien, conforme el compartimiento de la fuerza de trabajo va reduciendo el ritmo de crecimiento del excedente con respecto al producto global, se llega a un límite que no se puede sobrepasar en la dinámica capitalista: no obstante las dimensiones que ha alcanzado el excedente no puede disminuir por debajo del ritmo del producto sin que sobrevengan serios trastornos. Bástenos afirmar por ahora para dar adecuada perspectiva a este fenómeno. Sólo agregaremos que antes de llegar a ese límite el excedente ha llegado a ser ingrediente esencial de la sociedad privilegiada de consumo. Y ésta no permite frenar el crecimiento de aquél, dado que se asienta en el mantenimiento indefinido de las grandes disparidades distributivas.

Finalmente, cabe anticipar la explicación de la circulación continua del excedente. Recuérdese que se retiene porque el aumento de productividad va acompañado del aumento de la demanda y su correspondiente expansión monetaria. Pues bien, ese aumento de la demanda no se evapora dentro del sistema, sino que sigue circulando, y cambiando de composición en forma concomitante con el incremento de los bienes que la mayor productividad trajo consigo. Si no fuera así, descenderían los precios.

A estas cuestiones dedicaremos el presente capítulo.

## 2. *El fenómeno estructural*

Ya se dijo que los propietarios de los medios productivos, principalmente en los estratos superiores de la estructura social que concentran su mayor parte, captan primariamente el fruto de la creciente productividad que la penetración de la técnica acarrea. Así surge el excedente. Podríamos definirlo como aquella parte de ese fruto que, en la medida en que no fue compartido por una parte de la fuerza de

trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios, además de la remuneración de su trabajo empresarial que les corresponde por su capacidad, iniciativa y dinamismo, así como por el riesgo que corren.

Dígase de pasada que en la teoría convencional se establece una clara diferencia entre esa remuneración y la ganancia empresarial. Esta última tiende a ir desapareciendo por la competencia conforme el sistema se orienta hacia su equilibrio dinámico. Aquí está cabalmente la diferencia entre la ganancia con su carácter transitorio, y el concepto de excedente, pues éste tiende a retenerse como se demostrará en el lugar pertinente.

En el capitalismo periférico el propietario y el empresario, en la mayor parte de los casos, se confunden en una sola persona. Pero también se percibe la tendencia a la separación, tan notoria en los centros, conforme se opera la concentración del capital y crecen las dimensiones y la complejidad de las empresas. El propietario sigue apropiándose del excedente, aunque no desempeñe funciones empresariales.

Después de esta breve digresión, prosigamos nuestro examen. La clave del desarrollo está en la propagación de la técnica productiva de los centros mediante la acumulación de capital físico y la formación humana requerida por dicha técnica.

La técnica se propaga mediante una superposición continua de lo que hemos denominado capas técnicas, donde se concretan las innovaciones de aquéllos. Si bien con característico retraso en relación a los centros, y con ciertas limitaciones, capas técnicas de creciente productividad y eficacia se añaden a capas precedentes de menor productividad y eficacia, en cuyo tramo inferior suelen encontrarse aún técnicas precapitalistas o semicapitalistas. A medida que se cum-

ple este proceso, las capas técnicas superiores van absorbiendo, con mayor o menor intensidad, la fuerza de trabajo empleada en las capas técnicas precedentes, así como su incremento vegetativo. Sin embargo, las remuneraciones de esa fuerza de trabajo absorbida no se elevan correlativamente al aumento de su productividad. En efecto, aparecen grandes diferencias. Está en mejores condiciones de participar del fruto de la mayor productividad aquella parte limitada de la fuerza de trabajo que responde a las calificaciones cada vez más exigentes requeridas por las nuevas capas. Allí la relación entre demanda y disponibilidad de fuerza de trabajo suele ser estrecha; pero conforme se descende en la estructura social, la oferta se va ampliando en relación a la demanda y disminuye la aptitud de compartimiento hasta ser insignificante en los estratos inferiores de ingreso. Tal es el juego de las leyes del mercado.

El compartimiento del fruto del progreso técnico es, pues, tanto más débil cuanto más se descende en la estructura social, como que gravita la competencia de la fuerza de trabajo ya empleada en las capas técnicas precedentes de inferior productividad; y gravita tanto más cuanto mayor es la proporción de fuerza de trabajo de calificaciones decrecientes y la que carece de calificaciones. Trátese, si bien se mira, de una competencia socialmente regresiva.

Mientras una masa considerable de trabajadores se encuentre en tales condiciones en esas capas técnicas de inferior productividad, ello seguirá constituyendo un obstáculo considerable para que aumenten sus remuneraciones, aunque aquellos sean absorbidos en capas técnicas de mayor producto por hombre.

Adviértase, en forma incidental, la diferencia entre capas técnicas y estratos de ingresos. En todas las capas, y cualquiera sea su productividad por hombre,

se presentan distintos estratos de ingreso de la fuerza de trabajo dada su desigual aptitud de compartimiento. Pero en las capas técnicas más elevadas predominan los estratos superiores, en tanto que las capas de baja productividad están formadas principalmente por estratos inferiores. Se comprenderá mejor este punto cuanto se aborden las mutaciones estructurales.

### *3. Una hipótesis que dista de la realidad*

Se comprenderá ahora el significado del ritmo de acumulación de capital. Y conviene anticipar aquí el sentido de lo que se dirá en otro capítulo. La fuente primordial de esta acumulación es el excedente. Y cuanto más intensamente se dedique este último al logro de tal objetivo, tanto más se acentuará el ritmo de absorción y tanto mayor será la aptitud de la fuerza de trabajo para elevar sus ingresos en el juego del mercado correlativamente a los incrementos de productividad.

Expresado en otros términos, irían disminuyendo progresivamente de esta suerte las diferencias de productividad conforme las capas técnicas de mayor productividad vayan desalojando las precedentes.

Es indudable que en este proceso dinámico de relativa homogeneización técnica, también se irían estrechando las diferencias estructurales entre las remuneraciones, aunque no las funcionales, es decir, aquellas que en el juego del mercado corresponderían a los distintos grados de capacidad y dinamismo de los individuos y su aportación al proceso productivo. Ocurriría de esta manera, con el andar del tiempo, acaso de mucho tiempo, algo similar a lo que imaginan los economistas neoclásicos.

Dicho en otra forma, se iría corrigiendo, por el juego espontáneo del mercado, la debilidad congénita de gran parte de la

fuerza de trabajo para compartir el fruto del progreso técnico.

Pero no sucede así, pues se malogra, por la imitación del consumo de los centros y por la succión por éstos, una parte importante del excedente, esto es, del potencial de acumulación de capital que la técnica productiva trae consigo. De donde la tendencia excluyente del sistema.

Conviene insistir al respecto pues constituye una clara prueba de la significación regresiva de las leyes del mercado en la estructura social periférica.

Suele subrayarse, y a veces con excesiva insistencia, que este fenómeno de exclusión social se debe a que la técnica propagada desde los centros tiende a emplear cada vez menos fuerza de trabajo. Se discurre entonces acerca de la necesidad de desenvolver una técnica adecuada a las condiciones periféricas.

No cabe duda que si se pudiera encontrar técnicas de gran productividad y menor requerimiento de capital, el desarrollo periférico podría adoptar un curso completamente diferente.<sup>5</sup> Sin desalentar la imaginación de quienes se nutren de estas esperanzas, me inclino a encarar este problema desde otro punto de vista, aunque no desconozco, sin embargo, la conveniencia de un esfuerzo bien organizado de selección y adaptación de la técnica que se propaga desde los centros.

A mi juicio el problema radica fundamentalmente en la estructura social donde penetra la técnica más que en la índole de ésta. Afirmo esto porque aunque esa técnica tiende a emplear cada vez menos fuerza de trabajo, gracias a su creciente productividad, ello trae consigo, asimismo, un potencial cada vez mayor de acumulación de capital. Si este potencial se

empleara eficazmente, el progreso técnico tendería a multiplicar incesantemente el empleo; pero no sucede así. Este potencial se malogra en gran parte y aquí encontramos uno de los fenómenos más importantes del desarrollo periférico, si no el más importante.

#### 4. La Ley de Say y el fenómeno dinámico

Ya hemos anotado más arriba la diferencia entre el concepto neoclásico de ganancia empresarial y el de excedente. Recuérdese que, de acuerdo con las teorías neoclásicas, la ganancia tiende a eliminarse a la larga por el juego de la competencia entre empresarios, sea por el alza de las remuneraciones de la fuerza de trabajo, sea por el descenso de los precios.

Acaba de verse que lo primero en realidad no sucede debido a la heterogeneidad social. Gran parte de la fuerza de trabajo, en el juego del mercado, como ya se dijo con insistencia, no logra aumentar sus remuneraciones correlativamente al aumento de productividad.

Ahora bien, según los razonamientos neoclásicos, los precios tendrían que descender, en la medida que no subieran las remuneraciones. Sin embargo no ocurre así, debido a la expansión de la demanda. ¿De dónde surge esa mayor demanda? Esto es lo que nos proponemos considerar ahora afinando los lineamientos de la explicación presentada en nuestro trabajo anterior.

Quizás esta explicación sería mejor comprendida si recordáramos aquella vieja ley de Juan Bautista Say, según la cual la oferta creaba su propia demanda; o sea que los ingresos generados en la producción se transformaban en demanda de los bienes producidos.

Pero como en todos estos razonamientos clásicos y neoclásicos se pierde de vista, entre otros factores, el factor tiempo. Los ingresos generados en la producción

<sup>5</sup>Vieja explicación de la CEPAL. Ver *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, CEPAL, Santiago de Chile, 1973 (Primera edición, septiembre de 1952).

de los bienes finales que en un momento dado se ofrecen en el mercado, no crean la demanda de dichos bienes, sino de bienes finales que antes han aparecido en el mercado. Esto concierne al tiempo que dura el circuito productivo desde su fase primaria hasta la venta de los bienes en el mercado. En efecto, debido al tiempo, la oferta de hoy no genera la demanda correspondiente; ha generado demanda antes, demanda que no se refiere a los bienes de hoy, sino a los de ayer, para decirlo en forma esquemática. No es la oferta actual la que crea su propia demanda, sino son los ingresos que pagan las empresas en el curso de circuitos productivos que van a terminar en un incremento futuro de la oferta. Trátase de un fenómeno esencialmente dinámico.

Es evidente, sin embargo, que si la economía fuera estacionaria y la producción se mantuviera constante y sin variar la ocupación de fuerza de trabajo, y si tampoco ocurrieran aumentos de productividad, habría equivalencia entre los ingresos pagados ahora y la oferta actual que empezó a producirse algún tiempo atrás.

¿Pero qué sucedería, mientras tanto, si aumentara la productividad por la superposición de nuevas capas técnicas así como su mejoramiento en las capas precedentes? Simplemente, que los ingresos pagados a la fuerza de trabajo que está preparando la oferta futura no serían suficientes para absorber la oferta presente acrecentada por la mayor productividad. Los precios tendrían pues que descender necesariamente, y esto en la medida en que no hubieran aumentado las remuneraciones.

Pues bien, lo que impide que esto ocurra es el aumento de ocupación y de los ingresos correspondientes requeridos para acrecentar la producción futura. Aquí está el origen de la mayor demanda que permite a los empresarios captar el excedente.

El aumento de la ocupación es un fenómeno dinámico, y no estático, como suelen ser aquellos razonamientos clásicos y neoclásicos. Tales razonamientos conciben la realidad como una serie sucesiva de posiciones de equilibrio estático que se van desplazando a través del tiempo. Las mismas teorías keynesianas se extraviaron en este tipo de razonamientos. Pero no es así, por lo cual es necesario penetrar algo más en este fenómeno, a riesgo de incurrir en algunas repeticiones.<sup>6</sup>

##### 5. Los circuitos de la producción en proceso

La dinámica del desarrollo requiere sucesivos incrementos de capital fijo para aumentar la producción. Cada incremento de capital da comienzo a un circuito productivo que demora un tiempo más o menos largo según el tipo de bien considerado. Al terminar este circuito le sucede la terminación de otro, y así sucesivamente. Dejemos de lado, por el momento, estos incrementos de capital fijo para circunscribirnos a los circuitos productivos.

Cada circuito, como se dijo, abarca diversas etapas, desde la producción primaria hasta la venta de bienes finales en el mercado. En esta sucesión de etapas de bienes en proceso de producción, si nos detenemos en un periodo determinado, encontraremos un circuito que termina en el mismo periodo, mientras que otro comienza y los demás se encuentran en curso e irán terminando en periodos futuros.

En el movimiento ascendente de la producción cada circuito exige más ocupación que el precedente y, en consecuencia,

<sup>6</sup> Para simplificar omitiremos el comercio exterior y otras transacciones. Además ya nos hemos ocupado del tema en un trabajo anterior. De todos modos cabe recordar que no modifican esencialmente nuestro razonamiento.

genera mayores ingresos y mayor demanda global. Y esta mayor demanda contribuye a que los precios de los bienes cuyo circuito termina no descieran correlativamente a la producción acrecentada por el aumento de ocupación y la mayor productividad.

No está de más insistir en que si la demanda de los bienes que en un período determinado aparece en el mercado al final de cada proceso estuviera determinada por los ingresos pagados en el curso del mismo proceso, tal demanda sería insuficiente para absorber los bienes terminados en tal proceso y bajarían los precios correlativamente al aumento de productividad.

Pero no sucede así, pues la demanda correspondiente a los bienes que aparecen no se origina en su circuito respectivo, sino en los circuitos siguientes en curso, destinados a acrecentar la producción y que irán terminando en períodos futuros.

#### 6. Representación gráfica de la captación

Para mayor claridad de nuestra exposición acudamos a una representación gráfica. Trátase de una aproximación un tanto burda de la realidad, pero que no sacrifica la lógica del razonamiento.

Examinaremos dos casos diferentes de incremento de la producción. En el primero de ellos el incremento es uniforme, o sea que no aumenta ni disminuye y los circuitos productivos correspondientes se reproducen constantemente después de logrado el incremento de bienes finales. En el segundo, los incrementos de producción se acrecientan en forma continua, de manera que de los nuevos circuitos surgen ingresos superiores a los del circuito precedente.

Cada circuito está representado por barras horizontales, en las cuales, en el

curso del tiempo que toma el proceso, se suceden sus distintas etapas hasta terminar en un determinado período con los bienes finales que salen al mercado. Así el circuito A se ha iniciado en el período I y ha avanzado en los períodos intermedios hasta concluir en el período V.

En el mismo período V está en curso el circuito B, que se ha iniciado en el período II y va a terminar en el período VI, y así sucesivamente hasta el circuito E que se inicia en el período V y terminará cinco períodos después (no representados para simplificar los gráficos).

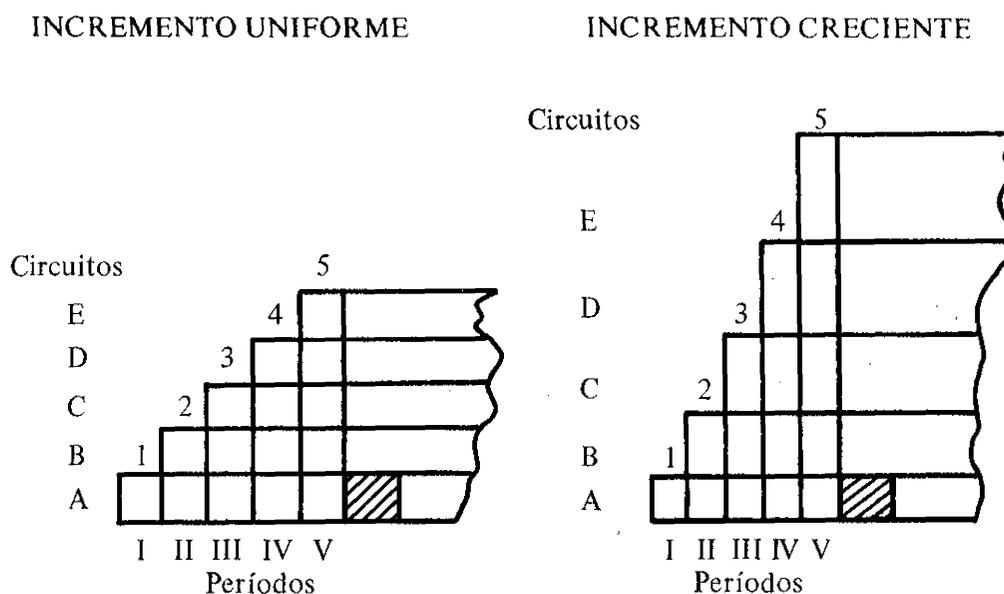
Los ingresos pagados durante dicho período V, en los diferentes circuitos, quedan representados en la barra vertical correspondiente, o sea la 5.

Ahora bien, en el caso de incrementos uniformes de la producción esta barra vertical es de igual dimensión que la barra horizontal A, lo que significa que la demanda generada por los ingresos pagados durante dicho período equivale a los ingresos pagados anteriormente para lograr los bienes del circuito A que ha terminado.

Para volver a la Ley de Say. La oferta A no genera su propia demanda, pues los ingresos que se pagaron por producirla se transformaron en demanda de bienes antes producidos. Quienes recibieron tales ingresos durante el tiempo que dura el circuito no esperaron que éste termine para ejercer su demanda. Por el contrario, la demanda que absorbe la oferta del circuito A en el período V se genera en los ingresos pagados en los circuitos B, C, etc., durante el mismo período, destinados a la producción futura.

Por consiguiente, la coincidencia entre oferta y demanda no se debe a lo que había supuesto la Ley de Say sino a la concepción estática del problema, que en éste, como en otros casos, ha trastornado la interpretación del fenómeno real.

Gráfico 1



¿Pero qué sucedería en este planteamiento uniforme si aumentara la productividad? Sencillamente, que la demanda representada por la barra vertical 5 no sería suficiente para absorber la oferta del circuito A, acrecentada por el aumento de bienes provenientes de la mayor productividad y representada por la superficie rayada, que se agrega a la oferta de A. Esta insuficiencia llevaría necesariamente al descenso de los precios.

Pasemos ahora al segundo caso, esto es, a incrementos crecientes de producción, los que se aproximan más a la realidad. Para lograr este propósito, cada circuito productivo tiene un espesor mayor que el precedente debido al aumento de la ocupación y a los ingresos que ella devenga.

De esta manera los ingresos pagados en los diferentes circuitos productivos durante el periodo V ya no son iguales a los ingresos pagados durante el tiempo que ha durado el circuito A, iniciado en el periodo I, sino superiores, tanto más cuanto más intenso fuera el aumento de la pro-

ducción en proceso destinada a los periodos siguientes. La demanda que generan estos ingresos en el periodo 5 supera pues a los ingresos antes pagados para obtener los bienes finales del circuito A. Y es precisamente esta mayor demanda lo que permite absorber sin mengua de los precios el incremento de bienes resultante del crecimiento de la productividad, representada también por la superficie rayada.

Consideremos más de cerca este aspecto tan importante del fenómeno que examinamos, donde se encuentra la clave de nuestra interpretación teórica. La conclusión que dimana de este ejercicio es, a mi juicio, terminante. Si los precios no bajan de acuerdo con la productividad, y en la medida en que ésta no se traduce correlativamente en aumento de remuneraciones, se debe al crecimiento de la demanda generada en los circuitos destinados a aumentar la producción futura.

Esto explica por qué el excedente queda en manos de los propietarios de los medios productivos. El excedente, ya lo

hemos dicho, es un fenómeno estructural; pero no podría captarse (ni tampoco reternerse) sin el aumento de la demanda originado en la misma dinámica de la producción.

### *7. La expansión monetaria inherente al proceso productivo*

¿Pero con qué se paga ese aumento de la demanda? Aquí encontramos el elemento monetario de nuestra explicación.

Trátase de un aspecto que también suele omitirse en las teorías convencionales como si la expansión monetaria pudiera separarse del proceso productivo. La expansión monetaria es inherente a este proceso expansivo de la producción. Yo he tratado de integrarla, y acaso en mi trabajo anterior puse demasiado acento en ello. No percibí, en verdad, el riesgo de que se me atribuyera una explicación puramente monetaria de un fenómeno esencialmente estructural y dinámico, como antes dije.

Introduzcamos ahora el elemento monetario. Hasta este momento, en la primera aproximación que antes he presentado, me he ceñido a decir que el crecimiento de la demanda generado por los ingresos que se pagan en los distintos circuitos de la producción en proceso permitía absorber los bienes finales de los circuitos que terminaban, más el aumento de productividad. Pero el fenómeno es más complejo y pasamos a explicarlo.

Las empresas acuden a la expansión monetaria para pagar los ingresos generados en la producción en proceso. Se trata de una operación que cabe dentro de los principios ortodoxos del sistema y de acuerdo con ciertas reglas en que tales principios se traducen.

El crecimiento de los ingresos y su correspondiente expansión monetaria generan una demanda que tiene que ser por lo

menos suficiente para absorber los bienes finales que van surgiendo, acrecentados por el incremento de productividad, si este incremento no ha de traducirse en descenso de los precios.

Digo tiene que ser por lo menos suficiente porque no toda la demanda apunta a esos bienes finales. Conviene subrayarlo, pues se trata de un aspecto de gran significación. En efecto, una parte de esa demanda se orienta a los servicios, tanto a los servicios personales como a los del Estado. Circula así, en esta esfera, transformándose en demanda recíproca de tales servicios y sólo una parte va retornando a la esfera de los bienes finales.

Ahora bien, la demanda que retorna al cabo de un determinado período, más la que se ha creado durante el mismo período y se dedica a los bienes finales que surgen en dicho período, tiene que ser suficiente para absorber estos bienes acrecentados por el incremento de productividad.

¿Pero qué es lo que asegura esta correspondencia entre demanda y oferta? No existe, por cierto, ningún mecanismo de ajuste exacto. Es más bien un proceso de tanteos que corresponde a la autoridad monetaria y mediante el cual ésta demuestra su aptitud reguladora en el juego espontáneo de las leyes del mercado, esto es, cuando el poder sindical y político de los estratos desfavorecidos no se contraponen al poder económico y social de los estratos favorecidos en la distribución del ingreso. Dicho sea de paso que las reglas del juego son entonces muy claras y efectivas, tanto cuando se trata de contener esa expansión como cuando ella ha sido excesiva. Es lo que sucede si, más allá de ciertos límites más bien estrechos, se cubren con aumentos de dinero las inversiones fijas, o también el consumo privado o los gastos e inversiones del Estado. Si insistimos en esto, que es bien conocido, es para sostener después, en el lugar pertinente, que estas reglas del juego no resul-

tan aplicables cuando la disputa del excedente en el desenvolvimiento de las relaciones de poder vuelve inherente al sistema otro tipo de inflación, a saber, la inflación social.

Volviendo al punto sobre el cual discurremos, la autoridad monetaria se guía por síntomas. Si la demanda resulta inferior a la oferta, la retención de bienes finales en los inventarios y el aflojamiento de los precios la lleva a expandir más el dinero y generar un aumento correspondiente a la demanda, ya sea estimulando el ritmo de incremento de la producción en proceso o acudiendo a otras formas de política expansiva. Y si la demanda resulta excesiva y los precios tienden a subir, se aplica un freno a la expansión.

Estos movimientos de precios internos se relacionan a los precios internacionales. Si éstos suben inflacionariamente como sucede ahora, los mayores precios de las exportaciones e importaciones ofrecen un margen mayor al crecimiento del excedente interno, que ya no se debe a incrementos de productividad. Dicho sea de paso, los movimientos cíclicos de los centros tienen de esta manera gran influencia sobre la periferia. En las fases ascendentes el incremento de la demanda suele elevar los precios de las exportaciones primarias con respecto al precio de los bienes finales que con ellas producen los centros; y al excedente interno de la periferia se añade así un aumento de origen exterior. Lo contrario ocurre en las fases descendentes del ciclo de los centros.<sup>7</sup>

Si el deterioro relativo de los precios

<sup>7</sup>No se han considerado en este escrito los movimientos cíclicos, que merecen un escrito especial, aunque estrechamente vinculado a los temas de este trabajo. En mi primer artículo hice una breve incursión en ellos. Básteme recordar aquí que la cuantía de bienes en proceso y de los bienes finales que de ellos surgen está sujeta a estos movimientos cíclicos, lo mismo que el excedente. Pero eso no quita validez a mi explicación de los fenómenos estructurales del desarrollo.

de las exportaciones es persistente, una parte del fruto de la mayor productividad en estas actividades se transfiere así al exterior con serias consecuencias sobre el desarrollo periférico.

Volveremos sobre esto al discurrir acerca de la crisis del sistema.

Sólo nos resta examinar qué papel tiene el excedente en este movimiento circulatorio del dinero que acompaña a los movimientos de la demanda. Acabamos de referirnos al dinero que, en un determinado período, retorna de la esfera de los servicios a la esfera de los bienes, más la parte que se genera en estos últimos en el mismo período y se dedica a la demanda de bienes. Su papel es absorber la oferta de bienes finales acrecentada por el aumento de productividad durante el mismo período. De esta manera las empresas recuperan el dinero con el cual habían pagado los correspondientes ingresos a la fuerza de trabajo durante ese período. Y como estos ingresos son superiores a los contenidos en los bienes que terminan en el mismo período, la diferencia vuelve a las empresas en forma de excedente.

Este excedente, que así reciben las empresas, se transforma a su vez en demanda de bienes y servicios; y circula tanto en la esfera de estos últimos como en la de los bienes, como los ingresos pagados a la fuerza de trabajo y los ingresos correspondientes a la remuneración empresarial.

El excedente que así aparece en las empresas por el aumento de productividad vuelve pues a ellas, sea la parte que en un período determinado se transforme en demanda de bienes finales, o la que retorna a tales empresas después de haber circulado en la esfera de los servicios.

A este movimiento se van agregando continuamente nuevos excedentes gracias a sucesivos aumentos de productividad, y en la medida en que éstos no se trasladan a la fuerza de trabajo; y en esta forma,

al agregarse esos aumentos, va creciendo lo que llamamos excedente global. En consecuencia, el excedente global se renueva y acrecienta, así se dedique a bienes finales de consumo o de capital.

El excedente global está expuesto a interrumpir su crecimiento debido a ciertos fenómenos cíclicos que impiden su desenvolvimiento y llevan a su transitoria contracción como, por ejemplo, cuando por la misma mecánica del sistema se emplea una parte del excedente en pagar el incremento de ingresos en la fuerza de trabajo. Sin embargo, no quisiéramos desviarnos, en esta oportunidad, de la línea principal de nuestro razonamiento.

#### 8. Otras características del excedente

Nos hemos referido más arriba a la demanda que se desvía de los bienes hacia los servicios. O sea, que se abstiene momentáneamente de adquirir bienes. Si no fuera así, la demanda podría resultar mayor que la requerida para absorber los bienes finales acrecentados por el incremento de productividad, lo cual traería la consabida reacción de la autoridad monetaria.

Cabe hacer notar aquí que si se acudiera al ahorro, y no a la expansión monetaria, para pagar los ingresos correspondientes a la producción en proceso, la demanda sería insuficiente para absorber los bienes finales. Se trata, a mi juicio, de un fenómeno típico de cierta etapa en el ciclo económico. Keynes lo atribuyó a la tendencia del sistema a generar un exceso de ahorro que reducía el consumo, contrariando la Ley de Say. Desde luego, que su tesis se refería a los centros, y es muy discutible. Pero no podría atribuirse a la periferia una tendencia semejante al exceso de ahorro. Por donde comprobamos nuevamente el falso sentido de universalidad implícito en las teorías de aquéllos.

Estas explicaciones, un tanto tediosas, nos demuestran por qué el fruto de la cre-

ciente productividad no se traduce en descenso persistente de los precios. Lo impide el crecimiento continuo de la demanda, emergente del mismo proceso productivo. Y al transformarse el excedente en demanda, vuelve a las empresas en la forma ya explicada, esto es, se renueva continuamente en el proceso circulatorio.

No es pues mediante la disminución de los precios que traspasa el fruto del progreso técnico a la colectividad, como lo supone la escuela neoclásica. Es otra la forma de redistribución, una forma muy diferente y muy desigual que obedece en gran parte al juego de las relaciones de poder.

Desde otro punto de vista conviene subrayar que el fenómeno global del excedente cambia continuamente de composición.

La demanda experimenta, en efecto, continuas transformaciones. Se diversifica debido a la evolución de la técnica y la distribución del ingreso como se verá en otro capítulo; y el excedente se desplaza continuamente. Impulsado por el incremento de la demanda, favorece a aquellos bienes en que ésta crece con mayor intensidad, en detrimento de otros donde el crecimiento de la demanda es relativamente débil. Tal es el contraste entre los bienes industriales en que la diversificación es incesante y los bienes agrícolas, de muy escasa diversificación. Este asunto se complica además con las diferencias de productividad. Pero comoquiera que fuere, el incremento de la demanda no se evapora dejando que los precios desciendan, por mucho que la competencia entre empresas opere sin restricciones.

Ahora bien, estas restricciones, que son frecuentes, también contribuyen a esos cambios de composición de la demanda pero no modifican su cuantía global ni la del excedente, salvo cuando se trata de la protección aduanera que al permitir la elevación de los precios internos por encima de los internacionales, acrecienta

el excedente a expensas de los ingresos del resto de la colectividad. Así, por ejemplo, tómesese el caso de un producto industrial en el cual la elasticidad-ingreso de la demanda es elevada y, al mismo tiempo el incremento de productividad es muy superior al que registra el conjunto de los otros bienes. Si actuara plenamente la competencia, los precios disminuirían en relación a los otros bienes, los que se favorecerían por el mayor ingreso disponible que así tendrían los consumidores. Pero si la competencia estuviera limitada, las empresas podrían contener el descenso de los precios; pero en ningún caso tendría que afectarse la cuantía de la demanda global, el excedente y el nivel general de los precios.

Hay un caso muy importante donde el excedente no se desplaza sino que tiende a cristalizarse. La tierra es un medio productivo de limitada disponibilidad en el cual aparece el fenómeno característico de la renta, así rural como urbana. El aumento de la demanda global en la dinámica del desarrollo se desplaza también hacia la tierra y eleva su renta, fenómeno por demás conocido sobre el cual sería ocioso explayarse. Sólo debería subrayarse que en esta forma una parte del fruto de la mayor productividad de todo el sistema se desplaza hacia los terratenientes, por el solo hecho de tener la tierra en sus manos.

Además, la renta del suelo proveniente del aumento general de productividad se acrecienta cuando el progreso técnico penetra en la misma tierra y eleva allí su productividad. Si la demanda de los bienes respectivos es intensa, este aumento de productividad se traduce en excedente, y esto se cristaliza también en una mayor renta del suelo. En cambio, cuando la tierra es abundante así como lo es la fuerza de trabajo, y la demanda crece en forma relativamente lenta, ese aumento de productividad tiende a transferirse fuera de la agricultura mediante el descenso de los precios.

El aumento de la demanda global, la limitación de la tierra disponible y, a la vez, el fenómeno de concentración urbana, explican la elevación incesante de la renta en las ciudades. Como en el caso anterior, se desplaza, también hacia la tierra urbana, una parte del fruto de la mayor productividad generado en el sistema. Y la renta se acrecienta asimismo por el progreso técnico en los transportes y en la construcción.

Pero en ninguno de estos dos casos se destruye porción alguna de la demanda global ni del excedente.

El fenómeno del excedente ha impulsado al capitalismo en forma muy diferente de la que supone la teoría neoclásica. Me atrevo a afirmar que el capitalismo nunca ha funcionado de esta manera. No escapa pues a una constante histórica, que es la apropiación del fruto del progreso técnico bajo diferentes formas, gracias a la concentración de los medios productivos por unos pocos, en detrimento del resto de la colectividad. Antes de la revolución industrial el excedente se concretaba en la tenencia del suelo, sea por el poder económico militar o teocrático; y, a partir de la revolución industrial, como resultado del portentoso progreso técnico que desencadena, se capta por los propietarios de los medios productivos en los cuales se manifiestan las innovaciones que acrecientan incesantemente la productividad.

Llegados a este punto cabe una reflexión final. Ya tuve oportunidad de afirmar en otra parte de este mismo trabajo, que el pensamiento neoclásico no tiene la virtud de explicar los fenómenos del desarrollo. Cuando discurren acerca de los precios, sus explicaciones teóricas son inobjetables si se circunscriben al examen de los fenómenos que acontecen en el desenvolvimiento de las empresas tomadas aisladamente, y en especial en lo tocante a la competencia, la productividad y la

elasticidad-ingreso de la demanda de sus bienes. Pero hay una diferencia fundamental entre estos casos y los fenómenos globales que ocurren en la dinámica del desarrollo. Así, cuando una empresa aislada logra aumentar su productividad y rebajar sus costos, llevada por su incentivo de ganancia, acrecentará su producción, lo cual hará disminuir sus precios si sobrepasan ciertos límites. Para acrecentar la producción será necesario aumentar la ocupación y los ingresos pagados a la fuerza de trabajo. Pero esto, en general, no tiene significación en el resto de la economía pues su influencia es prácticamente imperceptible. El razonamiento parcial de la teoría neoclásica conserva pues

plena validez. Pero cuando el acrecentamiento de la producción es general, como ocurre en la dinámica del desarrollo, la serie de incrementos de ingresos pagados a la fuerza de trabajo impide la disminución de los precios, y se genera un excedente que tiende a retenerse y circular según se ha explicado ya. Ignorar este fenómeno de carácter global representa, pues, una falla muy seria si el razonamiento de las teorías neoclásicas se extiende al desarrollo; habría que introducir en ellas el incremento de demanda global que es inherente a la dinámica del desarrollo para reconstruir la teoría de los precios aprovechando los valiosos elementos que ella contiene.

### III

## Las mutaciones estructurales en la ocupación

#### *1. Acumulación de capital y absorción de fuerza de trabajo*

Comencemos explicando en pocas palabras el papel de la acumulación de capital —en bienes físicos y en formación humana— en la absorción de fuerza de trabajo.

Es doble este papel absorbente. Por un lado, el incremento de capital reproductivo<sup>8</sup> trae consigo un aumento directo o indirecto del empleo. Por otro, el incremento de ingresos y el excedente que de este modo se genera se traducen en demanda de bienes provenientes de este proceso, así como en demanda de servicios personales y servicios del Estado, demanda en don-

de se manifiesta el efecto indirecto de la acumulación de capital sobre el empleo.

A su vez, los ingresos generados en los servicios originan demanda de bienes y servicios. Preséntase así una recíproca dependencia entre la demanda y el empleo, si bien el impulso dinámico inicial corresponde a la acumulación de capital en las empresas.

El crecimiento del producto de estas últimas está determinado por el aumento directo del empleo de fuerza de trabajo y el incremento de su productividad gracias al progreso técnico; y de ello depende fundamentalmente la demanda y el producto de los servicios personales y del Estado.

En los servicios, el progreso técnico se manifiesta sobre todo en el mejoramiento de su calidad y eficacia, antes que en aumentos de productividad comparables a los que se dan en la producción de bienes. Pero en tanto ocurren esos aumentos de

<sup>8</sup>Las empresas emplean capital reproductivo y capital consuntivo. Mientras llega el momento de abordar este aspecto baste decir por ahora que el primero tiene poder multiplicador del empleo y la acumulación; no así el segundo.

productividad ello constituye un elemento autónomo de incremento de la demanda de bienes.

Desde otro punto de vista, a medida que se eleva el ingreso personal en la producción de bienes, se desenvuelve un proceso de diversificación de la demanda, no solamente en los bienes sino también en los servicios. Y este fenómeno implica una tendencia característica a elevar la proporción de empleo en los servicios con relación al empleo total.

Decíamos al comenzar que la productividad depende de la acumulación en capital físico así como en formación humana. En el capital físico se concretan las innovaciones técnicas que redundan en mayor productividad y en superior calidad y eficacia de los bienes; en tanto que el mismo progreso técnico exige una formación cada vez mayor y más compleja de las calificaciones de la fuerza de trabajo, sin lo cual se malograría en parte el crecimiento de la productividad que acompaña al capital físico.

Téngase presente, además, que ciertos servicios personales, así como los servicios del Estado, contribuyen, en una u otra forma, a la mejor utilización del capital, con el consiguiente aumento de la productividad y eficacia del sistema.

Hechas estas explicaciones preliminares entraremos en la dinámica de la acumulación y el empleo.

Desde el punto de vista de la propagación de la técnica, el desarrollo consiste en una incesante superposición de capas técnicas de creciente productividad y eficacia sobre capas técnicas precedentes de inferior productividad y eficacia. Y en el curso de este proceso estas últimas tienden a desaparecer; y la fuerza de trabajo que en ellas estaba ocupada tiende a desplazarse hacia capas técnicas de creciente productividad y eficacia promoviendo la homogeneidad de la estructura.

En la periferia este proceso requiere

necesariamente un tiempo más o menos dilatado, dada la gran proporción de la fuerza de trabajo ocupada en capas técnicas de muy baja productividad y con exiguos ingresos, aun con técnicas semicapitalistas o precapitalistas. Y a pesar de los largos decenios transcurridos desde el impulso decisivo de la industrialización sigue siendo todavía muy significativa aquella proporción.

En las dimensiones de la fuerza de trabajo que debe ser absorbida se manifiesta la heterogeneidad de la estructura social. Hay países, la mayoría de la periferia latinoamericana, donde al comenzar la industrialización había una elevada proporción de fuerza de trabajo empleada secularmente en aquellas técnicas precapitalistas de muy exiguos ingresos. En tales países, el proceso de absorción habría de ser más largo y difícil que otros donde esa fuerza de trabajo era relativamente pequeña.

Tratemos de explicar ahora este fenómeno. En el fondo, la persistencia de esa gran masa de estratos inferiores en la estructura económico-social, además del crecimiento extraordinario de la fuerza de trabajo, es clara prueba de la insuficiencia de capital reproductivo. Y a esto se agregan las consecuencias del aumento del ritmo de productividad que acompaña a las nuevas capas técnicas así como su mejora en las capas técnicas precedentes.

Examinemos estos distintos elementos partiendo de este concepto muy simple. La acumulación trae aparejado el aumento de productividad, y éste a su vez permite acrecentar la acumulación. La intensidad de este proceso acumulativo depende de la proporción del fruto de la mayor productividad que se dedica a la formación de capital.

Como ya sabemos, aquella parte considerable del aumento de productividad que no se transfiere a la fuerza de trabajo es el excedente. Y el excedente constituye

la fuente primordial de acumulación de capital reproductivo y también consuntivo. Nos circunscribiremos pues a ello en nuestro razonamiento.

Tiene el excedente una característica que conviene subrayar por su gran significación dinámica. En efecto, el excedente global, que se va formando por la agregación de sucesivos excedentes, tiende a crecer con ritmo más intenso que el producto bajo el imperio de las leyes del mercado.

Para comprender este fenómeno introduciremos el concepto de ritmo. Si es constante el ritmo de acumulación de capital, así como el de aumento de la productividad y el de absorción ascendente de fuerza de trabajo en nuevas capas superiores, también será constante el ritmo de crecimiento del producto, si no varía la cantidad de éste obtenida por unidad de capital. ¿Por qué entonces el excedente crece a un ritmo superior al del producto? La explicación es muy simple y de carácter estructural. En efecto, debido a la estructura socioeconómica, el incremento de la productividad a ritmo constante trae consigo aquella gran disparidad que conocemos en la distribución de su fruto, pues, mientras la parte de este último, que se transfiere a la gran masa de la fuerza de trabajo crece menos que la productividad, la que queda en forma de excedente crece más que la productividad. Y como el producto global aumenta a un ritmo constante, es obvio que el ritmo del excedente global se eleva con mayor celeridad que el ritmo del producto.

Acaban de suponerse ritmos constantes para simplificar el razonamiento. Aunque no lo fueran, aquella disparidad distributiva provoca la diferencia de ritmo entre producto y excedente bajo el imperio de las leyes del mercado.

Aquí está el origen de la sociedad privilegiada de consumo. Puesto que en el curso del desarrollo el acrecentamiento del excedente global permite a los propieta-

rios de los medios productivos en los estratos superiores de ingresos aumentar su consumo —a expensas del incremento del consumo de los demás— sin disminuir el ritmo de acumulación de capital reproductivo. Pero aun cuando este ritmo se mantenga constante, el excedente sigue creciendo más que el producto.

Permítaseme aquí una breve digresión. No todo el incremento del excedente que deja de acumularse va al consumo de los estratos superiores. Cuando a las leyes del mercado se contraponen el poder sindical y político de la fuerza de trabajo desfavorecida, ésta mejora su aptitud de compartimiento del fruto de la mayor productividad. Pero solamente hasta un punto crítico más allá del cual reacciona la sociedad privilegiada de consumo, pues ésta acude entonces a resortes poderosos del Estado para defenderse y tratar de seguir desarrollando su dinámica, la cual sólo puede mantenerse gracias a la gran disparidad distributiva del sistema. La desigualdad social es inherente a la sociedad de consumo. Pero no ha llegado aún el momento de abordar tan importante asunto.

Volvamos ahora a nuestro razonamiento. Queríamos explicar el fenómeno de persistencia de los estratos inferiores ocupados con muy baja productividad. Si ello acontece es porque el ritmo de acumulación no es suficiente para cumplir, en la medida posible, su papel de absorber la fuerza de trabajo de tales estratos en capas técnicas de creciente productividad. Y no es suficiente porque al crecer el excedente se dedica al consumo de los estratos superiores lo que debería consagrarse a la acumulación. No podrá cumplirse bien ese papel absorbente si no se eleva, en la medida necesaria, el ritmo de acumulación, aplicando a ello una proporción creciente del excedente.

He aquí la grave consecuencia del desperdicio del potencial de acumulación del

excedente que ocurre en la sociedad privilegiada de consumo, además de la succión de ingresos que efectúan los centros tan estrechamente ligados a ella.

Pero hay algo más que esto. El problema de absorción no concierne solamente a la fuerza de trabajo que vegeta en los estratos inferiores sino también al crecimiento de ella en toda la estructura social.

Este crecimiento ha sido extraordinario en los últimos decenios, y esto significa que el ritmo de acumulación de capital también debió elevarse para evitar que se agravara el problema de absorción. Pero no hay nada en el sistema que lleve espontáneamente a este ajuste. Así pues, ese mayor ritmo demográfico, en tanto no aumenta el ritmo de acumulación, deja fuerza de trabajo redundante, consecuencia ésta que acentúa la tendencia excluyente de los estratos inferiores.

Una consecuencia similar surge del aumento del ritmo de productividad. Este aumento representa una menor absorción de fuerza de trabajo por unidad de capital, o sea que, al elevarse el ritmo de productividad, disminuye en forma proporcional el ritmo de absorción. Y si no sube el ritmo de acumulación, se vuelve mayor aquella redundancia que la elevación del ritmo demográfico trae consigo.

Aquí encontramos de nuevo el desperdicio del potencial. Si el aumento del ritmo de productividad se dedicara a elevar el ritmo de acumulación de capital reproductivo, la absorción de fuerza de trabajo podría no sólo compensar su debilidad sino sobrepasarla. Pero como no sucede así, además de retenerse la gente que estaba ocupada en los estratos inferiores con baja productividad, queda también la fuerza de trabajo que se ha vuelto redundante por la insuficiente acumulación. Cabe anotar que en estos estratos es donde la redundancia adquiere mayores proporciones, tanto por los cambios en la demografía,

como se verá más adelante, cuanto por darse allí con mayor intensidad el crecimiento de la población.

Espero que después de estas explicaciones se pueda comprender la índole del capitalismo periférico. La sociedad privilegiada de consumo es la consecuencia de los fenómenos de propagación e imitación de los centros en una estructura social muy diferente de la de éstos. La gran heterogeneidad de esta estructura, unida al juego de relaciones de poder, permite la apropiación sumamente desigual del fruto del progreso técnico que proviene de los centros. Y esta desigualdad, en el curso del desarrollo, hace posible imitar las formas cada vez más avanzadas del consumo de los centros y propagar a la vez técnicas de creciente productividad y eficacia, que exigen elevar la proporción de capital consuntivo. Todo lo cual entraña el ingente costo social de la exclusión y la redundancia.

La estructura socioeconómica influye asimismo sobre el ritmo de crecimiento demográfico, pues la propagación de los adelantos científicos y tecnológicos de los centros, que defienden y prolongan la vida humana, tiene muy desigual incidencia. Donde es fuerte la proporción de estratos inferiores de muy baja productividad e ingresos, la disminución de la mortalidad no va acompañada de una reducción de los nacimientos con intensidad comparable a la que ocurre en los estratos intermedios y superiores. Bien se sabe, en efecto, que en aquellos estratos inferiores no se manifiestan los cambios psicosociales que, en el curso del desarrollo, traen consigo el descenso de la natalidad en esos otros estratos.

Todo ello explica el ámbito limitado de la sociedad de consumo. Puede alcanzarse en este ámbito una gran prosperidad, un alto grado de eficacia económica que suele suscitar la admiración de propios y extraños, y todo esto a pesar de la per-

sistencia de la sociedad de infraconsumo en el fondo del sistema.

## *2. El excedente y la eficacia social del sistema*

Hay quienes creen que, en virtud de ello, el sistema podría también adquirir eficacia social, pero no se para mientes en que su exaltación dinámica se basa, precisamente, en su falta de eficacia social. No es que el sistema funcione mal, sino que el sistema es así; es un sistema socialmente vicioso.

Y lo es más aún cuando la supresión del poder sindical y político de los estratos desfavorecidos permite comprimir ingresos cuya mejora habían conseguido por su mayor aptitud de compartimiento. De esta manera les es posible a los estratos superiores aumentar más aún su consumo y elevar simultáneamente el ritmo de acumulación.

La eficacia social del desarrollo depende fundamentalmente de la intensidad con que las capas técnicas de más elevada productividad absorben fuerza de trabajo de las capas técnicas inferiores, según ya se ha explicado. Si este proceso se cumpliría satisfactoriamente, tales capas técnicas inferiores irían desapareciendo y las capas que estaban inmediatamente arriba tomarían en forma sucesiva el lugar que dejan estas últimas. Y así, con el transcurso del tiempo, al disminuir la proporción antes muy elevada de la fuerza de trabajo empleada con productividad inferior, se corregiría progresivamente aquel fenómeno de competencia regresiva que impide a las remuneraciones aumentar en forma correlativa al incremento de productividad.

¿Hasta dónde podría continuar este fenómeno? Conviene esclarecer este aspecto para comprender mejor la índole del capitalismo periférico. Si el excedente se dedicara completamente a la acumu-

lación, se trataría de un capitalismo austero donde los propietarios de los medios de producción, sobreponiéndose a las tentaciones de los centros, sólo destinarían al consumo la remuneración de sus tareas empresariales.

La fuerza de trabajo iría así compartiendo cada vez más el fruto de la mayor productividad, gracias a la creciente competencia entre las empresas para procurarse la fuerza de trabajo requerida por su expansión, y al progresivo debilitamiento de la competencia regresiva. Si siguiéramos el método de razonamiento neoclásico, por este proceso tendería a desaparecer la sociedad privilegiada de consumo en favor de un consumo equitativo.

Reflexiónese, sin embargo, sobre el hecho de que el excedente también es fuente primordial de acumulación. Y al disminuir en esa forma, ésta se debilitaría cada vez más, salvo que la fuerza de trabajo tomara a su cargo la responsabilidad de acumular. Pero nada hay en el funcionamiento espontáneo del sistema que lleve a sustituir la acumulación de los propietarios del capital por esa nueva forma de acumulación.

En realidad, el sistema no funciona de esta manera. No hay tal austeridad en el capitalismo periférico, expuesto cada vez más a la imitación de las modalidades de consumo de los centros. Y la fuerza de trabajo desfavorecida por las leyes del mercado no tiene otra forma de participar del fruto de la creciente productividad que el ejercicio de su poder sindical y político; y cuando se empeña en trasponer aquel límite, los propietarios de los medios productivos no se resignan a la eutanasia de la sociedad privilegiada de consumo. Disponen de resortes poderosos para reaccionar. Pero no ha llegado aún la oportunidad de abordar este asunto.

Si bien se reflexiona, la dinámica de un sistema, cualquiera sea, requiere ineludiblemente acumulación de capital.

Este es un papel que cumple el excedente en el capitalismo periférico; pero el excedente también desempeña otro papel en detrimento del primero, esto es, alentar la sociedad de consumo, además de la transferencia a los centros de parte del fruto de la mayor productividad.

Aquella imagen de un capitalismo austero donde el excedente se dedica en la mayor medida posible a la acumulación, se aleja manifiestamente de la realidad periférica. Los propietarios del capital están sometidos a dos tendencias opuestas; una, los estimula a aumentar su acumulación de capital para acrecentar su poder económico y expandir sus actividades; la otra, promueve esa imitación obsesiva del consumo de los centros. Es posible que la primera tendencia prevalezca en una fase inicial del desarrollo, pero no después, cuando el excedente adquiere dimensiones que hacen posible acrecentar con mayor intensidad el consumo que la acumulación de capital. Sin embargo, el ritmo de esta última tiene que ser suficiente para impulsar la dinámica del sistema.

### *3. Diversificación y cambios en la ocupación*

Volvamos ahora al proceso de absorción. Hemos explicado el desplazamiento de la fuerza de trabajo de las capas técnicas más bajas a las de creciente productividad; pero nada hemos dicho acerca de los cambios que ocurren simultáneamente en la ocupación, los que influyen, a su vez, sobre las relaciones de poder, como se verá a su debido tiempo. Abordaremos ahora este asunto.

Tales cambios en la ocupación dependen de las variaciones que ocurren en la demanda de bienes y servicios conforme se acrecienta el ingreso por habitante y se acentúan las disparidades distributivas.

Al aumentar la demanda se diversifi-

can incesantemente los bienes y servicios sobre los cuales ella recae; la propagación de la técnica eleva la productividad y ello estimula la adopción de nuevas formas de diversificación en el capitalismo imitativo, las que también provienen de incesantes innovaciones en los centros.

Pues bien, la diversificación ocurre tanto en la producción de bienes y servicios que responden a la demanda del mercado, como en los servicios del Estado, que se satisfacen por decisiones políticas y administrativas.

En uno y otro caso, se manifiestan las relaciones de poder. En la órbita del mercado porque de ella depende principalmente la distribución del ingreso; y en la órbita del Estado porque esas relaciones influyen considerablemente, tanto en las dimensiones y la composición de los servicios de aquél, como en la incidencia de su costo, así como en la absorción espuria de fuerza de trabajo, esto es, que no responde a consideraciones de economicidad. Estas consideraciones dominan, por el contrario, en la órbita del mercado.

Volvamos ahora a la diversificación. En lo que concierne a los bienes es harto sabido que la demanda crece en general con relativa lentitud en los productos primarios, en especial en los alimentos, una vez traspuesta una fase incipiente del desarrollo. La diversificación es muy limitada en estos bienes, salvo en las formas de elaboración, por razones bien conocidas.

Mas, por el contrario, la diversificación parecería ser ilimitada en la demanda de bienes industriales. Hay aquí una influencia recíproca entre técnica y demanda en la evolución de los centros; las innovaciones técnicas, impulsadas por el avance científico, estimulan la diversificación de la demanda y la diversificación a su vez aguija las innovaciones técnicas.

Conforme en la periferia se propagan e irradian las formas de consumo de los centros, la diversificación de la deman-

da plantea un contraste cada vez mayor entre la demanda de los bienes primarios, de elasticidad-ingreso relativamente baja y los bienes manufacturados, de elasticidad-ingreso relativamente alta. De ahí el característico desplazamiento de fuerza de trabajo de la producción primaria hacia la industria, y asimismo hacia aquellos servicios donde ocurre un fenómeno similar de diversificación a medida que avanza la técnica, tanto en los servicios personales como en los que se realizan dentro de la órbita del Estado.

Ahora bien, a estas mutaciones en la demanda corresponden cambios en la ocupación de la fuerza de trabajo. Y como es obvio tiende a crecer con más celeridad la ocupación en las actividades donde la demanda de bienes y servicios crece en forma más intensa, en detrimento de la ocupación en las actividades de crecimiento relativamente lento de la demanda. De esta manera en la dinámica de la ocupación se registran grandes desplazamientos de fuerza de trabajo de las actividades que podríamos llamar expelentes a las actividades absorbentes de fuerza de trabajo. Desplazamientos que también ocurren por el crecimiento vegetativo de esta última.

#### *4. La redundancia de fuerza de trabajo*

En estos desplazamientos tiene gran importancia el ritmo de aumento de la productividad. Recuérdese que cuanto más se acrecienta este ritmo, tanto más tiene que elevarse el ritmo de acumulación con respecto al producto total. Sucede, sin embargo, como ya se ha explicado, que la imitación del consumo de los centros malogra una porción más o menos importante de ese potencial, junto con la succión de ingresos desde el exterior.

El fenómeno que se acaba de mencionar disminuye, desde luego, la capacidad de las actividades absorbentes para em-

plear no sólo el incremento vegetativo de su propia fuerza de trabajo, sino también la que se desplaza de las actividades expelentes. Y cuando el aumento de la productividad se presenta asimismo en estas últimas a los efectos adversos de la diversificación de la demanda sobre el empleo en ellas, se añaden los que acompañan a esta mayor productividad.

He aquí una de las manifestaciones más serias de la insuficiente acumulación de capital. En la agricultura se presenta el caso más notorio. Cuando se agregan allí capas técnicas de superior productividad y el ritmo de acumulación no es lo que debería ser, queda redundante una parte de la fuerza de trabajo, y permanece desocupada o parcialmente ocupada en el campo, o se desplaza a las ciudades en busca de empleo. Sin embargo, dada la insuficiente acumulación en las actividades absorbentes, la población así desplazada no se emplea en capas técnicas de superior productividad. En el mejor de los casos sus ingresos relativamente exiguos promueven aquel fenómeno de absorción regresiva de fuerza de trabajo, principalmente en la proliferación de servicios personales de escasa o ninguna calificación. De donde se advierte que no basta que haya absorción para que se elimine el problema de los estratos inferiores que vegetan en la sociedad de infraconsumo; también es necesario que esa absorción se realice a niveles crecientes de productividad.

Un fenómeno similar al de la agricultura, aunque no igual, se presenta en las capas técnicas medias y más bajas de la producción de otros bienes; se trata principalmente de actividades artesanales o industrias de escasa productividad. Allí la demanda suele desplazarse hacia bienes más avanzados en detrimento de la ocupación en tales actividades, lo cual agrava la redundancia si no hay suficiente capacidad de absorción.

Estos hechos suelen hacer decir a los

ideólogos del neoclasicismo que si hay redundancia en el sistema ello se debe a que las remuneraciones de la fuerza de trabajo son demasiado elevadas para que ésta pueda absorberse. No se hace justicia, sin embargo, al estricto razonamiento neoclásico en esta tesis tan peregrina, pues de acuerdo con este argumento, al descender los salarios también tendrían que descender los precios, según se dirá en el capítulo pertinente. Sólo que en la realidad del capitalismo periférico, en vez de acontecer tal fenómeno, aumenta el excedente para mayor solaz y esparcimiento de quienes disfrutan de la sociedad privilegiada de consumo.

Después de lo que se estaba diciendo, es obvio que la insuficiencia absorbente del sistema se manifiesta en el deterioro relativo de la relación de ingresos de los estratos inferiores de la estructura social con relación a los de más arriba, en la medida en que éstos comparten en una u otra forma el fruto de la mayor productividad.

El deterioro se traduce, asimismo, en una tendencia similar de la relación de precios de ciertos productos primarios, especialmente los de la agricultura, sobre todo cuando la abundancia de tierras disponibles y, desde luego, la abundancia de fuerza de trabajo, tienden a expandir la producción más allá de los requerimientos de la demanda, sobre todo si sube la productividad por el progreso técnico. Cuando la tierra es escasa o la demanda es muy activa, el excedente provocado por el incremento de productividad se cristaliza, por decirlo así, en la renta del suelo. Más adelante se volverá sobre este punto.

##### *5. Capital reproductivo y consuntivo*

Se ha visto más arriba la influencia de la diversificación sobre las tendencias excluyentes del sistema. La desigual distribución del ingreso acentúa esta influen-

cia y contribuye a provocar otros fenómenos estructurales que abordaremos ahora. Varias veces ya nos hemos referido a la imitación del consumo de los centros en menoscabo de la acumulación de capital y la aptitud absorbente del sistema; pero no se trata solamente del consumo en sí mismo sino también del capital que se emplea en la producción de bienes y servicios avanzados, cuando los hay menos avanzados que pudieran satisfacer ese consumo, aunque no en la misma forma. Nos referimos al capital que hemos llamado consuntivo, para distinguirlo del capital reproductivo. La demanda de esos bienes más avanzados provenientes de nuevas capas técnicas tiende a eliminar la de bienes de capas técnicas inferiores que requieren menos capital, y que con frecuencia absorben más fuerza de trabajo; esta eliminación a veces se acentúa por la competencia de precios. Desde luego, esta sustitución de capas técnicas es una característica del desarrollo y, casi siempre, es conveniente desde el punto de vista de la satisfacción individual. Se trata, sin embargo, de una sustitución prematura que satisface a quienes, aunque en distintos grados, tienen privilegios distributivos, y esto ocurre a pesar de que la acumulación de capital reproductivo no basta para cumplir su papel en las actividades absorbentes.

No es trivial por cierto esta distinción. Si bien se reflexiona, hay dos tendencias en la evolución de la técnica de los centros: una, orientada a aumentar la productividad por hombre, de la cual nos hemos ocupado hasta ahora; y otra, a lograr formas cada vez más avanzadas y diversificadas de bienes y servicios con creciente insumo de capital. En otros términos, técnicas reproductivas de capital y empleo y técnicas consuntivas de capital, a expensas de la acumulación ulterior y del empleo. Adviértase, sin embargo, que con el avance tecnológico, estas últimas se combinan

generalmente con las primeras, si bien en muy diferentes proporciones.

Como se dijo en otro lugar, suele objetarse a la técnica de los centros estar orientada a reducir el empleo gracias a la mayor densidad de capital por hombre. Se considera que es una técnica inapropiada a la periferia. No se tiene en cuenta, sin embargo, que en la economía de fuerza de trabajo está precisamente la virtud imponderable de esa técnica, si se eligen correctamente las alternativas, cuando ellas existen.

Pero es una virtud a medias, por decirlo de alguna manera; pues para que sea completa, sería preciso que el fruto de la mayor productividad se dedicara, en la mayor medida posible, a la acumulación de capital reproductivo a fin de acrecentar la ocupación y el ingreso.

Veamos ahora la capacidad reproductiva del capital. Supóngase un determinado incremento de este último, que se dedica a aumentar la producción con un menor empleo de fuerza de trabajo que el correspondiente al capital antes acumulado. Admitase, además, que el fruto de esta mayor productividad se dedica a conseguir un nuevo aumento de capital reproductivo empleando la fuerza de trabajo que se había economizado. Habría de esta manera un efecto compensador en el empleo. Pero hay algo más importante desde el punto de vista dinámico, y es que ese aumento de capital reproductivo dará un aumento adicional de empleo; y si se continúa en esta forma, no sólo se irá generando empleo compensador, sino también empleo adicional. En otros términos, a medida que el fruto de la creciente productividad se dedica continuamente a acrecentar el capital reproductivo, se va aumentando el empleo más allá de la cuantía de fuerza de trabajo que se economiza debido al aumento de productividad.

Muy diferente es el caso del capital consuntivo que pasamos a exponer. Supóngase que un incremento originario

de productividad cuyos frutos en vez de dedicarse a capital reproductivo como en el caso anterior se dedican a capital consuntivo, esto es, a medios destinados a producir bienes técnicamente avanzados que responden mejor que antes a las exigencias de la demanda. También habría un empleo compensador en la producción de esos bienes consuntivos, pero no se darían aumentos sucesivos de productividad, ni se registraría un acrecentamiento de capital y de empleo como en el caso anterior. No habría acumulación progresiva.

Parece oportuno ahora expresar una advertencia que no carece de significación. Hemos supuesto, para simplificar nuestro razonamiento, que todo el fruto de la mayor productividad se dedicara a la producción de bienes de capital reproductivo. Pero en realidad no sucede así, pues sólo una parte del fruto de la mayor productividad se invierte en esta forma. Así pues, no se presenta la misma compensación en el empleo. Pero este hecho concierne tanto a la acumulación reproductiva como a la consuntiva y no invalida nuestro anterior razonamiento. Sólo que la compensación total en el empleo requerirá más tiempo, tanto más cuanto menor fuere la proporción del fruto destinada a la acumulación.

Penetremos algo más en la significación de estos fenómenos. En el progreso técnico de los centros hay una cierta correspondencia entre ambas técnicas. En realidad, la creciente acumulación de capital reproductivo, con incesantes incrementos de productividad, permite el avance progresivo de la diversificación y de las técnicas de capital consuntivo. Obviamente carecería de racionalidad aumentar la producción de los mismos bienes más allá de cierto punto. La diversificación de bienes cada vez más avanzados es una exigencia de la dinámica capitalista; y si ello requiere aumentar en el conjunto la proporción del capital

consuntivo, es porque ha crecido suficientemente la productividad para hacerlo, habida cuenta de las disparidades distributivas.

Un claro ejemplo de lo que estamos diciendo se encuentra en la diversificación de los bienes duraderos de consumo, donde se presenta una serie de gradaciones según su eficacia, que exigen creciente capital y cada vez mayores calificaciones en la fuerza de trabajo. La eficacia no está dada solamente por la aptitud intrínseca del bien para satisfacer las necesidades, sino también por su aptitud para responder a otras consideraciones. En rigor tampoco podríamos ignorar las críticas que en los mismos centros apuntan al despertar incesante de nuevas necesidades como resultado del portentoso desenvolvimiento de los medios masivos de comunicación y difusión social, cada vez más efectivos en la manipulación de la soberanía del consumidor. Hay también en esos bienes avanzados y en su proliferación elementos de consumo conspicuo y aspiraciones de elevación jerárquica. Pero aun haciendo abstracción de todo ello, es muy comprensible la inclinación a preferir lo que técnicamente es más avanzado.

Esta preferencia depende en gran parte del ingreso personal. Cuanto mayor sea la desigualdad distributiva, tanto más intensa será esa preferencia por parte de quienes están favorecidos por aquélla. Y allí está precisamente la grave incongruencia del capitalismo periférico, pues para producir bienes cada vez más avanzados se requiere un mayor capital por unidad producida en desmedro de la acumulación reproductiva.

Es evidente que una distribución menos desigual del ingreso favorecería aquellas otras formas de consumo que exigen menos capital consuntivo.

Comoquiera que sea, dicha diversificación, socialmente costosa, se cumple en menoscabo del capital reproductivo

que necesita acumularse con la mayor intensidad posible, para absorber con productividad creciente y más elevados ingresos la fuerza de trabajo empleada en capas de inferior productividad.

Cabe señalar que estos fenómenos no se dan solamente en los estratos superiores de ingresos, sino cada vez más en los tramos más altos de los estratos intermedios. Y a ellos se circunscribe el ámbito limitado de la sociedad privilegiada de consumo.

Desde otro punto de vista, la diversificación contribuye a acentuar la tendencia hacia el desequilibrio exterior. Pues si bien es cierto que la sustitución de importaciones de tales bienes alivia esta tendencia, sobre todo en sus fases iniciales, no lo es menos que ello exige importar los bienes intermedios y de capital que requiere su producción interna, lo cual tiende a contrarrestar ese alivio, aparte de los límites impuestos por la tecnología y la fragmentación de los mercados. Además, al proseguir la diversificación en los centros, se orienta hacia ellos una parte del incremento de la demanda periférica que la sustitución no puede satisfacer.

Retomando ahora el hilo del razonamiento previo a estas digresiones, digamos que la sociedad de consumo presenta otras formas de desperdicio del potencial de acumulación que no obedecen tanto al avance de la técnica como en gran parte a consideraciones tradicionales de jerarquía social. El caso más notorio es el de la vivienda. Más allá de cierto punto, que sólo podría definirse empíricamente, se dedica a la vivienda un capital consuntivo exagerado, y esto no sólo en los estratos superiores, sino también en una parte de los estratos intermedios. Es evidente aquí el efecto de los privilegios distributivos. Se desperdicia en esta forma un potencial de acumulación de capital reproductivo que, como ocurre en otros casos de imitación del consumo, debilita la capa-

cidad absorbente del sistema. Tal es uno de los elementos más importantes de frustración dinámica del capitalismo periférico.

También suele darse una proporción elevada de capital consuntivo innecesario en las inversiones del Estado, tanto en infraestructura como en ciertas obras monumentales. Por cierto que, ni la órbita del Estado ni la del mercado, se caracterizan por su austeridad en el capitalismo periférico.

El desperdicio de capital no atañe solamente a la producción de bienes. Se observa también en el campo de los servicios personales de elevada calificación que se desenvuelven en los centros bajo formas cada vez más avanzadas. En los servicios médicos, por ejemplo, el período de formación de profesionales requiere un capital considerable, así por la eficacia creciente que se exige de aquellos servicios en virtud del avance de la ciencia y la técnica, como por constituir también una forma de limitar el acceso a la profesión en procura de mayor prestigio y mayores remuneraciones. Quienes tienen autoridad para hacerlo han hecho notar que se podría reducir la inversión de capital formativo si se desarrollaran servicios paramédicos y se simplificaran ciertos procedimientos. Pero los privilegios distributivos en los estratos superiores, y también en parte de los intermedios, permiten también en esto la imitación de los centros, mientras los estratos inferiores carecen con frecuencia de servicios elementales. Otro tanto podría decirse de diversos servicios profesionales.

Mucho se ha discurrido también acerca de la educación. El afán de reproducir las instituciones de los centros (estimulado con frecuencia por las oportunidades de ocupación calificada que ello ofrece) lleva a dedicar un capital desproporcionado a la educación superior e intermedia, descuidando por consiguiente los estratos

inferiores. Y aun cuando éstos tienen acceso a la educación primaria, sus resultados suelen ser muy precarios dada la exigüidad de los ingresos.

Así, pues, la estructura socioeconómica influye bajo dos formas principales. Por un lado, las instituciones de formación y prestación de servicios responden en gran parte a las diferencias estructurales de poder y, por otro, estas diferencias influyen considerablemente sobre la capacidad de usar los servicios.

Detengámonos ahora a examinar las conclusiones más importantes que de todo ello se derivan, tanto en lo que atañe a los bienes como a los servicios. Nadie podría negar la inmensa contribución de la técnica al bienestar humano, sobre todo si se comparan las actuales formas de existencia con las de apenas algunas generaciones atrás. Pero sí cabe negar la conveniencia, desde el punto de vista del desarrollo, de la imitación de formas de consumo que los centros han logrado gracias a su gran acumulación de capital y a su elevado ingreso medio que superan varias veces los niveles logrados en la periferia.

Ahora bien, nada hay en el funcionamiento del sistema que lleve espontáneamente a resolver este problema. Por el contrario, la desigualdad distributiva propende a agravarlo, pues a medida que con ella se acentúa la diversificación, tiende a elevarse la proporción de capital consuntivo a expensas del capital reproductivo, en detrimento de la eficacia social del sistema.

El costo social de todo esto es ingente, ya que el capital consuntivo requerido se amplía cada vez más a expensas del capital reproductivo exigido por las considerables dimensiones del problema de absorción. Todo esto contribuye al sentido excluyente del capitalismo periférico. Por propagarse de más en más las técnicas avanzadas de capital consuntivo, la técni-

ca reproductiva no puede penetrar en profundidad en las capas más bajas de la estructura social. Y de ahí también su sentido conflictivo, pues, con el transcurso del tiempo, el fruto de la mayor productividad ya no basta para satisfacer la presión creciente del consumo sobre el juego de las relaciones de poder.

Adviértase en todo esto la mutua relación de estos fenómenos de la estructura

socioeconómica. Esa propagación en la periferia de las formas cada vez más avanzadas del consumo de bienes y servicios de los centros, se cumple gracias a las enormes desigualdades distributivas resultantes en gran parte de las relaciones de poder que surgen de la estructura social. Y a su vez estos fenómenos reaccionan sobre la estructura social con las consecuencias que acaban de mencionarse.

## IV

### Las mutaciones estructurales en el poder y la distribución del ingreso

#### *1. El poder de compartimiento de los estratos intermedios*

Como ha de recordarse, bajo el imperio de las leyes del mercado, el fruto de la mayor productividad tiende a distribuirse cada vez más desigualmente. Estas son las grandes líneas de la desigualdad:

—Los ingresos de los estratos superiores tienden a crecer con ritmo más intenso que la productividad debido, por un lado, al fenómeno del excedente que captan los propietarios y, por otro, a la aptitud de una parte de la fuerza de trabajo para compartir, por sus elevadas calificaciones, el fruto de la mayor productividad. En estos estratos se desenvuelve fundamentalmente la sociedad consumista.

—Los ingresos de los estratos intermedios crecen con ritmo menor que el de la productividad debido a la competencia regresiva, aunque el efecto de esta última es cada vez menor conforme se asciende en la escala de calificaciones.

—Los ingresos de los estratos inferiores que no comparten, o comparten apenas, los frutos del desarrollo.

Sin embargo, el imperio de las leyes del mercado en la distribución del ingreso no se mantiene indefinidamente; es más bien una característica de las fases iniciales del desarrollo. En efecto, a medida que se superan estas fases y se propaga la técnica mediante la industrialización y el desenvolvimiento de otras actividades, se van ampliando los estratos intermedios, tanto por su propio crecimiento vegetativo como por la absorción de fuerza de trabajo de los estratos inferiores. Este fenómeno, la concentración urbana de esta fuerza de trabajo, su creciente cohesión, el avance de la educación y la influencia de los medios de comunicación social, van abriendo paso al avance democrático, no sin grandes dificultades. Y conforme esto ocurre se desenvuelve el poder sindical y político de los estratos intermedios, si bien con muy diferentes grados de intensidad según los grupos sociales.

Pues bien, este poder, que tiende a ser cada vez mayor en el curso del desarrollo, se contrapone a las leyes del mercado en la órbita de este último y se emplea, asimismo, en manejar ciertos resortes del Esta-

do, para contrarrestar o superar las consecuencias de aquéllas tanto en lo que atañe a las remuneraciones como a la ocupación.

Esto se expresa principalmente en la utilización del poder sindical en la órbita del mercado para limitar o eliminar la competencia regresiva, elevar las remuneraciones y defender el mejoramiento antes obtenido; y en el empleo del poder político en la órbita del Estado para lograr los siguientes objetivos:

—obtener y aumentar el consumo social;

—acrecentar la ocupación más allá de los límites de economicidad que predominan en la órbita del mercado, cuando los servicios del Estado crecen excesivamente por su propia dinámica;

—ocupar espuriamente fuerza de trabajo, sobre todo aquella que en los estratos intermedios sufre las consecuencias del debilitamiento del papel absorbente de la acumulación de capital.

No así la fuerza de trabajo de los estratos inferiores en tanto carece de poder político y sindical.

Conforme se van desarrollando estas distintas formas de compartimiento del fruto de la mayor productividad por parte de la fuerza de trabajo desfavorecida, va aumentando el ritmo de crecimiento de sus ingresos globales. Y de esta manera, a medida que se acrecienta el poder sindical y político de tales estratos ese ritmo tiende a igualar al ritmo de la productividad. Pero éste es un límite que no podría traspasarse sin comprometer seriamente la dinámica del sistema; pues si el poder sindical y político se empeña en llevar el ritmo de ingresos más allá del ritmo de incremento de la productividad, ello tendrá que hacerse a expensas del excedente, lo cual afecta desfavorablemente, no sólo la acumulación de capital, sino el privilegio mismo de la sociedad de consumo. De esto nos ocuparemos en otro capítulo cuando

abordemos la crisis del sistema. Y si lo mencionamos aquí es para dar una idea de su dinámica conforme ocurren las mutaciones estructurales que acompañan la propagación de la técnica.

## 2. Diferentes formas de poder y estratos de ingresos

En las páginas siguientes examinaremos la significación de las diferentes formas de poder que intervienen en el proceso distributivo y redistributivo del ingreso. Pero antes conviene subrayar la índole esencialmente dinámica de este proceso, ya que las mutaciones estructurales son incesantes y también lo son los cambios en las relaciones de poder que de ella surgen. Y así, mientras se acrecienta el poder económico de los estratos superiores y su capacidad de captar excedentes y elevar la cuantía del excedente global, también se desenvuelve, a raíz de esas mutaciones, como acaba de verse, el poder sindical y político de los estratos intermedios. Al ocurrir este fenómeno parecería debilitarse el poder político de los estratos superiores, mientras continúa la concentración de capital y, con ello, la aptitud de los propietarios de los medios productivos para acrecentar el excedente global. A pesar de ello, sin embargo, cuando se alcanza dicho límite, el poder político, apoyado sobre ese poder económico que había seguido acrecentándose, termina por imponerse y conjurar la crisis del sistema apelando al empleo de la fuerza.

Antes de comenzar a examinar las distintas formas de poder y sus relaciones, conviene presentar escuetamente la correspondencia entre ellas y los estratos de ingresos sobre los cuales tienen primordial influencia.

Hasta aquí hemos venido discutiendo acerca de estratos superiores, intermedios e inferiores, pero sin definir su significación. Porque como sucede siempre

que se trata de una escala cuantitativa, no es posible establecer una línea divisoria clara y neta. Hay, evidentemente, indeterminación de fronteras, pero ello en modo alguno invalida nuestros razonamientos. Además, es éste un punto que tendrá importancia en la praxis de la transformación.

Recuérdese, de paso, que hemos discutido asimismo, y también en forma esquemática, acerca de la sociedad consumista que se sustenta en los estratos superiores, y la sociedad de infraconsumo de los estratos inferiores. Y no puede haber duda de qué significan estos extremos. Pero entre ambos extremos hay toda una gama de situaciones. ¿Dónde termina la sociedad de infraconsumo y comienza la diversificación de consumo en los estratos intermedios?

El poder económico otorgado por la tenencia de medios productivos se concentra en los estratos superiores y también, aunque con menos significación dinámica, en los estratos intermedios. La tenencia de medios productivos va descendiendo a lo largo de tales estratos hasta tornarse relativamente insignificante en los estratos inferiores.

El poder social se manifiesta en una pequeña proporción de la fuerza de trabajo que se inserta en parte en los estratos superiores y, sobre todo, en los estratos intermedios y en sus tramos más altos de ingreso. El poder social se expresa tanto en las calificaciones de creciente complejidad técnica conforme se asciende en la escala de capacidades como en las calificaciones convencionales. Se trata de la fuerza de trabajo favorecida en el curso del desarrollo, si bien con muy diferente intensidad entre sus miembros.

Comoquiera que sea, esta fuerza de trabajo, por lo mismo que se encuentra en condiciones favorables en el proceso de absorción, tiende a mejorar espontáneamente sus remuneraciones conforme

crece la productividad. No necesita poder sindical para ello. Pero conforme se desciende en la escala empieza a actuar la competencia regresiva y el poder sindical se impone para lograr un mejor compartimiento, sobre todo cuando las calificaciones son rudimentarias o sencillamente no existen.

Como se recordará, a los estratos intermedios incumbe la fuerza de trabajo que se ha absorbido en capas técnicas de creciente productividad y adquiere poder redistributivo. La que no es absorbida queda en los estratos inferiores carente de ese poder; y cuando logran tenerlo tardíamente, y en forma muy parcial e incipiente, la fuerza de trabajo correspondiente pasa a los estratos intermedios.

El juego de las relaciones de poder en la distribución del ingreso se manifiesta así tanto en la órbita del mercado como en la del Estado. En la primera, quienes tienen poder económico y poder social se mueven bajo el imperio de las leyes del mercado, en tanto que el poder sindical se usa para contrarrestar la acción de esas leyes. Las relaciones bajo las cuales se expresan esas distintas formas de poder se desenvuelven asimismo en la órbita del Estado, conforme tales formas se proyectan en el juego político. Desde el punto de vista del compartimiento del fruto de la creciente productividad, el Estado es en realidad una expresión de aquellas relaciones de poder a las que se añade cada vez más la gravitación electoral de la fuerza de trabajo, a medida que se desenvuelve sin trabas el proceso de democratización en los estratos intermedios y también en los inferiores. Trátase de relaciones cambiantes en el curso de las mutaciones estructurales, fenómenos eminentemente dinámicos y no estáticos.

Al sostener que las relaciones de poder determinan principalmente la distribución del ingreso, en modo alguno significa negar la influencia de la capacidad y del

dinamismo de los individuos que traspone los estratos de donde surgieron, como lo veremos a su debido tiempo.

Pasemos ahora a examinar las diferentes formas de poder. Conste que nos estamos ocupando de ello sólo en lo que concierne a los fenómenos distributivos. La estructura socioeconómica, por supuesto, es mucho más compleja; pero no podríamos abordarla sin exceder el campo estricto del desarrollo.

### 3. *El poder económico*

El poder económico atañe especialmente a los propietarios de los medios productivos que se concentran cada vez más en los estratos superiores. Están estrechamente vinculados a quienes manejan los resortes bancarios y financieros del sistema y combinan frecuentemente su papel específico con la propiedad de medios productivos.

Parece innecesario mencionar, después de haber explicado el papel de la expansión monetaria en la formación del capital circulante de las empresas, la importancia que tienen los responsables de la actividad bancaria, sobre todo cuando, además del financiamiento del capital circulante, se acude asimismo al crédito bancario para realizar inversiones fijas o adquirir activos existentes. Y es muy cercano el límite más allá del cual estas operaciones adquieren características inflacionarias, como sucede con cierta frecuencia en el capitalismo periférico bajo el influjo de intereses dominantes. Estas actividades complementarias, si bien no generan excedentes por el incremento de productividad, permiten captarlos y retenerlos, y aun acrecentarlos inflacionariamente, a expensas del resto de la colectividad.

Ya se han hecho en otro lugar consideraciones especiales acerca de la tenencia de la tierra, que no tiene el mismo sentido

dinámico que la acumulación de capital. La tierra urbana no constituye fuente de excedentes, sino que más bien desplaza hacia ella el excedente de las empresas. Pero participan sus dueños en el poder económico con los propietarios del capital y con quienes manejan esos resortes bancarios y financieros, de manera que proyectan sus intereses al campo político.

Varias veces hemos aludido a la tendencia a la concentración del capital, y ahora parece llegado el momento de explicarlo. Hay dos aspectos en este fenómeno; por un lado, la concentración por parte de quienes ya tienen la propiedad de los medios productivos, con respecto al resto de la colectividad; y, por otra parte, la desigualdad con que se da el proceso, pues la concentración se manifiesta principalmente en los estratos superiores.

El primer aspecto se explica, fundamentalmente, por el hecho de que una elevada proporción del capital de las empresas se acumula mediante la inversión de una parte del excedente generado en tales empresas, y también de una parte de los ingresos de sus dirigentes, donde suele haber un fuerte elemento de excedente. Con esto no estamos diciendo que los demás miembros de la fuerza de trabajo no acumulen capital; lo hacen los estratos intermedios, especialmente en los tramos superiores de la fuerza de trabajo. Sin embargo, una proporción considerable de esta acumulación se realiza en forma de capital consuntivo que no genera excedente, sobre todo en materia de vivienda.

Por lo demás, es muy comprensible que, salvo excepciones, las empresas carezcan de interés en difundir la acumulación entre su personal, pues ello podría implicar, con el andar del tiempo, la intención de compartir con sus dirigentes el poder decisorio de las mismas empresas.

Veamos ahora el otro aspecto que consideramos muy significativo. ¿Por qué la concentración tiende a realizarse de

más en más en los estratos superiores de tenencia de los medios productivos? En verdad, la desigualdad que se manifiesta en estos estratos engendra una mayor desigualdad. En efecto, quienes poseen la mayor parte de los medios productivos están en mejores condiciones para acumular; se encuentran en situación privilegiada para introducir nuevas capas técnicas, y esto tanto más cuanto mayor es la concentración. Por donde va a sus manos una cuantía considerable del fruto de la creciente productividad de esas nuevas capas, y, por consiguiente, del potencial de acumulación que esto representa. Y aunque sólo acumulan menos de lo que podrían hacerlo, de todas maneras acumulan más que los otros propietarios que están por debajo de ellos en la escala de tenencia. La propagación de la técnica y la estructura socioeconómica tienden, pues, a favorecer a los poderosos y no a los débiles.

En verdad, conforme se desciende en la escala de tenencia de los medios productivos va disminuyendo la capacidad de sus propietarios para introducir la técnica de los centros. Y como es de cuantía relativamente escasa el capital del que disponen, también lo es la participación de tales propietarios en el excedente, pues esa menor cuantía torna difícil la adopción de capas técnicas superiores de creciente productividad. Por lo demás, el acceso al crédito bancario y al financiamiento se hace más difícil conforme se desciende en la escala, según ya lo señalamos, así como se hace más complicado el acceso a las fuentes de tecnología.

Todo ello explica que la productividad sea generalmente tanto menor cuanto más baja es la posición del empresario en la escala.

Los empresarios dinámicos, sin embargo, vencen estas dificultades y cuando lo hacen y avanzan técnicamente no es con frecuencia para producir los mismos bie-

nes, sino para participar en el proceso de diversificación siguiendo a la demanda y a los cambios que en ella traen consigo los privilegios distributivos.

De la tendencia a la concentración se derivan consecuencias de gran significado; y una de ellas concierne a la gestión de las empresas. En las empresas pequeñas y medianas, la gestión está íntimamente vinculada a la propiedad de los medios productivos, y puesto que, por lo general, se trata de capas técnicas medias y bajas, también lo son las dimensiones del excedente. Podría decirse por tanto que una proporción creciente del ingreso de los empresarios proviene de su trabajo personal conforme se desciende en la escala de tenencia.

En contraste, a medida que se sube en la escala de tenencia y, asimismo, de productividad de las capas técnicas, se va elevando progresivamente el excedente, y de esta suerte disminuye la proporción de ingreso que corresponde a la remuneración de los empresarios. Junto con esta consecuencia se desenvuelve otra que presenta, asimismo, una gran relevancia; puesto que al introducirse nuevas capas técnicas y aumentar la concentración, se vuelve más importante la función de los ejecutivos y técnicos que colaboran con los propietarios y son designados por éstos. Se está dando así en la periferia, aun cuando con mucho menor intensidad, la misma tendencia de los centros a disociar la gestión de la propiedad de los medios productivos. La gestión va recayendo cada vez más en aquellos ejecutivos y técnicos, pero los propietarios siguen apropiándose del excedente. Su papel se reduce entonces a su elección y al desempeño de ciertas actividades que, si bien no redundan necesariamente en la eficiencia de las grandes empresas, robustecen su poder. Los accionistas importantes, o quienes los representan, participan en diversos directorios, principalmente cuando se

trata de conglomerados cuya formación se ve facilitada por la concentración del capital y el acceso holgado al financiamiento en otras fuentes; y también cuando se procura coordinar el desenvolvimiento de varias empresas con frecuentes limitaciones de la competencia.

Trátase en realidad de una constelación interna de intereses cuya influencia sobre los partidos políticos y los personajes del Estado suele de esta manera ser considerable pues, entre otros aspectos, facilita la obtención de los derechos de aduana, subsidios u otros privilegios que aumentan las dimensiones del excedente.

En esa constelación de intereses se articulan las empresas transnacionales. Son agentes cada vez más activos de introducción de nuevas capas técnicas y, por tanto, de creación de excedentes. Suelen contribuir notablemente a la expansión productiva, pero después de cierto tiempo se vuelven también agentes activos de la succión hacia el exterior de ingresos.

#### 4. *El poder social*

Dos elementos configuran en el capitalismo periférico el poder social: las oportunidades de formación, por un lado; y las posibilidades de utilizarlas, por el otro. Ambos elementos están considerablemente influidos por la estructura social.

Ciertos estudios de la CEPAL han contribuido a poner de relieve que las oportunidades de educación y formación dependen en gran parte del poder político de los estratos superiores e intermedios, aunque con grandes diferencias de grado, de donde se siguen grandes desigualdades. Así, para referirme a extremos, hay generalmente un gran contraste entre los recursos que el Estado dedica a la educación de tales estratos y los estratos inferiores, en algunos países donde aún no ha logrado extirparse el analfabetismo.

Es obvio, además, que el acceso a estas

oportunidades va descendiendo según la escala de ingresos. Así pues, en los casos donde se ha extendido la educación primaria a los estratos inferiores, el exiguo ingreso de las familias impide su debido aprovechamiento. Y ello se acentúa, desde luego, en la educación secundaria; para no mencionar la educación universitaria, donde es bajísima la participación de aquéllos, para mencionar nuevamente casos extremos.

Estamos simplificando un serio problema que suele presentar otros elementos de diversa índole. Pero lo expresado basta para señalar el privilegio que entraña el poder social, que tanta importancia reviste en la distribución del ingreso de la fuerza de trabajo.

Cuanto más elevadas y complejas son las calificaciones requeridas, tanto mayor es la influencia del privilegio estructural en la formación de tales calificaciones, sin desconocer, desde luego, las diferencias individuales acerca de las cuales nos ocuparemos en otro lugar. Más aún, la competencia entre empresarios para procurarse en el mercado individuos con tales calificaciones los lleva a hacerles participar en el excedente global con una amplitud que no se daría, con seguridad, si éste no tendiera a acrecentarse continuamente en el curso del desarrollo, contrariamente a lo que suponen las teorías neoclásicas. Las fuerzas del mercado ayudan a llegar a quienes han adquirido calificaciones, pero no ayudan a adquirirlas. Tal es la influencia de la estructura socioeconómica.

Esta consideración se refiere, por supuesto, a las calificaciones que exige de más en más la propagación de la técnica en las diferentes manifestaciones del desarrollo. Pero la influencia del poder social no sólo las afecta sino también a lo que hemos llamado calificaciones convencionales. Se trata principalmente de los servicios generales del Estado, y de toda una

extensa gama de actividades profesionales que se eligen no sólo por razones de ingreso, sino por consideraciones tradicionales de jerarquía social. En el desarrollo periférico hay una tendencia notoria, en virtud de todo ello, a exagerar la formación de estas calificaciones convencionales, lo cual significa, de suyo, un factor adicional de desperdicio de capital.

Esta frustración del poder social lleva a emplear el poder político para lograr la absorción espuria del exceso de fuerza de trabajo de calificaciones convencionales en los servicios generales del Estado y en las empresas públicas. Punto este último sobre el cual se volverá más adelante.

### 5. *El poder sindical*

Recuérdese que, conforme va penetrando la técnica y aportando mutaciones de estructura, se van ampliando los estratos intermedios. Sin embargo, sólo una parte de ellos dispone del poder social que le permite adquirir las calificaciones que aquélla requiere. La mayor parte de los estratos intermedios no las posee o las posee en grado inferior o rudimentario por carecer de poder social, o ser éste insuficiente. Por este motivo su posibilidad de participar en la mayor productividad por obra espontánea de las fuerzas de mercado va declinando a medida que se desciende en la escala de calificaciones, y aumenta la oferta de fuerza de trabajo, expuesta al fenómeno de competencia regresiva que en otro lugar ya se ha explicado.

Trátase de uno de los problemas más serios de la distribución, pues bajo el imperio de las leyes del mercado esa gran masa de trabajadores tiene un poder redistributivo relativamente débil, y sólo con el transcurso del tiempo podría fortalecerse hasta cierto punto a medida que se fuesen reduciendo las disparidades estructurales.

Compréndese así que la desigualdad distributiva sea inherente al desenvolvimiento del sistema. Se imponen, pues, otras formas de poder que van surgiendo con el avance democrático a medida que se amplían los estratos intermedios por la industrialización y la expansión de otras actividades absorbentes de fuerza de trabajo.

Si en el juego del mercado hubiera capacidad de compartimiento del fruto de la creciente productividad, como suponen las teorías convencionales, no tendría por qué desenvolverse el poder sindical. Pero como no sucede así, la propagación de la técnica y las consiguientes mutaciones en la estructura social, hacen surgir ese poder junto con el poder político, que tienden a contrarrestar las consecuencias distributivas del poder económico de los propietarios que concentran los medios productivos en los estratos superiores y el poder social de la fuerza de trabajo favorecida.

En realidad, todo integra un solo sistema: el sistema de las relaciones de poder. Abominar del poder sindical de las masas porque significa violar las leyes económicas es una seria incongruencia, pues el poder económico y social al cual se contraponen no resulta de esas leyes económicas sino de la estructura socioeconómica.

Si esa confrontación de poderes lleva, con el andar del tiempo, a situaciones conflictivas y a la crisis del sistema, ello obedece al sistema en sí mismo, por cuanto el desenvolvimiento de las relaciones de poder no responde a ningún principio regulador basado en consideraciones de equidad, como ya se ha mencionado.

Esta falta de un principio regulador equitativo no sólo se manifiesta en las relaciones de poder en general sino en el mismo poder sindical, el que dista mucho de ser homogéneo. Suele tener más gravitación en los puntos estratégicos del sistema y en aquellas grandes empresas donde

el excedente es elevado. En tales casos la competencia regresiva ha sido en gran parte eliminada, no así en otras actividades que requieren una gran proporción de fuerza de trabajo no calificada o escasamente calificada, donde la competencia regresiva es intensa por la misma abundancia de aquélla. En tales casos se acude al Estado en apoyo de las reivindicaciones sindicales.

#### 6. *El Estado y la composición del poder político*

El Estado, como órgano político del sistema, y sujeto, por tanto, a los cambios en la composición del poder político, tiene considerable importancia en la distribución del fruto de la mayor productividad mediante los servicios que presta, la ocupación correspondiente y la extracción de ingresos fiscales que costean esos servicios. Desde el punto de vista de la distribución, el Estado es una expresión de las relaciones de poder vigentes.

Ya se ha visto que las relaciones de poder tienen asimismo gran influencia en la órbita del mercado, en donde las relaciones que surgen de la estructura social y sus mutaciones influyen sobre la distribución, y ésta sobre la diversificación de la demanda y la ocupación, lo cual, a su vez, incide sobre tales mutaciones. Parecería, pues, tratarse de un fenómeno similar, pero hay diferencias muy importantes.

Mientras en la órbita del mercado la demanda de bienes y servicios se ejerce mediante el gasto del ingreso personal, comoquiera que éste haya sido distribuido, en la órbita del Estado la vinculación entre ingresos y servicios es diferente. En efecto, salvo algunos casos, los servicios que presta el Estado se cubren con recursos fiscales que no necesariamente se extraen del ingreso de quienes reciben los servicios sino de otros grupos sociales. Así, pues, algunos de estos grupos pueden obtener

una cuota importante de servicios que pagan otros grupos sociales.

En uno y otro caso se reflejan la composición del poder político y los cambios que experimenta con las mutaciones estructurales. Y en su transcurso al poder dominante de los estratos superiores va contraponiéndose el de los estratos intermedios conforme avanza el proceso de democratización, y finalmente el de los estratos inferiores, a donde tarda en llegar. Podrían distinguirse de esta manera diferentes combinaciones de poder o, si se prefiere, distintas fases, si bien conviene precaverse del riesgo de caer en una presentación demasiado esquemática del proceso de democratización.

La primera fase concierne al desarrollo hacia afuera, antes de la industrialización. El poder político corresponde entonces fundamentalmente a los estratos superiores —terratenientes, financistas y grandes comerciantes—, poder compartido por quienes disfrutaban del poder social en las formas convencionales que a la sazón predominaban. En la generación del excedente de la producción primaria influye considerablemente la demanda exterior, y la parte que las empresas extranjeras dejan internamente se distribuye según el juego del mercado, sin que éste se perturbe por los estratos intermedios formados en su mayor parte por las clases medias tradicionales. Los estratos inferiores representan una proporción muy elevada de la fuerza de trabajo que se encuentra dispersa y carece de poder alguno en las zonas rurales.

En una segunda fase, la industrialización y, en general, la propagación de la técnica fuera de las actividades exportadoras son incipientes. Y al excedente de la producción primaria va agregándose el de las nuevas actividades. Y de esta manera se agregan nuevos componentes a los estratos superiores cuyo poder político

sigue siendo considerable frente a la debilidad de los estratos intermedios que comienzan a ampliarse con aquella penetración de la técnica. Continúan rigiendo plenamente las leyes del mercado en la distribución debido a esa misma debilidad y al empleo de resortes potenciales de represión del Estado, listos siempre para aplicarse ante cualquier tentativa de perturbación redistributiva.

En una tercera fase, la dilatación de los estratos intermedios y el fenómeno de concentración urbana que la industrialización y, en general, la propagación de las técnicas acarrearán —por sus consecuencias directas e indirectas— abren paso al movimiento de democratización. Sin embargo, los estratos superiores consiguen mitigar, si no evitar, el incipiente poder sindical y político de los estratos desfavorecidos, que la democratización va trayendo consigo. Para ello recurren a diferentes procedimientos: la manipulación y la movilización de masas o clientelas dirigidas desde la cúspide del sistema; la cooptación de dirigentes políticos y sindicales y su inserción en el sistema con alguna participación en sus ventajas. La democratización es de todas maneras en gran parte formal, más que sustantiva, y el poder sindical y político se desenvuelve pues dentro de estrechos límites.

La cuarta fase representa el desenvolvimiento lógico de la tercera. Se caracteriza por el surgimiento, en los estratos intermedios, de una clara conciencia de sus intereses, gracias a sus crecientes dimensiones, a la educación y al influjo creciente de los medios masivos de comunicación y difusión social. Y en el ejercicio del poder sindical y político se van disolviendo las anteriores relaciones de subordinación al poder de los estratos superiores, de tal suerte que los dirigentes adquieren capacidad de negociación y compromiso, tanto en lo que atañe a la redistribución del ingreso y a la ocupa-

ción, como a aspiraciones que desbordan el campo económico.

En la cuarta fase el movimiento sindical y político adquiere gran impulso. Surgen nuevos dirigentes cuya actividad se despliega de más en más en la intensificación de la pugna distributiva, antes que en atemperar su presión. Y las reivindicaciones redistributivas, que comienzan después a extenderse a los estratos inferiores, impulsan al sistema a un límite crítico más allá del cual queda comprometida seriamente su estabilidad.

Nótese de paso, que también hay en todo esto un fenómeno de propagación e irradiación de los centros. Las ideas e instituciones democráticas de estos últimos adquieren vigencia efectiva en la periferia en el curso de aquellas mutaciones estructurales. Gracias a ello, el poder sindical y político de los estratos intermedios impulsa cada vez más la tendencia a extender las ventajas del desarrollo más allá del ámbito restringido de la sociedad de consumo.

En esa sucesión de fases que acabamos de mencionar escuetamente van cambiando tanto la composición de los servicios del Estado como la forma de cubrir su costo.

En la primera fase, además de los servicios generales que interesan en mayor o menor grado a toda la colectividad, el Estado, en la orientación del gasto público, responde primordialmente a las exigencias de los estratos superiores, así como en sus inversiones de infraestructura.

Al desenvolverse, sin embargo, las fases siguientes, el poder político de los estratos intermedios va consiguiendo servicios destinados a su consumo social, que se superponen a los restantes gastos o inversiones del Estado.

En estos servicios de carácter social, así como en los otros servicios del Estado,

se manifiesta asimismo otra forma de presión de los estratos intermedios, que concierne más bien al empleo y a los ingresos que de ello se derivan.

Comoquiera que sea, tanto en este último caso como en el anterior, los estratos intermedios tratan de corregir en la órbita del Estado las consecuencias adversas de las leyes del mercado.

En cuanto a la ocupación hay dos formas de conseguirla. La primera se vincula al crecimiento de los servicios más allá de las consideraciones de economicidad que prevalecen en el mercado. Los servicios se amplían exageradamente en relación a las exigencias estrictas de la demanda; obedecen en verdad a su propia dinámica, a la aspiración de abultamiento burocrático y de mejoramiento de ingresos. No se sustraen por cierto estos servicios a la propagación prematura de las técnicas de diversificación y capital consuntivo como sucede en la órbita del mercado.

Es claro que ello significa crear mayor ocupación no sólo de quienes tienen calificaciones exigidas por la técnica, sino también de los que han adquirido calificaciones convencionales.

Esta ampliación exagerada de los servicios no es incompatible con la buena gestión; pero, con frecuencia, lo es debido a la absorción espuria de fuerza de trabajo. En efecto, en la medida en que el sistema, por la insuficiente acumulación de capital, no cumple su papel absorbente, la fuerza de trabajo redundante o desocupada, principalmente en los estratos intermedios, hace uso de su poder político para insertarse espuriamente en los servicios del Estado. Y por lo general los estratos inferiores tienen mucho menos poder para conseguirlo.

La empresa pública constituye un caso especial que, por la gran significación que tiene, no podríamos omitir en este examen. Además de las razones

ideológicas que en algunos casos impulsan su creación, se ha impuesto frecuentemente como alternativa a la empresa transnacional o como medio para contrarrestar el poder económico y político de los estratos superiores. Pero al mismo tiempo, y aun cuando ello no hubiera sido inicialmente un objetivo primordial, no podría negarse que ha representado a menudo la vía política para participar en el excedente que se genera en la empresa, y que se dedica en parte a elevar las remuneraciones y facilitar el acceso del personal superior a la sociedad de consumo. Pero también suele disiparse el excedente propio en la absorción espuria de fuerza de trabajo, cuando ello no se hace a expensas del excedente del resto de la economía.

Por supuesto que estas consideraciones no significan justificar la ineficiencia económica de la empresa pública, sino situar el caso dentro de una amplia perspectiva, como una de las manifestaciones de un proceso redistributivo. Cabe agregar que hay quienes consideran que la empresa pública es instrumento de transformación del sistema; sin desconocer que han existido contribuciones positivas, ella no puede escapar por completo al juego de relaciones de poder.

Aparte de lo que acaba de decirse acerca de la empresa pública, todas esas diferentes formas de compartimiento del fruto de la mayor productividad que, como antes se expresó, logran sobre todo los estratos intermedios por su presión política tienen, como es lógico, importantes consecuencias sobre el crecimiento del excedente. Puesto que los recursos fiscales que costean los servicios del Estado, así como sus inversiones, inciden en última instancia sobre aquél. No aludimos sólo a las inversiones de infraestructura que contribuyen a mejorar el excedente, así como las que exige genuinamente el desenvolvimiento

de las funciones del Estado, sino también a las inversiones conspicuas que responden a otras motivaciones por demás conocidas.

Acabamos de ver cómo el poder político, que se circunscribía primeramente a los estratos superiores, se va comparando, sobre todo por parte de los estratos intermedios, y llega eventualmente a los inferiores. Sin embargo, por más que ello ocurra, sigue siendo considerable el poder político de los estratos superiores. Pues como ya se manifestó, mientras se extiende de esta manera el proceso político, se acentúa la concentración del poder económico. Y aun cuando las consecuencias de tal proceso vayan atenuando el ritmo de crecimiento del excedente global, éste sigue dilatándose, y los estratos superiores, gracias a ello, disfrutan cada vez más de la sociedad consumista. Tendrán que ir cediendo a la presión redistributiva de abajo, pero su poder político suele ser más que suficiente como para defender las bases institucionales sobre las que se sustenta su creciente poder económico.

### *7. El poder político y los medios de difusión*

Son bien conocidas las formas en que se expresa el poder político de los estratos superiores. Contribuciones financieras a los partidos políticos y a sus elementos dinámicos, inserción de personas de gran influencia política en los cuerpos directivos de las empresas o empleo de sus servicios profesionales, así en el campo privado como en las gestiones que realizan ante el Estado; y otras formas de compartimiento por la vía política.

A todo ello se agregan las relaciones estrechas de los medios masivos de difusión social en la sociedad privilegiada de consumo, que merecen algunas consi-

deraciones aparte, sobre todo en el caso de la prensa.

La evolución de la técnica de impresión —parte integrante de la técnica productiva— exige un capital cada vez más grande, lo cual contribuye notablemente a la concentración del capital como ocurre con las otras empresas. En realidad existe una simbiosis entre la gran empresa impresora y la actividad periodística propiamente dicha. Pero esta última tiende a subordinarse a la primera. Muy lejanos han quedado aquellos tiempos en que el periodismo requería un capital relativamente pequeño y accesible a quienes se proponían divulgar ideas e influir sobre la opinión pública. Ello estaba íntimamente unido al concepto primigenio de la libertad de prensa en el liberalismo político; pero la realidad ha cambiado fundamentalmente.

Es un hecho cada vez más manifiesto que la empresa periodística está íntimamente ligada al desenvolvimiento de la sociedad privilegiada de consumo, y depende en gran parte de la publicidad comercial. La función periodística en rigor tiene que responder a las exigencias de la publicidad. Y por extenso que fuere el campo de su crítica, no cabría el ataque profundo a la sociedad de consumo, ni a la manipulación sistemática de lo que los economistas neoclásicos entienden por soberanía del consumidor. Y mucho menos podría impugnar los cimientos mismos sobre los que reposa el sistema. Más aún, el éxito publicitario depende de la circulación del periódico; promover la circulación es una consigna indeclinable. Y si bien hay casos notables de circunspección y sentido de responsabilidad social, hay otros, nada infrecuentes por cierto, donde para lograr gran circulación sólo prevalecen consideraciones comerciales.

Un elemento importante en la circulación es la crítica a los gobiernos antes

que al sistema: expresión de independencia de la prensa; gran conquista del liberalismo. Pero expresión de libertad de quienes poseen los medios productivos de la empresa.

Otra vez comprobamos aquí la interdependencia entre la penetración de la técnica y la estructura de la sociedad y sus mutaciones. Por exigencias de la técnica, la gran empresa periodística comparte el poder con las otras grandes empresas de considerable poder económico. En cierto modo, las primeras son integrantes del sistema de la sociedad privilegiada de consumo, por extensa y variada que fuere la gama de sus opiniones políticas. Lo son en cuanto esas exigencias de circulación las llevan a difundir las excelencias de aquélla. Y, al hacerlo, súmanse a los factores que avivan la pugna distributiva, además de los que en algunos casos surgen de su propia orientación.

Esta orientación está considerablemente influida por aquellas mutaciones estructurales y los cambios que con ellas sobrevienen en las relaciones de poder. Así, conforme se extiende el poder político de los estratos intermedios, la prensa responde cada vez más a los intereses y aspiraciones de aquéllos. Nuevos órganos se añaden a los que continúan estrechamente vinculados a los estratos superiores.

Aparece entonces una cierta ambivalencia que se manifiesta sobre todo cuando avanza la democratización. Este proceso recibe aliento de la prensa que, a la vez, sigue estimulando la sociedad de consumo. Esta, como bien sabemos, tiende a desenvolverse en un ámbito limitado, en tanto que el avance democrático, impulsado por la prensa, tiende a extender sus ventajas hacia abajo. Esta ambivalencia contribuye a acentuar una de las contradicciones profundas del sistema, esto es la disparidad creciente

entre el curso del desarrollo económico y el proceso político, aspecto al que ya nos hemos referido antes con insistencia.

Al mencionar las ideologías no me refiero necesariamente a las que son francamente adversas al sistema, aunque como es obvio es estrecho su lugar en estas empresas periodísticas. Tampoco me refiero, por supuesto, a aquellos casos en que se forman empresas para propagar tales ideologías antes que hacerlo por un interés económico que, desde luego, no podría sustentarse sobre una publicidad comercial de suyo limitada. En estos últimos son otras las fuentes de sus recursos. Comoquiera que fuere, la libertad de expresión concierne primordialmente a quienes comparten las ideologías de estos órganos.

Por donde se mire, esa libertad de expresión individual proclamada en los principios básicos del liberalismo político se encuentra entorpecida en la práctica, aun en pleno avance de los procesos de democratización. No es fácil el acceso a ella, como es, por el contrario, a los servicios públicos, abiertos a todos los que quieran y puedan usarlos.

Como es notorio, la radio y la televisión adquieren creciente importancia hasta comprometer, en algunos casos, la prosperidad de las empresas periodísticas. Requieren también como éstas un capital de gran magnitud y suelen estar dominadas asimismo por el interés de la publicidad comercial. Aparece, sin embargo, una diferencia no desdeñable cuando dan acceso a quienes desean valerse de estos medios, acceso que, no por ser remunerado, representa una vía positiva hacia la solución del problema de libertad de expresión; pues significan quizás un comienzo de separación entre la empresa y el medio genuino de difusión de ideas e ideologías.

Para terminar estas reflexiones que conciernen a la libertad de prensa qui-

siera añadir una última observación. Como se dirá más adelante, la movilidad existe en el capitalismo periférico pero quienes llegan gracias a ella se insertan entre los privilegiados del sistema y entorpecen, en una forma u otra, la llegada de otros. Hay una similitud entre este fenómeno y lo que suele ocurrir con la libertad de prensa.

Esta sigue revistiendo gran significación que nunca se la comprende mejor que cuando se restringe o suprime esta libertad bajo el poder represivo del Estado o cuando éste se apropia de la prensa.

Quienquiera establecer una empresa periodística cuando predomina el liberalismo democrático puede hacerlo. El empuje de individuos dinámicos se ha hecho sentir aquí como en otras actividades humanas. Pero si bien esto significa un poderoso elemento de libertad de prensa, dista mucho de responder satisfactoriamente a aquel concepto primigenio que antes ya mencionamos.

Esos individuos dinámicos, de gran capacidad empresarial, superan de un modo u otro los grandes obstáculos que suele representar la exigencia de capital. Y los que llegan a triunfar adquieren un gran poder, el poder que da la libertad de prensa, la libertad de responder a sus propios designios. Pero esto en modo alguno significa libre acceso de los demás, ni igualdad de oportunidad para todos aquellos que tienen ideas que expresar o ideologías que defender.

Y no sólo esto, sino que la capacidad para formar una gran empresa periodística, la capacidad de guiar su gestión económica, no coinciden necesariamente con la aptitud periodística propiamente dicha. Y en última instancia, el interés empresarial, tan estrechamente vinculado a la sociedad consumista, tiende a predominar sobre el papel que el liberalismo político atribuía a la función periodística. Y plantéase a veces una gran con-

tradicción entre la empresa y las convicciones que podrían impulsarse, contradicción que no podría comprenderse sin reflexionar dentro del ámbito limitado de los privilegios del desarrollo.

#### 8. *Las diferencias individuales y la movilidad social*

Hemos explicado la considerable influencia de las relaciones de poder en la distribución del fruto de la creciente productividad. Pero ello no significa negar que existan diferencias individuales: por escapar a las teorías neoclásicas habríamos caído en el otro extremo. Ocurre en efecto un fenómeno muy importante de movilidad social que permite a ciertos individuos superar las relaciones de poder que resultan de la estructura social, cualquiera que fuere el lugar originario. Trátase de quienes, por su capacidad y dinamismo, por su aptitud para aprovechar su experiencia, sobrepasan a los demás y elevan sus ingresos elevándose a estratos más altos, a veces mucho más altos que otros que tuvieron el mismo punto de partida. Pero cuando esto ocurre terminan por insertarse en los privilegios del sistema, contribuyendo a las consecuencias excluyentes y conflictivas que lo caracterizan, y no obstante su contribución positiva al desarrollo.

Estas diferencias conciernen ante todo al mismo excedente. Si hemos subrayado su índole estructural, no podríamos olvidar su significación dinámica, pues el acrecentamiento del excedente está determinado por el aumento de productividad que aporta la superposición de nuevas capas técnicas y su mejoramiento en las capas anteriores. Y aquí se manifiestan precisamente aquellas diferencias de capacidad, empuje y experiencia a las que se hizo referencia. Quienes

se destacan por estas condiciones en la vida empresarial se abren paso y suben más rápidamente que otros; son los elementos dinámicos del sistema y su contribución suele ser de gran importancia dentro del ámbito limitado del desarrollo.

Cierta razón tienen las teorías convencionales en justificar ventajas distributivas para los empresarios que más han contribuido al acrecentamiento de la productividad en un régimen de libre competencia; pero el privilegio no está en la ganancia en sí misma sino en el hecho de que, aunque hubiere competencia irrestricta, una parte de ese fruto, que es considerable en el capitalismo periférico, tiende a retenerse y agregarse a lo antes retenido, esto es, tiende a acrecentar el excedente global. El excedente constituye en última instancia un privilegio estructural.

Si bien se reflexiona, es en la persistencia de este privilegio donde radica la falla fundamental del capitalismo imitativo, pues sobre él reposa la sociedad de consumo en detrimento de la acumulación. No niego que la movilidad social permite a los individuos más dinámicos acrecentar su tenencia de medios productivos, pero por lo general, quienes llegan en esta forma con el mérito indudable de vencer resistencias, terminan por insertarse en la sociedad de consumo, como antes se dijo. Y si no lo hacen ellos, suelen hacerlo quienes han heredado tales medios, aunque carezcan de esas condiciones dinámicas.

En resumidas cuentas, al desperdiciar de este modo el potencial de acumulación están dificultando la movilidad social de otros que, si tuvieran los medios para hacerlo, podrían ser más eficaces. El uso más intenso de este potencial, en una transformación del sistema, daría mayores oportunidades de movilidad a un mayor número de individuos que podrían destacarse por su capacidad y

dinamismo. Seguir discutiendo sobre ello, sin embargo, sería anticiparnos demasiado a lo que se dirá en un trabajo posterior acerca de la Teoría de la Transformación.

Decíamos ya en otro lugar que el poder social permite a sus poseedores adquirir las calificaciones exigidas por la propagación de la técnica. Hay aquí asimismo un elemento de privilegio social; pero se dan también individuos en condiciones dinámicas que surgen de abajo, a veces desde muy abajo, y llegan por su tenaz esfuerzo a tener esas calificaciones y mejorarlas por su experiencia. Hay también individuos que tienen poder social y demuestran grandes aptitudes dinámicas que les permiten sobresalir y sobrepasar a los otros que habían surgido en los mismos estratos. Pero al llegar arriba les ocurre algo parecido a lo que sucede con quienes se destacan en el campo empresarial, pues al subir van mejorando su aptitud para compartir el fruto del avance de la técnica y van insertándose en los privilegios del sistema, entre ellos, el poder social.

Comoquiera que sea, los individuos que por su capacidad y dinamismo o su poder social, o por la combinación de ambos elementos, disponen de las calificaciones requeridas por la propagación de la técnica, se encuentran en condiciones más favorables que otros para compartir el excedente a cuyo incremento contribuyen en mayor o menor grado. Cuanto mayor es el excedente, tanto más dispuestas están las empresas a aumentar las remuneraciones cuando la oferta va a la zaga de la demanda de esta fuerza de trabajo calificada. Todo lo contrario ocurre en el otro extremo de la estructura social.

Debe hacerse pues una distinción fundamental entre la distribución estructural del ingreso y las diferencias indi-

viduales. La distribución estructural resulta del juego de relaciones de poder que van cambiando con las mutaciones de la estructura social, e influyen a su vez sobre tales mutaciones. Las diferencias individuales corresponden a los distintos grados de capacidad y dinamismo.

Permítaseme intercalar así una observación pertinente. Dado que la debilidad de la fuerza de trabajo para compartir el incremento de la productividad constituye el origen estructural del excedente, quienes están en el extremo opuesto en mejores condiciones para compartirlo se benefician así de esta disparidad estructural, lo cual se refleja en el deterioro de la relación de ingresos entre unos y otros.

Este deterioro de la relación de ingresos no sólo afecta a los estratos infe-

riores sino también a aquella parte de los estratos intermedios que empeoran su aptitud para elevar sus remuneraciones cuando se debilita el papel absorbente del sistema, mientras mejora la aptitud de compartimiento de aquella parte relativamente pequeña de la fuerza de trabajo, al acrecentarse el ritmo de la productividad.

Expresado en otros términos, el mejoramiento de las remuneraciones de la fuerza de trabajo que posee las crecientes calificaciones requeridas por la técnica depende, en gran parte, de la incapacidad de la fuerza de trabajo desfavorecida para elevar sus remuneraciones correlativamente al aumento de productividad. Tal es el fenómeno de deterioro de la relación de ingresos que tiende a ocurrir en el juego espontáneo de las fuerzas del mercado.

## V

### Las disparidades estructurales en las relaciones centro-periferia y la hegemonía de los centros

#### 1. *La dinámica centripeta del capitalismo*

Está muy lejos de la realidad aquella inveterada creencia en la expansión indefinida del capitalismo, según la cual, se trataba simplemente de una cuestión de tiempo hasta que ese movimiento expansivo abarcara progresivamente todo el planeta. Dar tiempo y dejar hacer. En todo ello no cabía el esquema Centro-Periferia.

La dinámica del capitalismo es otra. El capitalismo, por vigoroso que fuera, tendió siempre a recogerse dentro de los mismos centros; y al penetrar en la

periferia durante los tiempos de crecimiento hacia afuera lo hizo para proveerse de productos primarios. Los centros invertían allí con ese propósito, generando excedentes, a veces muy cuantiosos. Pero estos excedentes, en la medida en que no eran necesarios para seguir acrecentando la producción exportable, se succionaban por aquéllos, en respuesta a incesantes innovaciones. Y la parte que los centros dejaban a la periferia, en el juego de relaciones de poder, también se orientaba en buena medida hacia los mismos centros para satisfacer, con importaciones, la imitación de sus formas de consumo.

Esto explica que en los tiempos de crecimiento hacia afuera el capitalismo no haya favorecido el desarrollo integral de la periferia, más allá de la producción primaria; la periferia quedaba al margen del proceso espontáneo de industrialización. No por un designio maligno, sino por la dinámica misma del sistema, una dinámica esencialmente centrípeta.

Sobreviene de esta manera una creciente disparidad estructural entre centros y periferia, y se va dilatando cada vez más la superioridad económica y tecnológica de los primeros. Así, pues, cuando acontecimientos internacionales adversos imponen la industrialización deliberada de la periferia, ésta tropieza con grandes diferencias de productividad en relación a los centros y debe recurrir a la protección para sustituir importaciones. Lo hace durante las etapas iniciales por su propio esfuerzo; pero con el transcurso del tiempo la sustitución atrae a las transnacionales. Invierten éstas para explotar sus innovaciones sobre todo las de segunda línea. Pero no invierten indefinidamente, pues llega el momento en que el excedente que generan, también se transfiere a los centros. Fenómeno de succión al cual se agrega la tendencia de la demanda periférica a desplazarse hacia aquéllos para disfrutar de bienes cada vez más diversificados, en la medida en que no pueden lograrlo con la sustitución de importaciones. La dinámica centrípeta del capitalismo vuelve a manifestarse después de transitorias ilusiones.

Una de esas ilusiones ha nutrido la esperanza de que las transnacionales desempeñarían un papel decisivo en el acrecentamiento de las exportaciones de manufacturas a los centros, incorporando de esta suerte a la periferia a la caudalosa corriente de intercambio de estos bienes que se ha desenvuelto en los centros. Pero hasta ahora esto sólo ha

ocurrido en escasa cuantía, por la misma dinámica del sistema y sus innovaciones.

La verdad es que la portentosa aparición de las transnacionales contribuye notablemente a la internacionalización de las formas de consumo, pero menos a la internacionalización de la producción estimulada en los centros por el avance tecnológico. Ellas articulan, cada vez más, a la sociedad de consumo de la periferia y contribuyen poderosamente a exaltarla. Pero no contrarrestan su tendencia excluyente, porque ésta débese en última instancia, bien lo sabemos, al desperdicio del potencial de acumulación de capital en la imitación del consumo de los centros y la dinámica centrípeta de éstos.

Tal es el mito de la expansión indefinida del capitalismo, el que se fue desvaneciendo con el tiempo, como ocurrió con esa otra ilusión del desarrollo periférico a imagen y semejanza de los centros.

Esa dinámica centrípeta del capitalismo tiene profunda influencia en el desarrollo periférico y en sus relaciones con los centros. Como ya hemos explicado lo primero, ahora nos ocuparemos de tales relaciones.

Como ya se expresó más arriba, el capitalismo de los centros no promueve el desarrollo integral de la periferia, por lo que este desarrollo integral se cumple con gran retardo. Y este retardo trae consigo una serie de consecuencias muy importantes que se fueron destacando en nuestro esquema Centro-Periferia, a saber: las grandes disparidades estructurales, la fragmentación de la periferia, su vulnerabilidad exterior, la relación de precios del intercambio y la concentración del poder económico y tecnológico en los centros. Todo ello impide reproducir el capitalismo de los centros.

Consideraremos ahora en forma su-

cesiva estos diversos puntos que, desde luego, están íntimamente vinculados entre sí.

## 2. *Las grandes disparidades estructurales*

Conviene examinar el retardo del desarrollo periférico con cierta perspectiva histórica. La periferia desempeña inicialmente un papel pasivo en los tiempos que hemos llamado de crecimiento hacia afuera. En realidad constituye entonces una prolongación apéndice de los centros para suministrarles, a bajo costo, los productos primarios que necesitan. Además, a ello se limita principalmente la propagación de la técnica de los centros. Y el desarrollo periférico depende de la intensidad con que esta función pasiva se cumple, intensidad que en algunos casos fue muy notable y creó condiciones favorables para una industrialización ulterior. Pero no ha sido ésta consecuencia del desenvolvimiento espontáneo del capitalismo.

En efecto, por la misma dinámica del sistema, desde los comienzos de la Revolución Industrial, el fruto de la mayor productividad lograda por el progreso técnico no se ha difundido por todo el mundo, sino que ha quedado retenido en los mismo centros. De esta manera, la demanda se ha acrecentado allí persistentemente y, a favor de ese proceso, las innovaciones y la diversificación industrial se han desenvuelto dentro de los mismos centros. Demanda e innovaciones se han estimulado recíprocamente.

A pesar de ciertos brotes de industrialización en algunos de sus países en la fase de crecimiento hacia afuera, la periferia desempeña el papel específico que le corresponde en el esquema pretérito de la división internacional del trabajo, fragmentada en múltiples compartimientos que convergen aisladamente

hacia aquéllos, con muy escaso intercambio entre sí.

Reflexiónese sobre todo lo que esto significa. En tanto que la industrialización va cambiando progresivamente la estructura social de los centros y difundiendo hacia abajo los frutos del progreso técnico, la estructura social de la periferia queda cada vez más rezagada. Es cierto que los estratos superiores comparten con los centros, aunque en distintos grados, los frutos del progreso técnico en lo que atañe principalmente a la producción primaria, pero a la gran masa de la población esos frutos no llegan o llegan muy menguados.

Esta articulación entre centros y periferia durante la fase de desarrollo hacia afuera se resquebraja en las grandes crisis de los centros (primera guerra mundial, gran depresión y segunda guerra mundial). Hasta entonces, la demanda de la periferia, principalmente la de sus estratos superiores, venía satisfaciéndose con bienes importados. Esas crisis dificultan sobremanera seguir haciéndolo. Se impone pues la industrialización; al principio, para producir internamente lo que no podía importarse, y después, llevada por su propio impulso; ahora bien, cuando sobreviene este proceso se torna notoria la inferioridad técnica y económica de la periferia para competir con los centros.

## 3. *La industrialización periférica y las transnacionales*

La industrialización se ha basado primordialmente en la sustitución de importaciones. Además ha sido asimétrica. Y a la luz de la experiencia cumplida hubiera sido preferible un proceso simétrico que combinara los derechos protectores con distintas formas de estímulo a las exportaciones. Sin embargo, frente a aquellas crisis de los centros, hubiese

sido ilusorio pensar en un gran impulso exportador.

En aquellos tiempos iniciales de la industrialización, la activa sustitución de importaciones resultaba suficiente para contrarrestar la tendencia inmanente del desarrollo periférico al estrangulamiento exterior. Conviene recordar que esta tendencia obedece a la disparidad estructural que el retardo en el desarrollo ocasiona en las relaciones centro-periferia.

Debido a estas disparidades, la demanda de bienes industriales producidos por los centros, y estimulada continuamente por la diversificación, tiende a crecer con celeridad en la periferia; en tanto crece con relativa lentitud en los centros —salvo excepciones— la demanda de bienes primarios provenientes de aquélla, a lo cual se agregan además las consecuencias de la sustitución industrial de algunos de esos bienes primarios como resultado de innovaciones técnicas.

Los centros se oponen inicialmente a la industrialización periférica, pero, después, encuentran en ella campo propicio para la expansión de las empresas transnacionales. Atraídas por la protección, las transnacionales han participado cada vez más en la sustitución de importaciones, ya sea para satisfacer directamente las necesidades de la sociedad de consumo, o para facilitar otras importaciones, particularmente aquellas donde se manifiestan esas continuas innovaciones de los centros.

Bien sabemos, de todas maneras, que la sustitución de importaciones tiene sus límites y se vuelve más difícil y compleja cuando éstos se sobrepasan. Se torna entonces indispensable impulsar las exportaciones para contrarrestar la tendencia al estrangulamiento exterior.

No fueron pocos quienes creyeron que la penetración de las transnacionales en la periferia contribuiría notablemente a la exportación de manufacturas

a los centros. Las transnacionales serían instrumentos poderosos que, gracias a la internacionalización de la producción, nos permitirían participar en el caudaloso intercambio industrial junto a los centros. Sin embargo, los hechos no han ocurrido así. Las transnacionales han promovido, con gran intensidad, la internacionalización del consumo en la periferia, antes que la internacionalización de la producción, al no contribuir a crear nuevas modalidades de inserción en la división internacional del trabajo. La periferia queda por tanto en gran parte marginada de aquel intercambio de los centros, como ya lo había quedado otrora en el proceso de industrialización. Tal es la consecuencia de la disparidad estructural en las relaciones centro-periferia.

Más aún, las transnacionales se habían mostrado renuentes a exportar manufacturas hasta hace algunos años. Sin embargo, han respondido después al estímulo de los subsidios y con efectos impresionantes; pero relativamente muy poco ha llegado a los centros.

Cabe preguntarse por qué, en este empeño exportador, las transnacionales han puesto el acento sobre las exportaciones a otros países periféricos antes que a aquéllos. Como ya se dijo antes, la dinámica de los centros se vincula estrechamente a esas innovaciones diversificadoras; y no parecería por tanto que las transnacionales estuviesen interesadas en emprenderlas en la periferia al menos por ahora. Pero en cambio les conviene explotar allí aquellos bienes de segunda línea, que están siendo superados en los centros por los nuevos bienes en que se manifiestan las sucesivas innovaciones, bienes técnicamente cada vez más avanzados. Explotan en la periferia las innovaciones que dejaron de serlo en aquéllos. La periferia tiende siempre a quedar a la zaga.

¿Pero por qué las transnacionales

no habrían de usar la periferia como base desde la cual ir lanzando siquiera una parte de esas innovaciones de vanguardia? Me inclino a creer que el argumento de los menores salarios no tiene influencia ponderable, salvo en casos especiales, pues en esos bienes avanzados lo esencial, además del mercado creciente de los mismos centros, es la infraestructura científica y tecnológica y la formación humana cada vez más exigente en todos los niveles de la técnica. Factores todos éstos que, unidos a la estrecha base social y la fragmentación de las economías periféricas, son difícilmente superables con subsidios a la exportación, por generosos que fueren.

Por otro lado, los centros se resisten en varias formas a admitir aquellas manufacturas donde la periferia, por su propio esfuerzo, tiene o podría adquirir aptitudes competitivas. Se trata generalmente de bienes menos avanzados y de menor complejidad técnica y en los cuales la demanda tiende allí a crecer con ritmo mucho menor que en aquellos bienes avanzados.

Por supuesto que las transnacionales no se interesan por producir estos bienes, que sí están al alcance de las empresas nativas de la periferia. Sin embargo, no ha llegado a ellos la política de liberalización que tanto ha contribuido a la expansión del intercambio de bienes avanzados en los centros. No sólo eso, sino que, a las restricciones existentes suelen agregarse otras nuevas que entorpecen más aún las exportaciones periféricas.

Compréndese por tanto que las empresas productoras de esos bienes en los centros, bienes cuya demanda crece con relativa lentitud, recurran a su poder político y al de los sindicatos para oponerse a las importaciones. Si esto ha sucedido en aquellos tiempos de bonanza, cuando algunos centros debieron

acudir a trabajadores extranjeros para expandir la producción, más intensa resultará su oposición en circunstancias menos favorables como las que ahora predominan.

A pesar de todo ello, la penetración de las transnacionales se estuvo profundizando con el persistente aliento de los centros en claro menoscabo de la autonomía del desarrollo periférico y de su sentido nacional. Habría que aceptarlo, a juicio de algunos, a fin de remover los obstáculos externos al desarrollo latinoamericano. Este objetivo no se ha logrado según ya se expresó, pero la dependencia es mayor.

Al comienzo de este capítulo decíamos que se ha desvanecido el mito de la propagación espontánea de la dinámica capitalista de los centros en el desarrollo periférico; como también se ha desvanecido el de la eficacia social del desarrollo periférico, mitos que surgían de una creencia inveterada en el papel del incentivo económico y de las leyes del mercado. Que existe ese papel, y que generalmente es positivo no cabe duda alguna. Pero ese incentivo se desenvuelve dentro de ciertas estructuras y relaciones de poder que, conforme se desarrollan aquellos fenómenos de propagación e irradiación de los centros en la periferia, acarrear profundas contradicciones, tanto en las relaciones entre ésta y aquéllos, como en el desarrollo interno.

Quizás no fue posible imaginar tales contradicciones en las relaciones centro-periferia hace algunos decenios; pero no reconocerlas ahora sería verdaderamente inexcusable. Aunque es lo que está sucediendo. Los centros siguen encerrándose en una actitud por demás negativa frente a los requerimientos de un nuevo orden económico internacional, conjunto de ideas que en realidad no son nuevas, pues han venido desenvol-

viéndose infructuosamente durante más de dos decenios. Y la periferia se obstina por lo general en aguardar de ese nuevo orden lo que sólo podrá conseguir tras un esfuerzo hondo y persistente de transformación. El nuevo orden no podría ser un medio para seguir exaltando la sociedad privilegiada de consumo.

#### 4. *La fragmentación de la periferia*

Si se encaran estos problemas con perspectiva dinámica no cabría esperar que, aunque pudiera lograrse una política de liberalización en los centros, ello constituiría la solución definitiva del problema del estrangulamiento periférico. Este problema tenderá a alcanzar dimensiones muy importantes a medida que avance el proceso de industrialización periférica y se extienda con intensidad a países donde está en sus comienzos. Y no es fácil concebir que los centros para hacer frente a ese desequilibrio potencial de la periferia, amplíen considerablemente su coeficiente de importaciones provenientes de la periferia más allá de ciertos límites.

De todas maneras, la periferia no ha realizado todavía un esfuerzo vigoroso y persistente para aprovechar las considerables posibilidades de intercambio recíproco. No ha sido capaz de romper el pretérito esquema de intercambio en que cada país periférico convergía aisladamente hacia los centros. Es cierto que estos últimos, y sobre todo el centro dinámico principal del capitalismo, no han visto con simpatía determinados esfuerzos de países periféricos en los primeros tiempos; pero después apoyaron esos esfuerzos cuando advirtieron que ello ofrecería un campo promisor a la expansión de las transnacionales. Han insistido, sin embargo, en que esta expansión debiera realizarse sin intervención alguna de los gobiernos, sin un empeño de distribución

racional de la producción de bienes de capital y bienes intermedios, lo que no se conseguiría por el solo efecto de rebajas arancelarias.

Comoquiera que sea, las transnacionales han desempeñado un papel muy importante en las exportaciones de manufacturas entre países periféricos gracias a esas rebajas arancelarias y a los subsidios de exportación.

Pero los gobiernos no se han preocupado mayormente por asegurar la reciprocidad. Los países industrialmente más avanzados de la periferia latinoamericana están exportando en cantidades crecientes a países menos avanzados, aunque sin concertar medidas que permitan a estos últimos desenvolver sus propias exportaciones industriales. En consecuencia, algunas importaciones de los países menos avanzados provenientes de los centros, han tendido a ser desplazadas en favor de los más avanzados, aliviando así su propio déficit comercial. No parecería, sin embargo, que ésta fuese la manera más racional de resolver el problema del estrangulamiento desde el punto de vista del conjunto de la periferia.

#### 5. *La vulnerabilidad periférica*

El desarrollo capitalista se cumple en forma cíclica. Y el ciclo se refleja en la periferia con mayor intensidad que en los centros, debido al papel dominante que siguen teniendo las exportaciones primarias, cuyos precios fluctúan con más intensidad que los de los bienes finales.

En las fases de bonanza las fluctuaciones cíclicas suelen hacer perder de vista en la periferia la tendencia latente hacia el estrangulamiento exterior; en tanto que en las fases declinantes esa tendencia vuelve a presentarse en forma generalmente más difícil de contra-

restar por decisión propia y autónoma de los países.

Tales fenómenos son consecuencia del retardo estructural que ya hemos procurado explicar. Si la periferia participara activamente en el intercambio industrial, lo mismo que los centros, la proporción de sus exportaciones primarias en el conjunto de exportaciones hubiera declinado en forma persistente. Y de esta suerte el movimiento cíclico del conjunto de las exportaciones habría reducido su amplitud; pero no ha sucedido así.

Esta situación presenta además otra consecuencia importante. Los países periféricos, en general, han exagerado el proceso sustitutivo de importaciones. Y con frecuencia han sustituido bienes finales, especialmente en renglones de menor complejidad técnica. Han introducido de esta manera un elemento de gran rigidez en las importaciones, cuya consecuencia se comprueba sobre todo durante los periodos de declinación cíclica. En efecto, la sustitución de bienes finales ha disminuido en forma considerable su proporción sobre el total. Y las importaciones están integradas principalmente por materias primas e intermedias y bienes de capital, o sea por renglones cuya compresión tendría serios efectos sobre la actividad económica. O también por renglones, como los alimentos y otros bienes esenciales de consumo, donde la política sustitutiva no se ha inspirado por lo general en previsoras consideraciones a largo alcance.

Pues bien, al perder en esta forma su flexibilidad, se vuelve cada vez más difícil una política expansiva, por cautelosa que fuere, para atenuar en el desarrollo interno la incidencia adversa de la declinación de las exportaciones. Ha desaparecido en gran parte, si no totalmente, el margen comprimible de

las importaciones. Y la periferia no tiene otro recurso, si se empeña en seguir esa política expansiva, que acudir a préstamos internacionales. Ya no se trata principalmente de operaciones destinadas a aumentar la acumulación de capital, sino a cubrir, en última instancia, las exigencias del consumo y el servicio de la propia deuda. Por consiguiente, el crecimiento de la deuda exterior no va acompañado de una ampliación correlativa de la capacidad productiva. Huelga subrayar la seriedad de estos hechos, en sí mismos, cuando adquieren ciertas dimensiones, y más aún si se reflexiona acerca de su significación en las relaciones de dependencia.

Decíamos al comenzar este punto que la vulnerabilidad exterior, acentuada en la forma que acaba de verse, es una consecuencia del retardo estructural y de la dinámica centrípeta del desarrollo capitalista. Retardo que, como ya quedó explicado, se refleja también en la fragmentación de la periferia. Esta fragmentación ha contribuido, con otros factores, a hacer más difícil y costosa la sustitución de bienes intermedios y de capital que, además de su complejidad técnica requieren mercados más amplios que los nacionales. Acaso ésta sea la razón más importante de aquella exagerada sustitución de bienes finales por ser más fácil y expedita. Pero como se ha expresado en otro lugar, la periferia todavía no supo encarar resueltamente la transformación de ese viejo esquema de convergencia de países periféricos con los centros.

#### 6. *La relación de precios del intercambio*

Es ésta una tesis primigenia de la CEPAL, sobre la cual se apoyaba, entre otras consideraciones, la necesidad ineludible de la industrialización. Expuesta de una

manera un tanto simple, despertó críticas que, a veces, contribuyeron a depurarla. Paso a exponer sus elementos primordiales, abordados ya en parte en un capítulo anterior.

Conciérne primordialmente esa tesis a la debilidad que por lo general afecta a los productos primarios sobre todo los alimentos en los cambios estructurales de la demanda y la ocupación. La demanda de tales productos tiende a crecer con relativa lentitud comparada con la de los bienes industriales, que se diversifican cada vez más a medida que crece el ingreso por habitante. Análogas disparidades surgen en la demanda de servicios. Fenómenos son todos éstos que se acentúan con las grandes desigualdades en la distribución del ingreso.

La ocupación sigue, desde luego, a estos cambios en la demanda. Como se recordará, la fuerza de trabajo tiende a desplazarse de las actividades expelentes a las actividades absorbentes.

Ahora bien, este desplazamiento requiere un tiempo considerable. Y este lapso, como ya se sabe, se dilata tanto más cuanto mayor es el desperdicio del potencial de acumulación de capital, aparte de otros factores.

La fuerza de trabajo de estos estratos se encuentra en gran parte en la producción primaria de la periferia, y especialmente en la agricultura. Y al desplazarse hacia las actividades absorbentes, la competencia regresiva de la fuerza de trabajo que queda en tales estratos impide que aquella eleve sus ingresos en forma correlativa al incremento de productividad, como quedó explicado en el lugar pertinente.

Más aún, cuando gracias al progreso técnico, aumenta la productividad en los bienes primarios, el fruto de esta mayor productividad tiende a transferirse fuera de la agricultura. Para que esto no ocurriera, sería indispensable que las activida-

des absorbentes desempeñaran su papel con gran intensidad. Pero no sucede así.

¿A quiénes se transfiere, en mayor o menor grado, el fruto de la mayor productividad? Tiende a transferirse a los intermediarios en el proceso productivo o a los consumidores de los bienes finales que surgen de este proceso; pero si el recurso natural es escaso, esa tendencia se contrarresta y se eleva proporcionalmente la renta del suelo agrícola o minero.

Ahora bien, cuando se trata de productos primarios de exportación, la transferencia tiende a realizarse hacia afuera, por el deterioro relativo de los precios de tales productos comparado con el de los bienes diversificados que se importan. Esto conciérne a las leyes del mercado. Si en una u otra forma se contraría su juego, se interrumpe, desde luego, la tendencia al deterioro. Tal es, en esencia, la tesis cepalina.

No se trata por cierto de algo inherente a los productos primarios sino de una tendencia que predomina durante un largo período de transición hasta que se llegue a la plena capacidad absorbente del sistema bajo el imperio de las leyes del mercado. Y a la industrialización le corresponde en este sentido un papel primordial.

Largo período de transición. Tan prolongado que aún los centros debieron tomar medidas para contrarrestar la tendencia al deterioro, sobre todo cuando fue intenso el aumento de productividad. Nos referiremos a ello cuando abordemos, en otro trabajo, las teorías neoclásicas.

Veamos ahora otro aspecto muy importante de este asunto, acerca de la diversificación que ya se ha mencionado. Recuérdese la secuencia de fenómenos. Productividad creciente y aumento del ingreso, desigual distribución de éste, desplazamiento progresivo de la demanda hacia los bienes que se diversi-

fican cada vez más. Pues bien, cuanto más intenso es el desplazamiento, tanto más pueden retener las actividades absorbentes el fruto de la productividad en forma de excedente; y tanto menos queda retenido ese fruto en las actividades expelentes.

Bien sabemos que la explicación de este último fenómeno radica en la abundancia de fuerza de trabajo en las capas técnicas de exigua productividad, así como en la insuficiencia del papel absorbente de la acumulación de capital. Podríamos suponer lo contrario, es decir, que el proceso absorbente se cumple con tal intensidad que los ingresos de la fuerza de trabajo habrían ido corrigiendo sus diferencias hasta llegar a ser iguales para ocupaciones de las mismas calificaciones técnicas, ya se trate de actividades absorbentes o expelentes de fuerza de trabajo. A medida que ello ocurriera, se iría modificando la tendencia a transferir el aumento de productividad de estas últimas, sin que descendan los precios relativos de sus bienes. Y mejoraría progresivamente la relación de ingresos entre actividades expelentes y absorbentes. Pero es ésta una hipótesis muy remota, dada la insuficiencia absorbente del sistema.

No basta pues el incremento de productividad para lograr el mejoramiento de la relación de ingresos. También es indispensable que la fuerza de trabajo pueda elevar sus remuneraciones para que absorba el incremento de productividad.

Por otra parte, llega con insistencia desde los centros la recomendación de aumentar la productividad en la agricultura. Por supuesto que hay que hacerlo mejorando la técnica, sobre todo en lo que atañe a los rendimientos de la tierra; pero ello dista mucho de ser suficiente, pues si no aumenta la capacidad

absorbente del sistema el incremento de productividad tenderá a transferirse, sea interna o externamente, según los productos. Y como este proceso requiere tiempo, compréndese que la fuerza de trabajo recurra a su poder sindical y político para compartir la mayor productividad. De todas maneras, la solución de fondo depende fundamentalmente del intenso empleo del potencial de acumulación. Y esto, como ya lo sabemos, es incompatible con la sociedad de consumo y su articulación cada vez más estrecha con las transnacionales, clara manifestación de aquella tendencia centrípeta del capitalismo, a la que aludíamos al comienzo de este capítulo.

Mientras la fuerza de trabajo empleada en la agricultura no mejore su aptitud de compartimiento, el aumento de la productividad tenderá a transferirse fuera de ella o a elevar la renta del suelo, según fuese la intensidad de la demanda. Cuando la tenencia del suelo está concentrada en los estratos superiores, como sucede generalmente en la periferia latinoamericana, se fortalecerá la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

De aquí dimana un argumento que suele esgrimirse en los centros para oponerse a los acuerdos de estabilización de productos, aunque ellos no se propongan mejorar persistentemente la relación de precios, por cuanto alegan que ello significaría interferir artificialmente en las leyes del mercado para mayor ventaja de los privilegiados de la periferia. Ya se ha dicho, y por lo demás es bien sabido, que las fluctuaciones de origen exterior perjudican seriamente la regularidad del desarrollo en desmedro de todos. Más aún, el deterioro coyuntural de la relación de precios contribuye notablemente a acentuar en la periferia su insistencia en conseguir medidas que mejoren de modo persistente

esa relación. Parece conveniente detenerse un instante en este punto.

Al mejorar coyunturalmente la relación de precios y la relación de ingresos en las actividades exportadoras, se eleva el excedente de los propietarios de la tierra y también el de los ingresos de la fuerza de trabajo calificada. Aumenta pues su demanda de bienes diversificados y se adquieren nuevos hábitos de consumo. Cuando sobreviene el descenso, se torna muy difícil comprimir el consumo así acrecentado. Protéstase entonces contra la inequidad distributiva en el plano internacional, sin que suela pararse mientes en la inequidad interna.

Expresado de otra manera, la relación de precios se refiere a los bienes que antes se importaban y no a los nuevos bienes técnicamente más avanzados; éstos tienen por lo general precios más altos y en rigor son otros bienes. Es, desde luego, muy explicable que quienes los adquieren habiendo recuperado los mismos ingresos que antes, consideren que su situación ha empeorado. La relación de precios pudo haberse mantenido estable a través de las fluctuaciones cíclicas, pero se habrá deteriorado la relación de ingresos entre centros y periferia. Y también dentro de la misma periferia, entre las actividades expelentes y las absorbentes de fuerza de trabajo.

Los centros se oponen a esas interferencias en las leyes del mercado, llamadas artificiales, sosteniendo que beneficiarán a los grandes terratenientes que disfrutan de una cuantiosa renta del suelo. Si bien no sucede así en todos los casos, pues también participan numerosos productores medianos, y aun pequeños, en las actividades exportadoras, no podría negarse que ese argumento posee una cierta razón cuando se encara este problema bajo un prisma de equidad social del desarrollo.

Sin embargo, quienes obtienen esa cuantiosa renta del suelo forman parte de los estratos superiores sobre los que se sustenta la sociedad de consumo; y bien sabemos que las empresas transnacionales tienen con ella una estrecha vinculación.

Nueva prueba es ésta de cierta incongruencia de los centros. Pues las fluctuaciones de los precios, y mucho más su deterioro, comprometen seriamente el desenvolvimiento regular de la sociedad de consumo.

### *7. La concentración del poder y la hegemonía de los centros*

Decíamos en otro lugar que la tendencia centrípeta del capitalismo explicaba el retardo del desarrollo periférico. Y hemos explicado también las principales consecuencias que ello entraña, salvo las que atañen a las relaciones de poder, a las cuales nos dedicaremos ahora.

Mientras los centros acrecientan cada vez más su poder económico y político, la periferia queda siempre a la zaga. Y este creciente poder va acompañado de manifestaciones muy importantes de superioridad económica y tecnológica, así como del surgimiento de ideas, ideologías y nuevas formas culturales que tienden a extenderse a la periferia en esos procesos de propagación e irradiación a los que tanta importancia hemos atribuido en el desarrollo de aquélla.

Trátase, en fin de cuentas, del fenómeno histórico de hegemonía económica, política y estratégica de los centros, sobre todo del centro dinámico principal que se ha convertido en superpotencia capitalista.

Mucho antes de esto, los Estados Unidos constituían la potencia hegemónica

del continente, dispuesta siempre a evitar la intromisión de otras potencias en lo que consideraba —y sigue considerando— su propia esfera de influencia. No entraban entonces en el juego internacional diferencias fundamentales del sistema económico y social. Pero ahora gravitan fuertemente. Y la superpotencia socialista encuentra en la hegemonía de aquella otra, así como en el carácter conflictivo y excluyente del capitalismo periférico un flanco muy importante para perturbar con su propagación e irradiación ideológica la hegemonía de la superpotencia capitalista.

La promoción y defensa de los intereses de los centros hegemónicos se vale de muy diferentes formas de acción y persuasión: concesiones comerciales, recursos financieros, ayuda militar, ciertos medios de influir manifiesta o encubiertamente sobre la opinión pública y los gobiernos y, eventualmente, medidas punitivas que terminan a veces con el empleo de la fuerza.

Los centros, especialmente la superpotencia capitalista, emplean esas distintas formas de acción y persuasión de tal manera que los países periféricos, en muy diversos grados, se encuentran sometidos a decisiones tomadas en aquéllos o se ven constreñidos a tomar decisiones que de otro modo no tomarían, o dejar de tomarlas aunque pudieran hacerlo. Tal es el fenómeno de la dependencia que no ha de confundirse con otros elementos importantes en las relaciones centro-periferia.

No nos corresponde ocuparnos de los intereses políticos y estratégicos, por importantes que sean, sino de los intereses económicos.

Bien sabemos el papel principal que desempeñan las transnacionales en estos intereses económicos. En torno a ellas

existe en los centros una constelación de diversos intereses, entre los cuales hay un común denominador de solidaridad que, si no siempre es visible, aparece notoriamente cuando sobrevienen de tiempo en tiempo ciertos rozamientos conflictivos en las relaciones centro-periferia.

La gravitación de las transnacionales en la órbita estatal de los centros se encuentra siempre en el trasfondo de estas relaciones. Y gracias a ello y a su superioridad económica y tecnológica, su influencia en la periferia suele ser considerable y adquieren gran poder político interno, aun cuando no participen manifiestamente en el juego de partidos; poder político que a veces sobrepasa al de las empresas del país e influye considerablemente sobre las decisiones de los gobiernos periféricos.

Las transnacionales tienen asimismo fuerte gravitación en la prensa y demás medios masivos de difusión social, sobre todo por su estrecha articulación a la sociedad privilegiada de consumo. Esta influencia trasciende la esfera de los intereses económicos y se proyecta a veces en promoción o defensa de ciertos intereses políticos o estratégicos de la superpotencia capitalista, ya se trate de apoyo manifiesto o de discreta renuencia a críticas perturbadoras. Todo ello, por supuesto, con la colaboración de algunas agencias noticiosas internacionales muy diestras en la selección o presentación de informaciones o en la orientación sutil del comentario.

En cuanto atañe a los intereses económicos de las transnacionales, las decisiones más importantes de éstas se toman en los centros atendiendo a sus intereses globales, que pueden o no coincidir con los intereses del desarrollo. Así desde este último punto de vista en un determinado país periférico podría ser económicamente conveniente promo-

ver ciertas ramas de producción o de exportación, aunque otros países tengan condiciones más favorables de economía.

Esto concierne tanto a otros países periféricos como sobre todo a los centros. Según ya se ha explicado, las transnacionales prefieren explotar en estos últimos sus incesantes innovaciones, dejando a la periferia aquellas de segunda línea, que han dejado de serlo. No han contribuido pues, como pudo esperarse, a desenvolver intensamente las exportaciones industriales a los centros.

Hay casos en que las decisiones no se toman por las transnacionales sino por los gobiernos de los centros guiados por sus propios intereses y sin considerar su incidencia desfavorable sobre los intereses periféricos. Vienen siempre al recuerdo disposiciones de aquellos que prohíben exportar a determinados países o elaborar materias provenientes de países a los que el centro principal, seguido o no de los otros, aplica medidas punitivas. Como tampoco podría olvidarse aquellas instrucciones que, inspiradas en razones de desequilibrio exterior, llevaron inoportunamente a reparar ganancias obtenidas en la periferia.

Países de grandes dimensiones y extensos mercados, o que tienen abundantes recursos naturales escasos en el mundo, se encuentran en mejores condiciones para circunscribir esa penetración a determinados campos de actividad y negociar las condiciones en que ello se hace. Tanto más si sus dirigentes tienen gran sentido presente y futuro del interés nacional, y saben emanciparse de aquellas concepciones doctrinarias que atribuyen a las transnacionales un papel muy diferente al que en realidad tienen en el desarrollo periférico.

Es notorio el empeño de los gobiernos de los centros de alentar la expansión

periférica de las transnacionales. Ponderan su significación dinámica, tanto en la así llamada modernización de los países, como en la internacionalización de la producción. Esta actitud suele ir acompañada de algunas concesiones comerciales a países periféricos, así como de recursos financieros, sea por cauces bilaterales o multilaterales.

Gracias a su superioridad económica y tecnológica, en las concesiones para la explotación de recursos minerales o petrolíferos, las transnacionales han podido captar una parte considerable del excedente. Y si bien los países periféricos han adquirido, con el andar del tiempo, una aptitud negociadora que antes era muy débil, la imagen pretérita de las transnacionales sigue proyectándose adversamente en la opinión pública, ya se trate de recursos naturales o de la penetración de aquéllas en la industria y otras actividades internas.

En la industria, a la capacidad bien reconocida para generar excedentes se añade con frecuencia la protección o el subsidio, aunque se justifiquen menos que en el caso de la empresa nativa debido a la mayor productividad de las transnacionales.

Por lo demás, el hecho mismo de explotar sus innovaciones permite a tales empresas limitar la competencia y ensanchar sus excedentes. Y la extensión de sus operaciones a múltiples países hace posible ciertos arreglos o prácticas que suscitan muy explicables interrogantes por su posible incidencia adversa al desarrollo. A todo esto contribuye el secreto que rodea tales operaciones y la suspicacia que trae consigo y que suele agrandarse por las dimensiones impresionantes de las transnacionales.

Decíamos que las innovaciones facilitan las restricciones de la competencia interna. Pero además, en el comercio

exterior, suele haber entendimientos tácitos o explícitos entre empresas en materia de precios o de márgenes de operación en franco beneficio de su excedente.

Más de una vez hemos mencionado que las transnacionales exaltan la sociedad de consumo. Pero no tienen la virtud de crearla. No podría darse esta última sin las grandes disparidades distributivas cuyo origen está en la estructura social de la periferia. Las transnacionales suelen aprovecharlas con reconocida habilidad.

Sería muy incorrecto pensar que la periferia se resigna siempre a considerar que éstos y otros problemas constituyen una realidad incontrastable en la cual hay que vivir. Llámese nacionalismo o no, lo cierto es que la conciencia de la propia identidad de aquella y de la autonomía de sus decisiones suele manifestarse sobre todo cuando avanza la democratización. Pero son muy diferentes las posibilidades de traducir esa conciencia en actitudes concretas.

No corresponde realizar aquí un examen sistemático sino mencionar algunos casos muy significativos, como el de países que tratan de atraer las transnacionales en ciertas líneas de su industrialización, en tanto que dejan reservada a la empresa pública la explotación de ciertos recursos o actividades básicas. Conviene destacar asimismo el resultado positivo que se ha logrado al establecer el compromiso de exportar una determinada cuota de la producción de ciertas transnacionales a fin de disfrutar de un mercado interno creciente y promisor.

Es claro que la fragmentación de la periferia constituye un serio obstáculo a una política de esta naturaleza, así como al papel eficaz que las transnacionales podrían tener en el desenvolvimien-

to de ciertas líneas importantes del intercambio recíproco.

### 8. *Subdesarrollo y dependencia*

Hemos presentado una definición de las relaciones de dependencia para prevenir confusiones que no son infrecuentes. Atribúyese así el llamado subdesarrollo a la dependencia. Es confundir dependencia con periferia. La periferia abarca a la vez los fenómenos de dependencia y las tendencias excluyentes que caracterizan el subdesarrollo así como las de carácter conflictivo. Como se dijo en otro lugar, si desaparecieran los primeros por arte de encantamiento, subsistirían aquellas tendencias excluyentes y conflictivas.

Por el contrario, si la dinámica del capitalismo fuera como suele imaginarse y las transnacionales invirtieran y reinvirtieran indefinidamente en la periferia, se acentuaría la capacidad absorbente del sistema y se eliminaría progresivamente el subdesarrollo. Por donde se llegaría a esta conclusión paradójica: ¡cuánto mayor fuera la dependencia, tanto mayor sería la eficacia social del sistema!

Pero el sistema no funciona así. Y las transnacionales no persiguen el designio de conseguir esa eficacia sino el de recoger tarde o temprano la cosecha de sus inversiones.

Quienes atribuyen el subdesarrollo a la dependencia olvidan un hecho muy importante que hemos explicado con insistencia en este escrito, a saber, que el carácter excluyente del capitalismo periférico, y también su tendencia conflictiva, se deben primordialmente al desperdicio interno del potencial de acumulación de capital, debido en gran parte a la sociedad de consumo y a las grandes disparidades distributivas sobre

las que se asienta. Sin estas disparidades las transnacionales no encontrarían un campo tan fértil de expansión periférica.

No carguemos, pues, a responsabilidades ajenas lo que corresponde a la misma periferia. La responsabilidad de los centros es muy grande; también la de la periferia. Es una responsabilidad compartida. Carece de objetividad pensar en otra forma. Pero no cabe duda que al reflejarse en la periferia la controversia ideológica de las dos superpotencias y atribuir el subdesarrollo a la dependencia, no deja de ser un argumento político persuasivo.

La dialéctica tiene en verdad recursos inagotables. Puesto que la técnica y las formas de consumo vienen de los centros —se nos dice— a éstos se debe en última instancia el subdesarrollo periférico. ¿Y por qué no ir más lejos y atribuir el mal a los científicos de los centros, a cuyo esfuerzo se debe el estupendo desenvolvimiento de las técnicas de producción y consumo? ¿Y también las técnicas que defienden y prolongan la vida humana!

Igualmente peregrina es otra idea según la cual la prosperidad de los centros se debe a la succión de ingresos de la periferia. Esto último tiene gran importancia para esta última. Pero atribuirle tal consecuencia significa ignorar las consecuencias del enorme progreso tecnológico de aquéllos, no exento, desde luego, de los males característicos de su ambivalencia.

En verdad, es inconmensurable la herencia científica, tecnológica y cultural que ha recibido la periferia. El problema no está allí sino en la pasividad de esta última, en el carácter francamente imitativo de su capitalismo. No se trata de prescindir de esa herencia que se agranda y renueva incesantemente sino

de aprovecharla con sentido de adaptación creadora.

### 9. *La dependencia cultural*

Cabe por cierto esa adaptación en la técnica, según ya se expresó. Pero lo fundamental está en aprovechar a fondo su potencial de acumulación. Se malogra en la sociedad de consumo, en el crecimiento desproporcionado del Estado, en la succión de ingresos por los centros. En nuestro afán de desarrollarnos a imagen y semejanza de estos últimos, no se ha sabido crear formas propias y auténticas para influir deliberadamente y con claros objetivos sobre las fuerzas del desarrollo.

Es cierto que los fenómenos de propagación e irradiación de los centros son cada vez más intensos. Y no aparecen solamente en el campo de la economía sino también en muy diversas manifestaciones culturales gracias, principalmente, a los medios masivos de comunicación y difusión social. Problema éste muy serio, del cual se han ocupado pensadores que tienen una autoridad de que yo carezco. Pero me aventuro, sin embargo, a anotar estas breves observaciones. El vigor de la personalidad de un país periférico depende en gran parte de su aptitud para aprovechar aquella herencia cultural a que hacemos referencia y contribuir con capacidad creadora a elaborar su propia cultura. Sin negar en modo alguno que en ello hay factores internos de gran significación, no cabría desconocer la influencia de los medios técnicos de comunicación y difusión social. Propagan e irradian las manifestaciones intelectuales y artísticas de los centros no solamente por su valor intrínseco, sino también por la superioridad de tales medios técnicos, por el sentido de interés económico que suele guiarles y también por su intención ideológica. Es

tarea muy difícil aunque no imposible sobreponerse a estos fenómenos de propagación, sobre todo en una periferia fragmentada.

Si hemos discurrido siempre de propagación e irradiación es para señalar una distinción importante. La propagación obedece a un fenómeno deliberado, en el cual aquellos medios masivos son poderosos, en tanto que la irradiación es espontánea. Con frecuencia, sin embargo, estas dos formas se combinan de un modo inextricable.

#### 10. *La dependencia ideológica*

Tal es el caso que nos atañe muy de cerca, esto es, las ideas e ideologías de los centros. Ha sido y sigue siendo muy fuerte la irradiación espontánea de lo que se piensa y escribe en ellos. Pero también hay una acción deliberada y sistemática de propagación.

Data de mediados del siglo XIX la irradiación intelectual de las teorías neoclásicas sobre las cuales se basa la versión contemporánea del liberalismo económico, de que nos ocuparemos en otro momento. El neoclasicismo, además de su sentido intrínseco, significa una alternativa a las teorías marxianas. Es y sigue siendo poderosa la irradiación espontánea de estas dos teorías en la periferia. Pero es también muy intensa la propagación deliberada en la contienda ideológica entre las dos grandes superpotencias.

Es cierto que el liberalismo económico se encuentra muy aderezado en la praxis. Su manifestación más importante en la periferia suele ser la supresión del poder sindical y político de la fuerza de trabajo para superar la crisis del sistema. Claro divorcio con el liberalismo democrático.

No se comprende generalmente en la superpotencia capitalista que el liberalismo económico y las relaciones de dependencia son incompatibles con el avan-

ce de la democratización y el ejercicio inseparable de los derechos humanos. Para los muchos que sufren las consecuencias de esta incompatibilidad son un gran alivio las manifestaciones de solidaridad humana que llegan sobre todo del centro principal del capitalismo cuando se violan esos derechos. Y con alguna imaginación, con alguna esperanza piadosa, podría verse en ellos indicios de cambios fundamentales de actitud frente a la periferia, y, si se quiere, a las transformaciones de fondo que ella requiere para hacer compatible el vigor y la equidad del desarrollo con un genuino proceso de democratización. La prédica democrática es de suprema importancia pero dista mucho de ser suficiente. Como no bastan actos de exorcismo internacional para eliminar aquellas violaciones de los derechos humanos, sobre todo cuando la represión hace posible restablecer en algunos casos la armoniosa articulación de las transnacionales a la sociedad de consumo.

Tal es la opción del liberalismo económico que se ofrece para superar la crisis, consolidando la inequidad social. No es extraño pues que seduzca la opción opuesta. Pero es notoria, a la luz de la experiencia, la angustiada perplejidad de quienes esperaban que la concentración y gestión de los medios productivos en manos del Estado traería consigo el desenvolvimiento de la democracia y todo lo que ella representa para la libertad personal. Bien sabemos, sin embargo, que ello exige una concepción muy diferente del régimen político y de los derechos humanos.

Entre esas dos opciones tan opuestas, alentadas por la contienda ideológica de las dos grandes superpotencias, se presenta la irradiación ideológica de la democracia redistributiva. Los partidos políticos que en Europa Occidental encarnan esa ideología, han emprendido también un esfuerzo de propagación y de

apoyo a los partidos que en la periferia se empeñan en lograr el restablecimiento institucional, cuando impera un régimen de fuerza, o para prevenir su irrupción. Esta tendencia a la internacionalización democrática podría tener un valor incalculable, además de su significación inmediata. Sin embargo, lo que se justifica plenamente en la Europa occidental no responde del todo a las exigencias de la realidad periférica. Salir de un régimen de fuerza y restablecer la normalidad institucional abriendo paso a una democracia redistributiva sin transformaciones fundamentales del sistema, sería exponerse nuevamente al advenimiento de otra crisis, en el curso posible de otro ciclo político. Se impone la transformación del sistema para acumular con mucha más intensidad que ahora, o en otros términos, para aprovechar a fondo el potencial de acumulación del excedente y cambiar la composición del capital que se acumule. Tal tiene que ser el punto de partida de una distribución dinámica y racional del ingreso sin perjuicio de medidas inmediatas de mejoramiento de los estratos inferiores. Transformación del sistema y transformación institucional del Estado.

Se requiere un esfuerzo tenaz de persuasión hacia afuera, pero tendremos que comenzar a persuadirnos a nosotros mismos. Persuadirnos de que es posible transformar el sistema para hacer compatible la equidad, el vigor del desarrollo y el avance y consolidación del proceso democrático. De todo ello espero ocuparme en otro trabajo.

### 11. *Una visión de largo alcance*

Mientras tanto quisiera terminar este capítulo con una reflexión final. En mi ya dilatada existencia de funcionario nacional primero, e internacional des-

pués, he visto a la superpotencia capitalista, y aun cuando todavía no lo era, incurrir en tremendos errores frente a la periferia y muy especialmente a la periferia latinoamericana que, por cierto, no está exenta de ellos. Y considero que el más grande de esos errores, el de más importante significación futura, tal vez un futuro no muy lejano, es jugar todas sus cartas en favor de un sistema cada vez más vulnerable desde el punto de vista social y político. Y sobre todo desde el punto de vista ético. Sistema que está cada vez más expuesto a la subversión, la represión y la claudicación democrática.

Compréndese la preocupación estratégica de la superpotencia capitalista de evitar que las ideologías de la superpotencia socialista influyan en movimientos políticos periféricos que, llegados al poder, buscarán naturalmente el apoyo de esta última con las consecuencias de diversa naturaleza que es dable imaginar. Pero no quisiera caer en gastados argumentos de la guerra fría. Aunque pudieran evitarse fenómenos de propagación deliberada en una concebible separación de esferas —nueva manifestación de dependencia— la irradiación ideológica continuará siendo fuerte frente a las grandes fallas del capitalismo periférico. Irradiación de ideologías de hoy o, acaso, de ideologías de mañana.

Por mucho que la acción antisubversiva, la represión interna y el empleo exterior de la fuerza tengan eficacia circunstancial, es evidente que ataca los síntomas pero no las causas profundas. De ahí la necesidad de una visión de largo alcance, si es que en esta era nuclear siguen teniendo valor ciertas consideraciones políticas y estratégicas de la superpotencia capitalista en este hemisferio. Consideraciones de largo alcance que contrasten con la visión muy estrecha que se manifiesta en el juego de los intereses económicos en las relaciones

centro-periferia. Hay pues en la actitud de los centros frente a la periferia latino-americana una flagrante contradicción que no ha sabido aún resolverse.

Se impone una visión de largo alcance en tales relaciones que, sin menoscabar necesariamente intereses económi-

cos fundamentales de los centros, trate de encontrar amplias zonas de coincidencia que, además de ser compatibles con la autonomía del desarrollo periférico permitan ir superando la dependencia y abriendo paso a formas progresivas de interdependencia.

## VI

### La crisis del sistema

#### 1. *La dinámica del sistema y la vulnerabilidad del excedente*

Muy diversas son las vicisitudes a las que está expuesto el sistema. Pero cuando hablo de su crisis me circunscribo a aquel fenómeno donde la exacerbación de la pugna distributiva, a falta de un consenso político, muy difícil por lo demás, lleva al empleo de la fuerza para restablecer su dinámica.

La tendencia del sistema a la crisis es una expresión de las mutaciones estructurales que ocurren en el mismo y los cambios concomitantes en las relaciones de poder. Cuando en esas mutaciones se desenvuelve el poder sindical y político de los estratos intermedios, en contraposición al poder de los estratos superiores, la pugna distributiva va adquiriendo cada vez mayor intensidad, hasta desembocar en aquel desenlace crítico.

Por este motivo hemos subrayado con insistencia el papel que desempeña el proceso de democratización. Mientras es incipiente, o está contenido en una u otra forma, el poder sindical y político de la fuerza de trabajo no existe o es muy débil. Y el sistema, desde el punto de vista distributivo, funciona sin mayores trastornos.

No se interprete, sin embargo, que el

origen de la crisis radica exclusivamente en el empeño puesto por la fuerza de trabajo, desfavorecida por las leyes de mercado, por mejorar su compartimiento del fruto de la creciente productividad, ya sea mediante el aumento de sus remuneraciones o acudiendo a los resortes del Estado para conseguir ocupación y mejorar los ingresos. Pues ella recurre también a su poder sindical y político para resarcirse del efecto adverso que, sobre las mejoras ya obtenidas, tienen otros factores. Desde luego que cuando ese poder carece de importancia, estos últimos factores pueden actuar sin que la fuerza de trabajo ofrezca resistencia significativa. El sistema podrá experimentar perturbaciones, pero sin llegar a una crisis que comprometa a fondo su dinámica.

La dinámica se compromete cuando la pugna redistributiva afecta adversamente la acumulación de capital y la capacidad de consumo de los estratos superiores y los tramos más altos de los intermedios. Recuérdese lo ya explicado en otro lugar acerca de la evolución del excedente. Hay fases estructurales durante las cuales el excedente global crece con un ritmo superior al del producto por la debilidad redistributiva de la fuerza de trabajo. Pero conforme se desenvuelve el

poder sindical y político y se va corrigiendo esa debilidad, sea para resarcirse de lo perdido, o para mejorar su participación, va disminuyendo el ritmo de crecimiento del excedente hasta igualar el ritmo de crecimiento del producto global. Llegase de esta suerte a un límite que no es posible superar, pues si prosigue la presión sindical y política, disminuirá el excedente con respecto al producto.

Es preciso comprender con claridad la significación de esto último. Antes de llegar a ese límite, el consumo de los estratos superiores también estuvo creciendo con ritmo mayor al del producto. En consecuencia, en el límite es aún considerable la materia redistribuible, por decirlo así. Pero la sociedad de consumo se empeña en defender su privilegio, y antes de admitir esa compresión, que también afectaría la acumulación de capital, reaccionará elevando los precios. Comienza así la espiral inflacionaria que, tarde o temprano, conduce al empleo de la fuerza.

La verdad es que ningún sistema puede desenvolver su dinámica sin el incremento de la acumulación. Sólo que, dada la índole del capitalismo periférico, para recuperar la dinámica comprometida, haya que restablecer también la sociedad consumista y ello se cumpla a expensas de la participación lograda por la fuerza de trabajo.

Intentaremos explicar ahora estos fenómenos. Comenzaremos por los factores internos que conducen a la crisis, para abordar después los factores externos que suelen combinarse con ellos. Si empezamos por los primeros no lo hacemos sólo por razones metodológicas, sino también para demostrar que su solo juego basta para desencadenar aquel fenómeno. Los factores externos, según su signo e intensidad, pueden mitigar o acentuar las consecuencias del juego de relaciones de poder.

## 2. Los factores internos de compartimiento

Los factores internos se manifiestan en la órbita del mercado y en la del Estado, a medida que se desenvuelve el poder sindical y político de los estratos intermedios, poder que sólo llega a los estratos inferiores cuando les alcanza tardíamente a ellos el proceso de democratización.

En la órbita del mercado el poder sindical pugna por mejorar las remuneraciones, defender el mejoramiento ya conseguido y, por tanto, el consumo privado de dichos estratos intermedios; el poder sindical, como se sabe, permite a la fuerza de trabajo no favorecida por las leyes de mercado contrarrestar la competencia regresiva de quienes se encuentran en capas técnicas inferiores. El incremento de consumo así logrado, mientras no se alcanza el límite crítico, no se hace a expensas del consumo de los estratos superiores, sino que se le superpone. En realidad los estratos desfavorecidos consumen casi todo lo que obtienen en la pugna y no contribuyen a la acumulación de capital reproductivo. En la medida en que ahorren, lo harían en su mayor parte en forma de capital consuntivo. Prescindimos de este último en nuestro análisis, pues ello no invalida nuestro razonamiento.

También se encuentran manifestaciones de poder sindical en la fuerza de trabajo favorecida por su poder social cuando, además de los efectos de éste, elevan sus remuneraciones mediante restricciones de ingreso en ciertas actividades o a su ejercicio. También aquí se trata de incremento de consumo, si bien en la fuerza de trabajo de los estratos superiores suele haber inversiones de capital reproductivo, además de consuntivo.

En la órbita del Estado, los estratos intermedios, gracias a su poder político,

desenvuelven diferentes formas de compartimiento del fruto de la mayor productividad; tratan así de conseguir servicios que les favorezcan especialmente, de ampliar las dimensiones de éstos y de otros servicios, y de insertar espuriamente en todos ellos fuerza de trabajo innecesaria.

Veamos ahora la significación de estos tres aspectos que acabamos de mencionar.

Los servicios que los estratos intermedios procuran desenvolver en su favor conciernen sobre todo a su consumo social en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda. Como en el caso del ejercicio del poder sindical, este mejoramiento se superpone al consumo de servicios del Estado por los estratos superiores de ingresos en virtud de su poder político.

Pero además hay otro factor muy importante. Las actividades del Estado no están sujetas a los mismos criterios de economicidad que prevalecen en la órbita del mercado. Como ya se dijo en otro lugar, obedecen a una dinámica propia que lleva a exagerar sus dimensiones, tanto por la influencia del avance tecnológico en las actividades estatales, como por impulsos de crecimiento burocrático, más allá de lo que justifican las necesidades colectivas.

Esta dinámica de los servicios del Estado favorece, además, la absorción espuria de fuerza de trabajo, y en ello influye, asimismo, el poder político de los estratos intermedios. Es un fenómeno donde se manifiesta sobre todo la incapacidad del sistema para absorber, en forma genuina, el incremento de la fuerza de trabajo debido a la insuficiente acumulación de capital. Pero también concierne a la fuerza de trabajo con calificaciones convencionales que, por razones de tradición o de prestigio social,

se inserta en el Estado empleando para ello su influencia política.

Los criterios de economicidad a los cuales nos hemos referido, llevan en la órbita del mercado a un grado de eficiencia generalmente superior a la del Estado, sobre todo cuando las empresas públicas se encuentran afectadas por razones de orden político. Pero sería incorrecto este cotejo si prescindieramos de una observación no exenta de importancia. Es cierto que la eficiencia económica contribuye a acrecentar el excedente global; pero una parte importante de éste se malogra en la sociedad consumista, de manera que también contribuye notablemente a la ineficiencia social del capitalismo periférico, con efectos similares a los que surgen de la ineficiencia económica de los servicios del Estado.

Hemos mencionado las inversiones del Estado. Las hay, como las de infraestructura, que contribuyen al aumento de la productividad; en tanto que otras entrañan desperdicio de capital, sobre todo las inversiones conspicuas o monumentales; los recursos que a ellas se desvían tienden, en última instancia, a menoscabar cada vez más el excedente cuando avanza el poder de compartimiento de la fuerza de trabajo.

Finalmente, se registran aumentos de precios que si bien en su origen son ajenos a la pugna distributiva, contribuyen a acentuarla; aquí conviene citar, ante todo, por su cuantía y persistencia el caso de la renta del suelo. Ya se ha explicado en otro lugar cómo el crecimiento de la demanda de espacio, debido al aumento de la población urbana y su concentración, así como el aumento general de productividad, tienden a elevar la renta del suelo en las ciudades. El encarecimiento de los servicios del suelo, por decirlo así, influye de dos formas sobre el excedente. Por un lado, encarece los costos que las empresas tratan de tras-

ladar a los precios; por otro, se elevan los arrendamientos que paga la fuerza de trabajo. En uno y otro caso esta última se empeñará en mejorar sus remuneraciones cuando dispone de poder para hacerlo. Los efectos, por supuesto, son adversos al excedente.

Un fenómeno similar se manifiesta cuando la demanda interna de productos agrícolas, si no viene acompañada de aumentos de productividad o de la extensión de la superficie cultivada, trae consigo el aumento de los precios.

Hay otros factores externos que tienen una incidencia parecida, pero no ha llegado aún el momento de ocuparnos de ello.

### *3. Las relaciones de poder y las cargas fiscales*

Las relaciones de poder determinan en gran parte la índole de los servicios del Estado, salvo los de carácter general que conciernen a toda la colectividad, aunque en medida desigual. Sobre estos últimos servicios influyen mucho menos que sobre los otros, o no influyen, las relaciones de poder. Sin embargo, éstas tienen siempre gran importancia para la obtención de los recursos fiscales, necesarios tanto para costear dichos servicios, como para las inversiones del Estado.

Ya sabemos, por otro lado, que las relaciones de poder acompañan a las mutaciones de la estructura social. Cuando durante las fases iniciales de estas mutaciones no existe, o es incipiente, el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, los recursos necesarios para sufragar los desembolsos del Estado recaen en gran parte sobre los estratos intermedios e inferiores, ya se trate de servicios que responden a los intereses generales o a los de los estratos superiores. Pero con el tiempo, aquéllos van

adquiriendo capacidad para resarcirse, sobre todo los estratos intermedios, y gracias a su poder sindical y político se empeñan en trasladar hacia los estratos superiores una parte de la carga fiscal.

Sin embargo, es un hecho evidente que en los compromisos políticos entre unos y otros estratos, gran parte de los gastos relativos al consumo social se cubren con gravámenes que recaen sobre tales estratos intermedios, aunque no necesariamente sobre la misma gente a que benefician; y a veces también, sobre los estratos inferiores que no obtienen u obtienen muy parcialmente esos beneficios.

En resumidas cuentas, estos gravámenes impulsan a la fuerza de trabajo a tratar de resarcirse apelando a su poder sindical.

Ahora bien, en ese proceso que intenta desplazar hacia arriba la carga fiscal se presentan dos casos importantes.

Cuando se trata de la fuerza de trabajo que ha adquirido calificaciones, como consecuencia principalmente de su poder social, y si su demanda responde a las exigencias crecientes de la propagación de la técnica, las remuneraciones tienden a aumentar en forma correlativa, sin necesidad de poder sindical para resarcirse de una parte, cuando no de toda la carga fiscal. Distinto es el caso de aquella fuerza de trabajo con calificaciones convencionales, y cuya debilidad en materia de demanda con respecto a la oferta no le permite ese resarcimiento. Debe acudir entonces a su poder político o sindical para lograrlo.

Si la fuerza de trabajo favorecida por las leyes del mercado no necesita poder sindical para resarcirse de la carga fiscal, la fuerza de trabajo desfavorecida en el juego del mercado sí necesita tenerlo y lo logra con mayor o menor intensidad a medida que fortalece su poder en el avance de la democratización, en

cuyo caso todas estas presiones recaen sobre el excedente. Otro tanto ocurre con la carga fiscal que grava a los propietarios de los medios productivos en forma de impuestos sobre sus ingresos provenientes del excedente, sea de las mismas empresas donde se genera, o también, de otras empresas hacia donde se desplaza en el proceso circulatorio del excedente.

#### 4. *El límite crítico del sistema y la espiral inflacionaria*

De esta manera nos vamos acercando al límite crítico del sistema. Para comprender los fenómenos que entonces ocurren, conviene recordar una exigencia ineludible en la dinámica de aquél. Para que funcione regularmente la sociedad de consumo es indispensable que el excedente crezca por lo menos con un ritmo igual al del producto global. Si así no fuera, si la presión de los estratos intermedios en las distintas maneras de compartimiento que acabamos de ver, y la carga fiscal que recae sobre el excedente, impidieran cumplir esta exigencia, el debilitamiento de este último aparejaría la disminución del ritmo de acumulación y ello arrastraría al producto hacia abajo, y también comprimiría la parte del excedente dedicada al consumo de los estratos superiores. En este caso las empresas tratarían de recuperar el excedente elevando los precios para restablecer la dinámica del sistema.

Que el alza de precios pueda lograrse efectivamente en el mercado depende en último término de la respuesta de la autoridad monetaria, que tiene en este caso dos opciones: restringir el crédito a fin de impedir la elevación de los precios, según la fórmula tradicional; o consentir su expansión para permitir el alza. Trátase, desde luego, de decisiones de considerable importancia.

Si se optase por lo primero, a las em-

presas no les quedará otra manera de hacer frente al incremento de las remuneraciones que acudiendo al excedente. En este sentido, basta recordar el mecanismo de captación monetaria de este último para comprender las serias consecuencias de tal actitud. En efecto, para acrecentar la producción futura es preciso aumentar la ocupación presente. Los mayores ingresos que de ello se derivan se traducen en un incremento de demanda que permite absorber el incremento presente de la producción. Esta demanda debe ir acompañada de la correspondiente expansión monetaria; de otra forma, si la autoridad monetaria no respondiera positivamente y las empresas tuvieran que acudir al excedente para pagar el aumento de ingresos de la fuerza de trabajo no habría tal incremento de la demanda, puesto que su aumento, resultante de los mayores ingresos pagados a la fuerza de trabajo, estaría compensado por la disminución de la demanda de quienes disponen del excedente. La demanda resultaría por lo tanto insuficiente para absorber el incremento de producción y disminuirían los precios. Tal es en síntesis, la explicación que ofrecemos en el capítulo correspondiente.

Pues bien, para el caso que estábamos considerando, si al incremento de producción se añaden los efectos del aumento de remuneraciones, tendría que ser mayor entonces el crecimiento de la demanda para que aquél fuese absorbido por el mercado. Y asimismo tendría que ser mayor la expansión monetaria para que tales aumentos de remuneraciones puedan trasladarse a los precios. De lo contrario, éstos disminuirán con la consiguiente contracción productiva.

En este fenómeno debe señalarse algo más serio que las contracciones coyunturales que suelen ocurrir en el sistema por factores diferentes, pues éste tiene capacidad espontánea para superarlas. Pero no sucede así en el caso que acaba de conside-

rarse. El menor nivel de actividades resultante de la contracción tenderá a persistir indefinidamente si la autoridad monetaria no accede a la expansión; y son bien conocidas las consecuencias adversas que ello trae aparejado. Por lo tanto tarde o temprano aquélla se verá llevada a cambiar de actitud por imposición de los acontecimientos, siempre que no resultara practicable, en virtud del poder sindical, comprimir las remuneraciones. El alza de los precios y la inevitable devaluación monetaria permitirían lograr el restablecimiento del excedente.

Debe comprenderse, sin embargo, que para que esto último ocurra sería indispensable que las remuneraciones no vuelvan a subir en proporción al alza de los precios. Trátase de una exigencia técnica sin cuyo cumplimiento no podría evitarse la espiral inflacionaria.

El problema que esto suscita no es, sin embargo, de índole simplemente técnica, sino que entraña una gran significación social. En efecto, el restablecimiento de la dinámica del excedente no sólo permite recuperar la capacidad de acumulación del sistema, sino también el desenvolvimiento de la sociedad consumista. Esto quiere decir, en fin de cuentas, que para que se recupere el consumo privilegiado de los estratos superiores, es necesario comprimir el consumo de una parte considerable de la fuerza de trabajo que había ejercido el poder sindical y político de compartimiento. Aquí se encuentra a mi juicio una falla fundamental del sistema. Pero no nos adelantemos a lo que se examinará en el lugar pertinente de este mismo capítulo. Bástenos expresar que, dada la índole del sistema para cumplir la existencia técnica que consiste en evitar el aumento de las remuneraciones a fin de prevenir la espiral inflacionaria debe recurrirse al empleo de la fuerza a fin de doblegar el poder sindi-

cal y político. ¡Tal es la fatalidad de un sistema excluyente y conflictivo!

Decíamos antes que el desigmo de las autoridades monetarias de evitar la inflación aplicando el freno de una política restrictiva, termina por imponer, tarde o temprano, la expansión monetaria. Encuéntrase aquélla de esta manera frente a un dilema insuperable: admitir desde el principio la expansión inflacionaria, o verse forzada a caer después en ella por obra de las circunstancias.

Comoquiera que sea, la espiral inflacionaria, antes que lograr el restablecimiento de la dinámica del sistema, termina por su dislocación económica y su desintegración social. Son bien conocidos estos fenómenos, aunque conviene recordar aquí, sucintamente, algunos puntos muy significativos para nuestro análisis.

Ante todo, el alza de remuneraciones para compensar la elevación de los precios no permite restablecer la dinámica del excedente hasta que los precios vuelvan a subir. Pero la recuperación del excedente resulta efímera, pues acarrea a su vez otro aumento de las remuneraciones en el curso de la espiral. Con ello se resienten la acumulación y el ritmo de desarrollo con todas las consecuencias adversas que esto trae aparejado, entre ellas la evasión de fondos al exterior.

En seguida, las tentativas de contener las consecuencias de la inflación estabilizando los precios, o manteniendo el valor exterior de la moneda, o impidiendo el necesario reajuste de las tarifas de servicios públicos, o absteniéndose de aumentar las tasas impositivas, terminan tarde o temprano por dar nuevo impulso a la espiral inflacionaria.

La pugna distributiva se torna cada vez más conflictiva a medida que se va extendiendo la capacidad de resarcimiento de los grupos sociales rezagados, de manera que la espiral adquiere todavía mayor violencia.

Y esta verdadera anarquía de compartimiento debilita seriamente el incentivo que tienen en las empresas para efectuar nuevas inversiones y desalienta a la fuerza de trabajo para aumentar la productividad.

Todo ello desarrolla condiciones propicias al empleo de la fuerza para recuperar la normalidad.

### 5. *Los factores externos*

Ahora vamos a considerar los principales factores externos que influyen sobre estos fenómenos, pero ya no se trata del efecto de factores que contribuyen a comprimir el excedente, sino de factores que afectan la cuantía misma del excedente. En este caso, tampoco podrá lograrse la recuperación dinámica del sistema sin consecuencias adversas para la fuerza de trabajo.

Tres son los factores principales que afectan de esta manera el excedente; a saber: las fluctuaciones cíclicas de origen exterior y el deterioro coyuntural de la relación de precios del intercambio, el deterioro estructural de la misma relación, y el movimiento negativo en el aporte de recursos financieros internacionales.

Para examinar el primer factor conviene recordar lo expresado en otro capítulo acerca del excedente en las actividades exportadoras. Trátase de un excedente considerablemente influido por el ciclo de los centros y sus fluctuaciones de precios.

En la fase ascendente de la coyuntura periférica al aumento de origen exterior del excedente, provocada por el alza del valor de las exportaciones, se agrega el que surge como resultado del proceso productivo interno y se acrecienta así el excedente global, con el consiguiente incremento de la capacidad de acumulación y de consumo, sobre todo de los estra-

tos superiores, tanto por las consecuencias directas como por las indirectas de esta aportación suplementaria. Hay en ello un mayor margen para que los estratos intermedios puedan mejorar según su poder sindical y político su capacidad de compartimiento.

Cuando sobreviene la fase coyuntural de descenso, el excedente se reduce por la contracción de las exportaciones; pero, como mientras tanto había aumentado el consumo y se habían acrecentado los servicios del Estado, el restablecimiento de la dinámica del sistema no podría lograrse sin la compresión de uno y otro, salvo en la medida en que pudiese practicarse una política anticíclica de compensación.

Estas medidas anticíclicas exigen una política previsora y cautelosa que se adopta pocas veces. Y por lo demás, no poseen la virtud de compensar a las actividades exportadoras por el descenso de los precios. Por consiguiente aquí nos encontramos otra vez con las relaciones de poder. El poder de los productores de bienes exportables, que suele ser fuerte, tratará de conseguir dicho objetivo apelando a la devaluación monetaria. Y si llegan a lograrlo, restableciendo así su propio excedente, lo habrán hecho de nuevo a expensas de la fuerza de trabajo, tanto en la órbita del mercado como en la del Estado. La devaluación basta para desencadenar la espiral inflacionaria, o acentuarla si ésta ya existía, toda vez que la fuerza de trabajo tenga suficiente poder sindical y político para reaccionar contra las consecuencias regresivas de aquélla.

Por supuesto que no estoy recomendando una política, sino señalando exigencias de un sistema cuyo vicioso funcionamiento procuro demostrar.

Cuando ocurre un deterioro de la relación de precios de las exportaciones no puede saberse si es un fenómeno coyun-

tural o de índole estructural; sólo el curso del tiempo podrá decirlo. Si este último fuese el caso, ya no se trataría de recurrir a medidas circunstanciales como las que acabo de mencionar, sino de una política de reajustes productivos que permita contrarrestar el desequilibrio exterior provocado por el deterioro. Con mayor razón aún el restablecimiento del excedente exigiría asimismo la devaluación monetaria bajo el influjo del poder político de los productores primarios.

Es evidente que en este caso, como en el anterior, los efectos dinámicos de la devaluación no tardarían en disiparse en una espiral inflacionaria si al alza de precios que aquélla trajera consigo siguiera la de los ingresos e impuestos, aparte de otras consecuencias.

El deterioro de la relación de precios del intercambio también ocurre cuando aumenta el precio de las importaciones, como ha pasado en el caso del petróleo y con los precios de otras importaciones debido a la inflación de los centros.

Ello trae consigo alzas internas que, si provocan el aumento correspondiente de las remuneraciones de la fuerza de trabajo, comprimen también el excedente. Esto basta para generar la espiral inflacionaria y la devaluación cuando el poder sindical de la fuerza de trabajo desfavorecida por las leyes del mercado es suficiente para compensar el quebranto real de sus remuneraciones en la pugna distributiva.

Por el contrario, en los países que exportan petróleo y otros recursos naturales cuyos precios mejoran relativamente, resulta posible satisfacer las diversas exigencias de la pugna distributiva, sin afectar el excedente, antes bien acrecentándolo. Con lo cual se aleja la crisis del sistema, aunque tal vez no en forma indefinida.

Finalmente, cabe considerar el último aspecto mencionado: la aportación

de recursos financieros exteriores. Hay en ello una fase positiva, seguida tarde o temprano de otra de índole negativa, que se presenta en dos casos importantes: a través de la aportación de recursos por las empresas transnacionales y mediante las aportaciones al Estado por sus inversiones.

En el primer caso, las transnacionales, cuando realizan sus inversiones, aumentan el ritmo de acumulación, así como el ritmo de crecimiento del excedente en virtud de su reconocida eficiencia, con consecuencias favorables sobre la intensidad del desarrollo. Pero todo esto se resiente cuando la aportación neta se reduce o se torna negativa al disminuir las nuevas inversiones y aumentar las remesas financieras de las inversiones anteriores. Algo similar ocurre con las aportaciones financieras para las inversiones del Estado.

Compréndese que cuando se ha desarrollado con gran amplitud el poder sindical y político de la fuerza de trabajo desfavorecida, estos movimientos financieros, según cual fuere su signo, contribuyen a aliviar o a intensificar la pugna distributiva y la tendencia del sistema hacia su crisis.

#### *6. La crisis del sistema y el empleo de la fuerza*

Volvamos ahora a la crisis del sistema y al empleo de la fuerza para suprimir o contener el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, en cuyo caso se hace posible devaluar la moneda para permitir el alza de los precios, sin que suban correlativamente las remuneraciones de la fuerza de trabajo. Y si la compresión de dichas remuneraciones transfiere ingresos a los estratos favorecidos, y especialmente a los propietarios de los medios productivos, hasta podría conseguirse elevar el ritmo de acumula-

ción, y por tanto el ritmo de desarrollo, por sobre el que prevalecía antes de superar el límite crítico del sistema.

La elevación del ritmo de desarrollo acrecienta la demanda de fuerza de trabajo que dispone de las crecientes calificaciones requeridas por el desarrollo, en contraste con el perjuicio que afecta a la gran masa de la fuerza de trabajo por aquella compresión de sus remuneraciones reales. Más aún, tales circunstancias suelen ser atrayentes para las transnacionales y la afluencia de recursos del exterior, lo que agrega un nuevo factor favorable al desarrollo, siempre que este movimiento mantenga su signo positivo.

Es incuestionable que el restablecimiento de la dinámica del sistema tiene un importante costo social, además del ingente costo político que entraña el empleo de la fuerza.

En efecto, la compresión de las remuneraciones responde a diversas exigencias. Desde luego, se impone para restablecer el ritmo de acumulación, y acaso para elevarlo; pero además, para dar nuevo impulso a la sociedad de consumo, como que acumulación y consumo privilegiado están estrechamente unidos en aquélla. Se comprime pues el consumo de los muchos que han perdido su poder redistributivo en favor del consumo de los pocos que han recuperado su poder de acrecentar el excedente. Pero no es solamente eso.

El consumo de la fuerza de trabajo perjudicada llega asimismo a comprimirse en la medida en que se haya juzgado conveniente, o posible, disminuir la intensidad de los factores que, en la órbita del Estado, han contribuido al debilitamiento crítico del excedente. Es muy diferente el peso de estos factores, en un régimen donde se suprime el poder de la fuerza de trabajo, según se trate del consumo social, del poder de quienes se

han insertado espuriamente en los servicios del Estado, o de los servicios que por su propia dinámica han crecido más allá de lo que permiten consideraciones de economicidad. Téngase presente, por otro lado, que el empleo de la fuerza suele traer consigo un considerable crecimiento de los gastos que le conciernen.

Como ya se ha dicho, en el capitalismo periférico el esfuerzo productivo se orienta intensamente hacia la sociedad de consumo de los estratos superiores. Es allí, donde el ritmo de desarrollo suele ser elevado, a veces muy elevado, mientras se mantiene a un nivel exiguo en el otro extremo, el de la sociedad de infraconsumo de los estratos inferiores. Es condición esencial que sea así, para que el excedente pueda crecer en forma continua para mejor fortuna de aquélla. Y también es condición esencial que, dentro de ciertos límites, queden contenidas las aspiraciones de los estratos intermedios desfavorecidos en el juego de las leyes del mercado. No cabría permitir que su poder de compartimiento avance demasiado en los dominios del excedente, sobre todo cuando la plenitud de éste ya está comprometida por la expansión de los servicios del Estado, o por la evolución adversa de las relaciones con los centros. Y estas condiciones sólo pueden satisfacerse eficazmente si el proceso democrático está contenido, o si cuando su desarrollo adquirió cierta amplitud, se suprime mediante el empleo de la fuerza.

Cualquier sistema, para ser dinámico, requiere una incesante acumulación de capital. Ahora bien, la acumulación tiene que hacerse necesariamente a expensas del ritmo de crecimiento del consumo. Pero cuando, para superar la crisis, se comprime el consumo de la fuerza de trabajo, no es para que acumule por sí misma, sino para que vuelvan a hacerlo los estratos superiores, a la vez que recuperan su creciente capacidad

de consumo. Continúa, por otro lado, el característico proceso de concentración de capital que genera nuevos excedentes y otorga a quienes lo tienen en sus manos, la verdadera clave del desarrollo en el capitalismo periférico.

### 7. *La crisis del sistema en las relaciones con los centros*

La globalidad del fenómeno del desarrollo explica que las consecuencias del avance democrático de la periferia trasciendan sus límites geográficos. Son fenómenos de suyo suficientes para provocar reacciones redistributivas pero el problema es más profundo y más complicado.

Al ligarse cada vez más con la sociedad de consumo, las empresas transnacionales comparten la influencia política con los estratos de más poder de la periferia. Y participan así en la pugna distributiva y experimentan cada vez más sus consecuencias, conforme ella se polariza.

Pero el avance democrático no se limita a estas consecuencias. Va más lejos, pues promueve en la periferia conciencia de su propia personalidad, aspiración a participar cada vez más en las decisiones de la vida colectiva, empeño en llegar a hacer lo que otros, de afuera, están haciendo en el mismo país por su superioridad tecnológica y financiera. Las transnacionales no podrían escapar a las consecuencias de este proceso creciente de identidad nacional; por el contrario, abren un flanco notable a la crítica, sobre todo a quienes impugnan el sistema desde dentro o desde afuera. Sus dimensiones gigantescas, su tendencia a penetrar desmesuradamente en la economía periférica, el secreto impenetrable que rodea sus operaciones, la sospecha de que su ámbito internacional favorece ciertas manipulaciones, cons-

tituyen notoriamente materias de gran preocupación en la periferia. Afloran entonces, y cobran renovado vigor, sentimientos y aspiraciones que impugnan esta nueva manifestación de la hegemonía de los centros.

Todo ello se agrega a la succión de ingresos periféricos, a su participación exagerada en el fruto del progreso técnico que, por cierto, ellas mismas introducen para servir en buena parte a la sociedad de consumo. Y su gravitación creciente en esta última les ofrece la posibilidad de adoptar decisiones que no consultan el interés nacional.

Compréndese así que en la pugna política, y no sólo en la pugna distributiva, las transnacionales sean objeto de variadas y, por momentos, vehementes reivindicaciones. La falta de un régimen que establezca los límites de su acción, que estipule derechos y deberes recíprocos, hace que las medidas, justificadas o arbitrarias, que toma unilateralmente un país periférico, muevan en su contra toda aquella formidable constelación de intereses hegemónicos que en los centros rodea a dichas empresas, y luego sobrevienen medidas punitivas diversas que, como no podríamos olvidar, llegan a veces al empleo de la fuerza exterior.

Y también en este caso, como ocurre en el ámbito interno, el liberalismo político se devora a sí mismo, en gran parte por el falseamiento del liberalismo económico en las relaciones internacionales.

Democracia y soberanía nacional son conceptos esenciales e irrenunciables del liberalismo político. Y cuando el avance de aquélla tiende a llevar, por su propia dinámica, al empleo interno de la fuerza, esa misma dinámica lleva a comprometer la soberanía del más débil en el juego internacional de las relaciones de poder.

De donde se hace evidente que el empleo interno de la fuerza y el retroceso democrático que implica, no sólo contribuyen a restablecer el desenvolvimiento regular de la sociedad de consumo, sino que también favorecen su consubstanciación con las transnacionales.

Sin embargo, el empleo de la fuerza no puede mantenerse indefinidamente. Tarde o temprano surgen presiones internas favorables al así llamado retorno a la normalidad institucional.

Me pregunto ahora si quienes nos dedicamos a desentrañar los complejos

problemas del desarrollo hemos ofrecido soluciones que eliminen las fallas profundas del sistema y se inspiren a la vez en principios humanos irrenunciables. Limitarnos a responsabilizar a quienes tienen la fuerza por emplearla para superar la crisis, o a los hombres que preconizan la vuelta a la normalidad institucional, de abrir un nuevo ciclo político, significa, en verdad, eludir nuestra propia responsabilidad de encontrar las soluciones que respondan a exigencias ineludibles de la realidad periférica en esta grave coyuntura histórica.

## VII

### Los actores y la crisis del sistema

¿Hay determinismo en el sistema? Hemos discutido acerca de las diversas formas de poder y de las relaciones entre ellas, y explicado también cómo el juego de esas relaciones conduce, con el andar del tiempo, a la crisis de aquél.

Pero nada hemos dicho hasta ahora acerca de los actores del desarrollo, salvo algunas consideraciones acerca de la movilidad social. Las diversas formas de poder se expresan a través de diferentes actores, y entre ellos se destacan quienes tienen mayor capacidad y dinamismo en el desempeño de su papel, tanto para aprovechar las condiciones favorables al desarrollo —así en el campo interno como en el ámbito internacional— cuanto para tratar de sobreponerse y contrarrestar los cambios desfavorables de esas condiciones.

Trátase, en realidad, de una acción deliberada de los actores para responder a sus aspiraciones e intereses según sea la intensidad de su poder y su capacidad y dinamismo. De todos modos, esto se

desenvuelve dentro del sistema y en correspondencia con las mutaciones estructurales que en él se operan.

En el curso del desarrollo de los centros han surgido ciertos principios, y sus correspondientes reglas de juego, que la periferia ha tratado de seguir para lograr el funcionamiento regular del sistema. Pero los mismos no son automáticos; la oportunidad y la manera de aplicarlos depende de la decisión y aptitud de los actores. Y esto se refiere tanto a su funcionamiento regular, como a las reglas que deben seguirse cuando el sistema ha sido perturbado por las violaciones de aquellos principios.

Según sean las fases estructurales varía considerablemente la posibilidad de observar estos últimos. En última instancia depende de la intensidad del poder de compartimiento, por parte de los estratos intermedios, y eventualmente, por parte de los estratos inferiores, del fruto de la mayor productividad.

Cuando no existe, o es exiguo, tal

posibilidad es muy grande. En cambio, no lo es cuando en el curso de las mutaciones estructurales ese poder se acrecienta de tal modo que, al confrontarse con el poder de los estratos superiores, se exacerba la pugna distributiva y sobreviene la espiral inflacionaria. En tal caso, aquellas reglas del juego se vuelven inaplicables; o sencillamente no existen para hacer frente a la crisis del sistema.

Parecería pues que éste, en su evolución, está sujeto a un cierto determinismo donde el restablecimiento del sistema depende del empleo de la fuerza, esto es, de la intervención de nuevos actores antes al margen del sistema.

### 1. *El papel de los diferentes actores*

Decíamos más arriba que los actores expresan las diversas formas de poder y los cambios que ocurren en sus relaciones. Se mueven en dos escenarios diferentes, aunque estrechamente vinculados: el del mercado y el del Estado. Y cuando se registran esos cambios en las relaciones de poder, a los actores que desenvuelven su papel en ambos escenarios durante las primeras fases de las mutaciones estructurales se van agregando otros nuevos en el curso de ellas, cuya acción influye, a su vez, sobre tales mutaciones.

Como ya sabemos, durante los períodos de crecimiento hacia afuera dominan los estratos superiores por su poder económico y su poder social en el escenario del mercado, y también, por su gran poder político, en el escenario del Estado. Los resortes de este último sirven a los estratos superiores, tanto para asegurar y defender las bases del sistema, como para lograr a su favor los servicios de aquél y desplazar la carga fiscal hacia los estratos inferiores, según quedó explicado.

Son los actores políticos quienes de esta forma responden a los intereses y aspiraciones de los estratos superiores.

Y al cumplir este papel comparten también, de una u otra forma, el fruto de la mayor productividad, y simultáneamente, emplean los resortes del Estado para insertar sus clientelas electorales, en gran parte en forma espuria, formadas principalmente por las clases medias tradicionales. Pero ello no es expresión del avance del proceso de democratización durante la fase de crecimiento hacia afuera, sino una de las maneras de contenerlo.

Al ampliarse los estratos intermedios surgen los actores sindicales, quienes responden a los intereses y aspiraciones de la fuerza de trabajo en el escenario del mercado; y en el del Estado, nuevos actores políticos. Pero, el poder de compartimiento que unos y otros representan es limitado, tanto por la debilidad de la democratización, como por las diferentes combinaciones de manipulación, represión, movilización de clientelas y cooptación de esos actores que contienen o entorpecen el avance genuino de aquélla. De esto ya nos hemos ocupado en otra parte, mas conviene recordarlo para mejor comprender nuestras explicaciones.

Estos nuevos actores sindicales y políticos adquieren creciente influencia cuando las mutaciones de la estructura social abren paso con más desenvoltura al proceso de democratización. Los impedimentos que restringían la actuación de aquéllos se van disolviendo, y a medida que esto sucede se va acrecentando el poder de compartimiento de los estratos intermedios, y asimismo, su capacidad para defender lo que habían logrado compartir durante la pugna.

A esta fase, como se recordará, sigue otra durante la cual los actores sindicales y políticos llevan a tal punto ese poder que la espiral inflacionaria se torna inherente al sistema.

Surgen, entonces, los actores de la disidencia; son quienes repudian todo

el sistema. En aquel compartimiento muy poco han participado los estratos inferiores, si es que en algo han participado en realidad. Esta grave manifestación de injusticia social y la anarquía de compartimiento que se manifiesta en quienes han logrado de un modo u otro las ventajas del desarrollo, son elementos activos en esa disidencia; como también lo son aquella incapacidad del sistema para absorber el incremento de la fuerza de trabajo de los estratos intermedios y el desplazamiento de los inferiores, de donde dimanan claras expresiones de frustración y rebeldía. La disidencia, en su empeño de destruir el sistema, suele así conducir a la acción violenta sobre todo cuando a la insuficiencia dinámica se agregan factores externos de adversas consecuencias.

Circunstancias son todas éstas cada vez más propicias a la aparición de los actores finales, esto es, de quienes tienen en sus manos otros resortes del Estado, los de la fuerza, hasta entonces potenciales, y que ahora se vuelven efectivos y se emplean deliberadamente para restablecer el funcionamiento regular del sistema.

## 2. *Los actores y la inflación*

Decíamos más arriba que cuando sobreviene la fase crítica del desarrollo se pone de manifiesto la imposibilidad de conseguir regularizar este funcionamiento por la sola aplicación de las consabidas reglas del juego para atacar la inflación.

No sucede así en aquellas fases del desarrollo en que el poder sindical y político de los estratos intermedios no existe, o es incipiente. La inflación pretérita, como es sabido, ha sido frecuente, pero ella ha obedecido a un tipo de presiones muy diferentes a las que surgen después cuando se desenvuelve el poder de los estratos intermedios.

Se trata de presiones inflacionarias que no obedecen a factores derivados de estos últimos estratos, sino de ciertos grupos de los estratos superiores. A estos grupos responden actores políticos cuyo poder vence la resistencia, más o menos intensa, de la autoridad monetaria, para conseguir una expansión inflacionaria del crédito, o que violan por sí mismos los principios de continencia financiera del Estado con similares consecuencias.

La débil o ninguna reacción de los estratos intermedios y de los inferiores permite en esa forma ampliar inflacionariamente el excedente. Pero no puede seguirse así indefinidamente, pues aquellos y otros perjudicados en los mismos estratos superiores, terminan por hacer sentir su desasosiego y hasta provocar un cambio de actores políticos que restablece la continencia monetaria y financiera. Y para ello se recurre nuevamente a las reglas del juego que habían sido violadas.

Véase ahora la diferencia entre este fenómeno inflacionario con el que acontece cuando ha adquirido gran importancia el poder de compartimiento del excedente por los estratos intermedios. Cuando el proceso empuja hacia el límite crítico del sistema, el alza de precios y la consiguiente espiral se vuelven inevitables, por más que la autoridad monetaria se empeñe en evitarlo, según se ha explicado ya en el lugar pertinente. Este fenómeno de inflación social se acentúa más aún si va acompañado de aquellas otras formas de inflación tradicional.

En este último caso, las autoridades monetarias y financieras suprimen la inflación y el excedente se reduce a las dimensiones correspondientes al funcionamiento regular del sistema. En el otro caso, el de la inflación social, nada hay realmente eficaz para detener el curso de la espiral, salvo frustradas tentativas. Aquellas autoridades se han vuelto im-

potentes, por más que en el escenario político vuelvan a gravitar actores que tratan de contener el desquicio económico y la desintegración social. Antes bien, con frecuencia terminarán apoyando las reivindicaciones de los grupos perjudicados, o dejarán su lugar a otros actores dispuestos a hacerlo, de donde nuevos impulsos a la espiral.

### 3. *La acción deliberada de los actores*

Si en la fase crítica del sistema muy poco puede hacerse para evitar esas graves consecuencias, cabría preguntarse si en fases anteriores de la evolución sería posible influir deliberadamente sobre el curso de los acontecimientos para evitar que el sistema se encamine hacia aquella fase crítica.

Creo que el esfuerzo combinado de actores políticos y económicos, con capacidad y dinamismo, puede tener gran influencia sobre el ritmo de desarrollo y su regularidad durante ciertas fases estructurales. Sin embargo, esta influencia positiva se va debilitando hasta desaparecer cuando se exagera la pugna distributiva.

Dicha influencia positiva, en cuanto a los actores políticos, se manifiesta cuando éstos demuestran tener la aptitud de discernir con previsión las exigencias del desarrollo, sobre todo en materia de infraestructura, formación humana, administración ordenada y eficiente, y adecuada cooperación exterior. Y si saben aplicar juiciosamente las reglas del juego monetario y financiero cuando no existe, o es muy débil, el poder sindical y político de los estratos intermedios.

En lo que atañe a los actores económicos, recuérdese que de su capacidad y dinamismo, así como de su decisión de acumular, depende la introducción de nuevas capas técnicas. Y ello a su vez requiere gran aptitud para incorporar

a las empresas individuos que respondan a las crecientes exigencias de la propagación de la técnica, punto sobre el que tanto se ha insistido en otro lugar.

No se olvide a este respecto que el excedente, además del elemento estructural, encierra un elemento dinámico. Pues bien, el elemento dinámico depende fundamentalmente de esos diferentes actores en el escenario del Estado y en el escenario del mercado.

### 4. *El sistema y sus elementos integrados*

Es indudable que la acción combinada de actores de gran capacidad y dinamismo, tanto en el escenario del Estado como el del mercado, pueden acelerar el ritmo de desarrollo y el crecimiento del excedente, sobre todo en circunstancias externas favorables. Pero esa acción combinada, por eficaz que fuere, va acompañada con el transcurso del tiempo de mutaciones estructurales y cambios correspondientes en las relaciones de poder que ponen frente a aquellos actores los nuevos actores del movimiento político y sindical. Tal es la lógica interna de un sistema abierto cada vez más a los fenómenos de propagación e imitación de los centros.

Propagación de nuevas capas técnicas y de las formas de consumo de los centros; grave contradicción a la que se agrega la succión de una parte del excedente por parte de las transnacionales, cuyos actores contribuyen notablemente a formarlo.

Pero no es eso solamente, sino que desde los mismos centros se propagan asimismo aquellos adelantos científicos y tecnológicos que defienden y prolongan la vida humana, tanto más, cuanto más dinámicos y capaces son los actores que se mueven en este campo de actividad social.

Así es el sistema. Todos esos elementos son parte integrante del mismo y no podrían separarse arbitrariamente y

dejarse de lado alguno de ellos para explicar su funcionamiento. El sistema tiene su lógica interna, como antes se dijo, y cuando en el curso de sus mutaciones estructurales surgen en los estratos intermedios los actores políticos y sindicales y se acrecienta su poder, éste se emplea cada vez más para contrarrestar las consecuencias adversas de las leyes del mercado sobre las remuneraciones y la ocupación de la fuerza de trabajo.

Aquí también se manifiesta la capacidad y el dinamismo de los actores políticos y sindicales animados por otro fenómeno de propagación de los centros. Difúndense en ese medio propicio las ideas e instituciones democráticas cuyo avance es indispensable para que esos actores puedan cumplir su papel en el desenvolvimiento de los estratos intermedios. Mas tampoco estos estratos son por cierto inmunes a la propagación de las formas de consumo de los centros. No hay un cordón sanitario en torno a los estratos superiores; por el contrario, los estratos intermedios —sobre todo en los tramos más altos— también tratan de imitarlos. Y la empresa pública suele ser una manera de hacerlo por la vía política, además de su papel en la absorción espuria de fuerza de trabajo.

Si el poder creciente de esos actores políticos y sindicales sobrepasa el límite crítico del sistema, éste termina por desquiciarse y desintegrarse socialmente. Porque, como se ha explicado, la dinámica del sistema no admite menoscabar el excedente, por mucho que su cuantía haya permitido el florecimiento de la sociedad de consumo. Aparecen entonces, en el escenario político los actores de la fuerza a falta de una acción deliberada para transformar el sistema.

El excedente, por lo demás, está expuesto a las consecuencias adversas del estrangulamiento exterior. El crecimiento relativamente lento de las expor-

taciones debido a las disparidades estructurales entre centros y periferia disminuye el excedente, lo cual trae consigo el descenso del ritmo de desarrollo con todas sus consecuencias negativas.

Más serias son aún las consecuencias cuando el estrangulamiento exterior se acentúa por el deterioro de la relación de precios de las exportaciones. Si los actores políticos que representan los intereses de los exportadores se empeñan en restablecer el excedente mediante la devaluación monetaria, el costo social de esta otra operación recaerá sobre todo en la fuerza de trabajo y no sólo sobre una parte de ella. Y en este caso, como en el anterior, si el poder de los estratos intermedios no permite restablecer la plenitud del excedente, la supresión de este poder, gracias al empleo de la fuerza hará posible dar nuevo impulso a la dinámica del sistema, con el ingente costo social y político sobre el cual no huelga insistir.

##### 5. *La tecnoburocracia y la planificación*

Más de una vez hemos mencionado la tecnoburocracia, clara consecuencia de la penetración de la técnica en el desenvolvimiento del Estado. No se trata de actores políticos, pero suelen influir sobre ellos; y lo hacen con muy distintos grados de competencia técnica en su propósito de obrar deliberadamente sobre el desarrollo.

La tecnoburocracia tiene, entre otras responsabilidades, la de aplicar las reglas del juego, que no son de carácter automático. Requieren discernimiento, sentido de previsión y capacidad de resistencia a las diversas presiones de intereses económicos y políticos, las que aumentan con la complejidad del desarrollo.

Por esta misma complejidad, hace un cuarto de siglo, comenzó a verse en la planificación un instrumento eficaz de desarrollo. Eficaz en el diagnóstico,

y también, como se esperaba, en persuadir a los actores políticos a fin de obrar deliberadamente sobre el curso de los fenómenos; consideraciones, todas éstas, que llevaron a la CEPAL a preconizar la planificación.

Se suponía que ella corrigiera dos grandes fallas del mercado, para que éste pudiera funcionar correctamente: su falta de horizonte temporal y de horizonte social.

Con respecto al primer aspecto, se creía que la planificación permitiría anticipar los cambios estructurales que debían introducirse previsoramente en la infraestructura económica y social, en la composición de la producción para contrarrestar ciertas tendencias persistentes al desequilibrio interno y externo, y además fortalecer la economía periférica elevando simultáneamente su ritmo de desarrollo. Desenvolvimiento ordenado e interno de la industrialización y a la vez introducción del progreso técnico en la agricultura, para lo cual debía darse gran impulso a la acumulación de capital. Los recursos financieros internacionales servirían para estimular la acumulación propia. Y todo ello exigía planificar. Ya estábamos a comienzos del decenio de los años sesenta. Era claro que la acumulación de capital era insuficiente ante las consecuencias del aumento de productividad que la introducción de nuevas capas técnicas traía consigo y del fuerte ritmo de crecimiento demográfico comenzado dos decenios antes.

Todo esto mostraba tanto más necesaria la planificación, esto es, la acción deliberada y sistemática para obrar sobre las fuerzas del desarrollo y estimular la iniciativa individual a fin de que contribuyese a la realización de los grandes objetivos del plan.

A la euforia de los primeros momentos sucedió la desilusión y la indiferencia, cuando no la negación misma del

concepto de planificación. Varios factores contribuyeron a ello y merecen recordarse porque son los mismos que conducen a la crisis del sistema.

La acumulación insuficiente llevó a la CEPAL, a comienzos de aquel decenio, a presentar algunas proyecciones que procuraban demostrar estadísticamente la posibilidad de acrecentar su ritmo, elevar el del desarrollo y lograr mayor intensidad en la absorción de fuerza de trabajo, principalmente la de los estratos inferiores. Pero esto requería sacrificar el consumo o el incremento del consumo de los estratos superiores. Fue éste el primer ataque, muy prudente y circunspecto, por cierto, a la sociedad consumista. Ello haría posible una distribución dinámica, antes que estática, del ingreso, sin perjuicio de algunas medidas redistributivas inmediatas.

Pero muy poco se hizo para cumplir estos objetivos, a pesar del empeño puesto por esclarecidos actores políticos. Y mientras tanto, la pugna distributiva se fue exacerbando en los países que habían entrado en la fase avanzada de desarrollo periférico. No es posible planificar en el desquicio económico y la desintegración social.

Pero otro factor contribuyó notablemente a ello. Acabamos de referirnos a la tendencia al desequilibrio exterior. Pues bien, el desarrollo en los años de bonanza que preceden al receso económico de los centros pudo cumplirse en un ambiente exterior muy favorable. Mejoró la relación de precios del intercambio, se lograron éxitos en una política de fomento de las exportaciones de manufacturas y fue caudalosa la corriente de recursos financieros internacionales. No debe extrañar entonces que se creyese superada la tendencia al desequilibrio exterior. Más aún, se negaba que existiese semejante tendencia considerándola un engendro maléfico de la CEPAL para

justificar la sustitución de importaciones que ella propiciaba. No es extraño pues que al desaparecer la preocupación de tiempos anteriores por el estrangulamiento exterior se haya debilitado otro de los justificativos de la planificación.

#### 6. *Los actores del populismo*

Como ya se expresó, la acción deliberada de los hombres muy poco puede hacer para contrarrestar el desenvolvimiento de la crisis que la pugna trae consigo. No puede hacerlo con el empleo de los resortes del Estado por los actores políticos ni por los actores económicos. Por más que éstos hayan adquirido gran capacidad y experiencia, resultan impotentes, como los hombres políticos y los dirigentes sindicales, para detener el proceso, a falta de un consenso político.

Si en tales circunstancias no es posible obrar positivamente sobre el curso de los acontecimientos surge, sin embargo, una oportunidad propicia para otro género de actores políticos, los del populismo.

Tratan éstos de aprovechar para sí o para sus clientelas electorales los resortes del Estado. Y violan las leyes del juego, cuando podrían tener vigencia, y acentúan los trastornos del sistema cuando la pugna distributiva torna imposible la aplicación de aquéllas. Y a veces su incontinencia financiera origina la espiral inflacionaria, y la acentúa si venía desenvolviéndose.

Se mueven estos actores en todas las fases estructurales, y en todas suelen encontrarse con grupos de empresarios y financieros predispuestos al abuso, a la especulación o a la colusión de intereses con aquéllos.

¿Cómo surgen esos actores en el sistema? Los elementos acerca de los cuales hemos venido discutiendo en estos escritos no nos dan la clave, la que quizás puede encontrarse en las teorías pare-

tianas del movimiento ondulatorio de los grupos dirigentes. ¿O habrá que realizar exploraciones antropológicas para comprender estos fenómenos de la conducta humana?

#### 7. *Los actores del liberalismo económico*

En un régimen de fuerza la planificación podría ser instrumento positivo para alentar el desenvolvimiento de la sociedad de consumo, pero como con este régimen suele florecer el liberalismo económico, la resistencia doctrinaria a la planificación ha sido muy fuerte.

Este florecimiento se explica sobre todo porque a la luz de ciertas interpretaciones del neoclasicismo el poder sindical y político de la fuerza de trabajo constituye el factor más importante que contraría la tendencia inmanente del sistema a su equilibrio; en consecuencia debe suprimirse lisa y llanamente ese poder.

Cumplido ese propósito primordial, nada obsta para que los principios del liberalismo económico se aderecen convenientemente para responder a intereses dominantes, o a la particular concepción de ciertos tecnócratas acerca de las exigencias de la realidad. Hay en esto toda una gama de actitudes donde se combinan la capacidad teórica y la pericia práctica de la nueva constelación tecnoburocrática que suele compartir la responsabilidad del sistema con quienes han resuelto hacer uso de la fuerza.

Entre otros aspectos, la forma en que se lucha contra la inflación lo expresa claramente. Las autoridades monetarias, que antes se habían vuelto impotentes, vuelven a recuperar su poder, aunque no siempre demuestran comprender cabalmente la índole de este nuevo tipo de inflación. Trátase ahora de una inflación social que difiere del fenómeno tradicional, si bien éste suele acompañarlo con frecuencia.

Así, en el fenómeno tradicional, cuando la inflación se debe a una exagerada expansión monetaria, la elevación de la tasa de interés, cuando no la restricción crediticia directa, constituye la única forma de retornar a la normalidad monetaria, después de una fase pasajera de contracción de la actividad económica.

Mas sucede, sin embargo, que impulsadas las autoridades monetarias por cierto virtuosismo dogmático, recurren al mismo procedimiento cuando se trata de una inflación social. Por más que se compriman las remuneraciones de la fuerza de trabajo, la corrección del fenómeno inflacionario no es instantánea, sino que requiere un difícil período de transición, durante el cual deben atacarse otros factores de inflación. Pues bien, para acelerar el tratamiento se recurre a lo que se ha dado en llamar tasas reales de interés, esto es, tasas que, al incorporar en ellas el grado de inflación, tienen muy claros efectos contraproducentes.

En efecto, como ya se ha explicado, para acrecentar la producción se requiere, necesaria e inevitablemente, expandir la ocupación y los ingresos que se pagan a la fuerza de trabajo; y si a estos mayores ingresos —por mucho que se hayan comprimido las remuneraciones reales— se agrega el costo generalmente exorbitante de las tasas reales de interés, las empresas no tienen más salida que trasladar a los precios este nuevo elemento de costo.

Y es tal la contradicción de esta política, que lejos de acrecentarse la producción se termina por desalentarla, pues la expansión crediticia, en la medida en que ocurre, absorbe en sí misma su elevadísimo costo en desmedro de la ocupación; ¡combatir la inflación atizando el fuego!

Afirmo esto porque ello conspira contra los mismos efectos dinámicos que se persiguen. Pues para evitar con las tasas

reales de interés que las empresas obtengan ganancias inflacionarias, se trasladan estas ganancias a las actividades bancarias y financieras. Más aún, las muy comprensibles dificultades de las empresas no atraen hacia ellas la inversión de esas ganancias así desplazadas. Prospera, en cambio, en esta forma, un nuevo tipo de sociedad consumista, pues tales ganancias, alejadas de la inversión genuina, se dedican netamente a exaltar la imitación del consumo de los centros, sobre todo cuando se estimulan las importaciones de toda suerte necesarias que exige el consumo privilegiado. Exaltación del consumo y de la acumulación consuntiva.

También suelen presentarse serias diferencias acerca de la desocupación. Mientras a algunos les preocupa, otros sostienen que el salario real debe descender hasta absorberla en la posición de equilibrio del sistema. Se ignora, por supuesto, el excedente.

También hay notables divergencias en materia de comercio internacional. Unos proceden prudentemente a corregir los abusos del proteccionismo y resisten presiones de afuera para ir más lejos y desbaratar la protección, precisamente cuando vuelven a manifestarse aquellos fenómenos estructurales de estrangulamiento. Mientras otros, movidos por su fe inquebrantable en las leyes del mercado, que han de llevar la armonía y el equilibrio al plano internacional, esperan que al desbaratar la protección los centros facilitarán la entrada de las exportaciones periféricas.

No podría dejar de mencionar aquí, por la importancia que reviste, la actitud de ciertos neoclásicos acerca de las empresas transnacionales. Abrir de par en par las puertas, según unos, para que, en determinados casos, ocupen el lugar que deja la eliminación de empresas públicas; en tanto que otros se propo-

nen mejorar la empresa pública y condicionar la actividad de las transnacionales, de manera tal que cumplan ciertos objetivos de desarrollo, como sería la exportación de manufacturas.

Comoquiera que sea, por mejor que

se sigan con inteligente virtuosismo los principios neoclásicos no podrían alcanzarse simultáneamente los grandes objetivos de eficacia económica, eficiencia social y vigencia de derechos humanos fundamentales.

# Notas y comentarios

## Un pronóstico de los precios mundiales del petróleo

*J.W. Mullen*

### *Antecedentes*

Este trabajo ofrece una síntesis del pronóstico de los precios mundiales del crudo desarrollado en un estudio publicado en la serie Cuadernos de la CEPAL.<sup>1</sup> El pronóstico es poco usual en el sentido de que sostiene que los precios mundiales reales del petróleo serán bastante inferiores que aquellos que anuncian para el resto del presente siglo muchas autoridades en la materia. Concretamente, sostiene que el precio internacional más probable del crudo bajará del nivel de 9.74 dólares de 1975 por barril, que tenía en julio de 1978 (12.70 dólares por barril a precios corrientes) a 8.63 y 7.05 dólares por barril, fob, Golfo Pérsico en 1990 y 2000, respectivamente. En contraposición a esto, muchos pronósticos señalan que los precios reales del petróleo se estabilizarán e incluso aumentarán —y en algunos casos, en forma bastante marcada— durante los años ochenta y hay amplio consenso en que es probable que los precios mundiales reales del petróleo se eleven en forma relativamente acelerada en los años noventa.

### *Trayectoria de los precios del petróleo en el pasado*

El estudio comienza por formularse dos sencillas preguntas: ¿qué trayectoria han descrito los precios mundiales del petróleo en el periodo de la posguerra?; y ¿cómo podría explicarse esta trayectoria? Se sostiene que para predecir de manera convincente los precios mundiales que alcanzará el crudo en el futuro es indispensable explicar qué ha sucedido con ellos en el pasado.

El estudio distingue cuatro periodos diferentes en los precios mundiales del crudo: de 1945

a 1949; de 1950 a 1957; de 1958 a 1970; y de 1971 hasta ahora. Se analiza en forma minuciosa la mecánica de la formación de los precios en cada uno de estos periodos desde el punto de vista de tres variables causales: la presión alcista sobre los precios, originada en la creciente demanda, que actúa sobre los costos cada vez más altos del abastecimiento a largo plazo de la industria; la estructura de la industria petrolera mundial; y el complejo de políticas energéticas de las economías de mercado industrializadas. Desde el punto de vista económico, el precio mundial del petróleo o, para esos efectos de cualquier otro producto básico, se explica por la forma en que operan estas tres variables —la escasez económica, la estructura de la industria y la política gubernamental.

El estudio llega a la conclusión de que, en los cuatro periodos, las fluctuaciones experimentadas por la escasez económica del crudo mundial no explican sus variaciones de precio. Por el contrario: a través de todo el periodo de la posguerra, la industria petrolera mundial ha podido proporcionar un volumen de crudo muy superior al de la demanda a los precios vigentes. El hecho de que en este periodo el precio mundial del petróleo se haya mantenido en forma sostenida muy por encima del costo de la oferta a largo plazo en el periodo de la posguerra refleja la acción de un obstáculo permanente a la competencia. Este obstáculo tiene su origen en la estructura de la industria productora del crudo mundial, por una parte, y en el complejo de políticas energéticas de las economías de mercado industrializadas, por otra.

### *El pronóstico: enfoque general*

Teniendo como antecedente esta reseña histórica, el estudio se concentra en el pronóstico de los precios mundiales del crudo en 1990 y 2000. Se presentan dos pronósticos. El primero predice los precios más probables del crudo mundial en 1990 y 2000. Sin embargo, como es prácticamente imposible que en esos años se dé exactamente uno de estos precios más probables, también se ofrece un segundo pronóstico correspondiente a la distribución probabilística del precio en torno a cada

<sup>1</sup>J.W. Mullen, *Energy in Latin America: The historical record and future prospects*, Cuadernos de la CEPAL, noviembre de 1978. Este trabajo analiza las repercusiones de política que tienen los precios mundiales previstos del petróleo para los planificadores de la energía de los países con déficit de petróleo de América Latina. Asimismo ofrece una breve reseña de la modalidad de crecimiento y cambios de las industrias latinoamericanas de energía en el último cuarto de siglo.

uno de estos precios más probables en esos dos años, basado en el enfoque estadístico de Bayes.

El pronóstico de los precios más probables se elaboró de la siguiente manera. Primero, se hizo una estimación de los límites superior e inferior del precio del petróleo mundial en 1990 y 2000. A continuación, se analizó el patrón de los cambios previstos en la estructura de la industria petrolera mundial y en el conjunto de políticas energéticas de los países industrializados, y finalmente, se hizo una evaluación de sus probables efectos en el precio mundial del petróleo. Se seleccionó y aplicó la técnica de pronóstico y se evaluaron los puntos fuertes y débiles del pronóstico.

Se examinó una serie de técnicas de pronóstico, optándose por el cualitativo, es decir, intuitivo. Se consideró asimismo la posibilidad de aplicar métodos de pronóstico, cuantitativo, pero fueron descartados. De acuerdo con la reseña anterior de los precios mundiales del crudo en el periodo de la posguerra se habrían presentado cuatro periodos analíticamente diferentes de formación de los precios y no tan sólo uno. No cabría aplicar el método de los mínimos cuadrados u otras técnicas conexas porque entrañan una grave heteroscedasticidad. En general, se rechazaron los métodos estadísticos de pronóstico porque son incompatibles con la gran inestabilidad propia del proceso en virtud del cual se generan los precios mundiales del crudo y también debido al prolongado periodo que abarca el pronóstico de 1978 a 2000. Estas reservas son aplicables tanto a las técnicas de pronóstico basadas en series cronológicas como a las distintas técnicas de predicción basadas en modelos matemáticos causales. Estas últimas son particularmente inadecuadas puesto que también parten de la base de que se conoce el valor de una serie de variables independientes, causales, y su relación funcional no sólo en el pasado sino también en el próximo cuarto de siglo. En estas circunstancias, parece mejor predecir el propio precio, en forma cualitativa y directa.

#### *Límites de los precios del crudo*

El precio del crudo mundial en 1990 y 2000 fluctuaría entre dos límites teóricamente identificables: el precio no será inferior al costo incremental a largo plazo del suministro de crudo natural en un mercado competitivo; y no subirá más allá del costo incremental mínimo a largo plazo del crudo sintético. El trabajo sostiene que, en el supuesto de que la producción de crudo en el Golfo Pérsico aumenta 5% al año entre 1978 y 2000, el costo incremental de producción a largo plazo en ese lugar se elevará de un máximo de 0.25 dólares de 1975

por barril en 1977 a 0.40 y 2.00 dólares por barril en 1990 y 2000, respectivamente, fob, Golfo Pérsico. Si en esos años los precios son inferiores a esos niveles, la oferta mundial de crudo será insuficiente, pues aquéllos corresponden a los precios económicos mínimos en ambos años en un mercado de competencia para el petróleo mundial, y todo lo demás es beneficio.

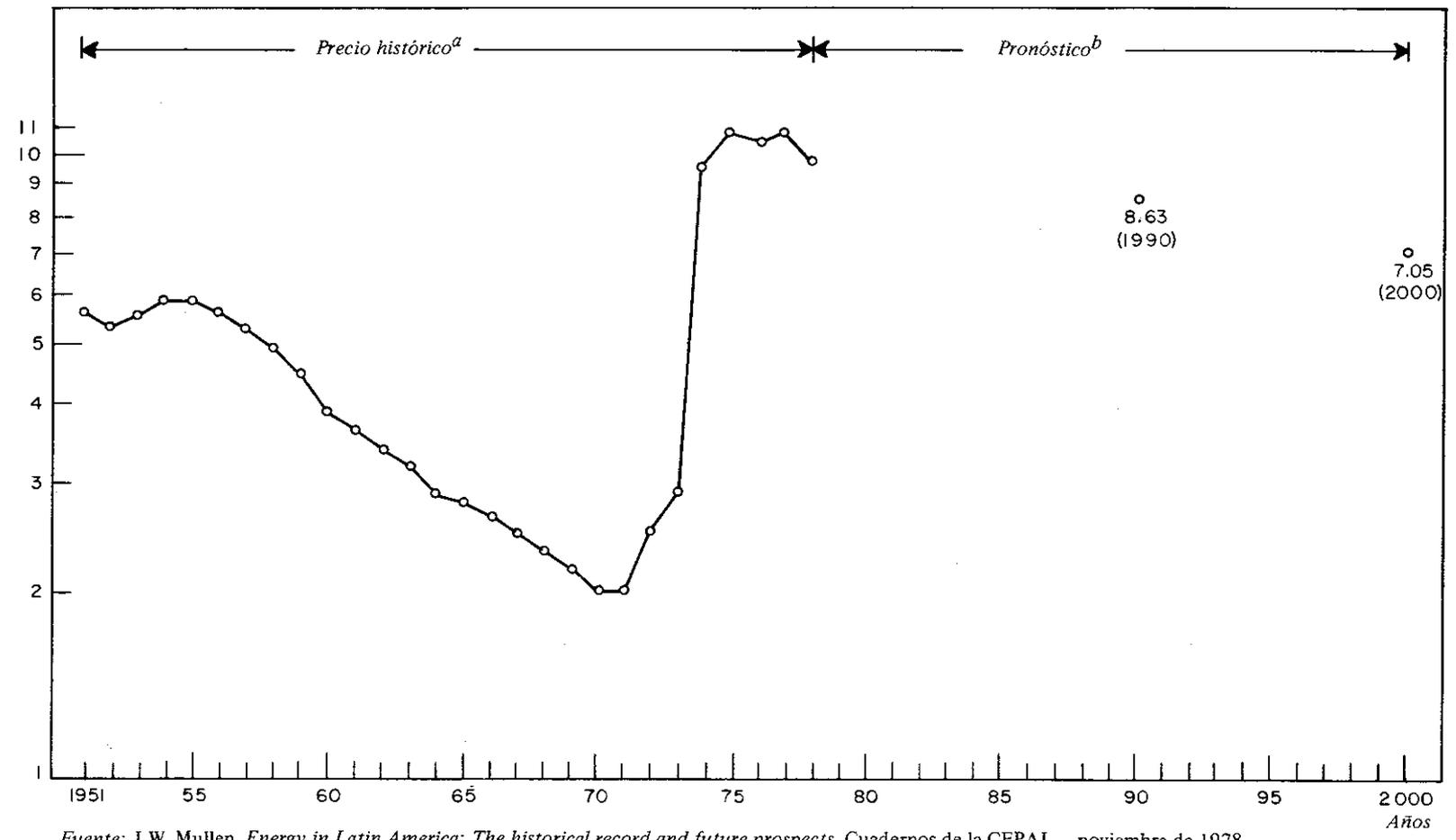
El límite máximo de los precios mundiales del crudo es determinado por el costo incremental a largo plazo del crudo sintético, cuyo valor aproximado se determina en el trabajo aplicando el costo de extracción de petróleo del carbón en el este de los Estados Unidos, y luego se convierte a una base fob, Golfo Pérsico, por barril de petróleo. Se estima que este nivel de costo (calculado asignándole 20% al costo de oportunidad del capital) descende de un nivel estimado de 15.94 dólares fob por barril Golfo Pérsico en 1977 a 13.65 y 12.31 dólares fob por barril, Golfo Pérsico, en 1990 y 2000 respectivamente.

Así, pues, en síntesis, el precio mundial del petróleo en 1990 se mantendrá dentro de escalas, que variarán de 0.40 a 13.65 dólares por barril y en el año 2000 de 2.00 a 12.31 dólares por barril, fob, Golfo Pérsico; todos estos precios se expresan en dólares de 1975. El límite inferior de cada una de estas escalas de precios es el que surgiría en un mercado mundial de petróleo en condiciones de competencia perfecta y el límite máximo de ellas es el precio hacia el cual se inclinaría el precio de mercado en condiciones de monopolio. Como se dijo, en julio de 1978, el precio del petróleo mundial era de 9.74 dólares de 1975 por barril, fob, Golfo Pérsico.

#### *Estructura de la industria y política gubernamental*

A continuación, el estudio se centra en el funcionamiento de las variables estructura de la industria y política energética del gobierno en el periodo de pronóstico. Al respecto se analiza una serie de factores, incluidos en especial los siguientes: las fluctuaciones de la oferta del crudo producido para el mercado mundial de petróleo; la adaptación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a estas variaciones esperadas de la oferta; las fuerzas competitivas que actúan entre los miembros de la OPEP y entre ésta y las principales compañías petroleras; la posición estratégica de los países industrializados importadores de petróleo en lo que respecta a la cuestión del precio mundial del petróleo, es decir, en qué medida estos países y en especial los Estados Unidos, aceptan precios pasivamente o

Gráfico 1  
**PRECIOS DEL CRUDO LIVIANO DE ARABIA SAUDITA**  
 (En dólares de 1975, por barril, fob, Golfo Pérsico)



Fuente: J.W. Mullen, *Energy in Latin America: The historical record and future prospects*, Cuadernos de la CEPAL, noviembre de 1978.  
<sup>a</sup>Cotizado en Ras Tanura, años 1951 a 1958.  
<sup>b</sup>Años 1990 y 2000.

tratan de hacerlos descender. El análisis apunta a una conclusión sencilla: tal como en el pasado, para pronosticar los precios mundiales del petróleo en el futuro lo primero que hay que hacer es estimar hasta qué punto la fuerza de la competencia, surgida de la enorme diferencia entre el precio y el costo, sigue estando incluida en el horizonte del pronóstico. Al respecto, el estudio llega a la conclusión de que la acción de las variables estructura de la industria y política energética en el periodo de pronóstico tendrá por consecuencia una reducción del precio mundial del crudo durante los ochenta, que se acelerará en los años noventa. En ambos casos, la declinación esperada de los precios es moderada y no se prevén variaciones espectaculares del precio, sea de alza o de baja.

#### *Resultados del pronóstico*

El estudio sostiene que, en los años ochenta, los precios mundiales reales del petróleo declinarán en promedio 1% al año, en contraposición al 1.1% entre 1951 y 1957. Se espera que en los años noventa el ritmo de declinación del precio se acelerará a 2% al año, frente a 7.1% entre 1958 y 1970. (Véase el gráfico 1.)

El gráfico 2 muestra los resultados del cálculo de probabilidades para el precio mundial del crudo en el año 2000, basado en el enfoque estadístico de Bayes. Indica que hay tres probabilidades de cuatro de que el precio mundial real del petróleo ese año fluctúe entre 6.30 y 8.81 dólares de 1975 por barril, fob, Golfo Pérsico. Hay alrededor de 12% de probabilidades de que en el año 2000 el precio sea superior o inferior a este amplio margen de precios. Dentro del margen de precios de 6.30 a 8.81, hay mayores probabilidades de que los precios sean más altos y no más bajos. Además, el precio más probable en el año 2000 (es decir, 7.05 dólares de 1975 por barril, fob, Golfo Pérsico) es muy superior al nivel estimado del costo incremental a largo plazo de la oferta de crudo en el Golfo Pérsico ese año. También se encuentra por encima del precio mínimo de salvaguardia adoptado por el organismo internacional de energía de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y por la comisión europea de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1976, que fue de 6.30 dólares de 1975 por barril (7.00 dólares a precios de 1976). Finalmente, el precio pronosticado es más alto que una estimación general del costo nivelado de desarrollo y producción por barril de petróleo del mar del Norte en el año 2000.

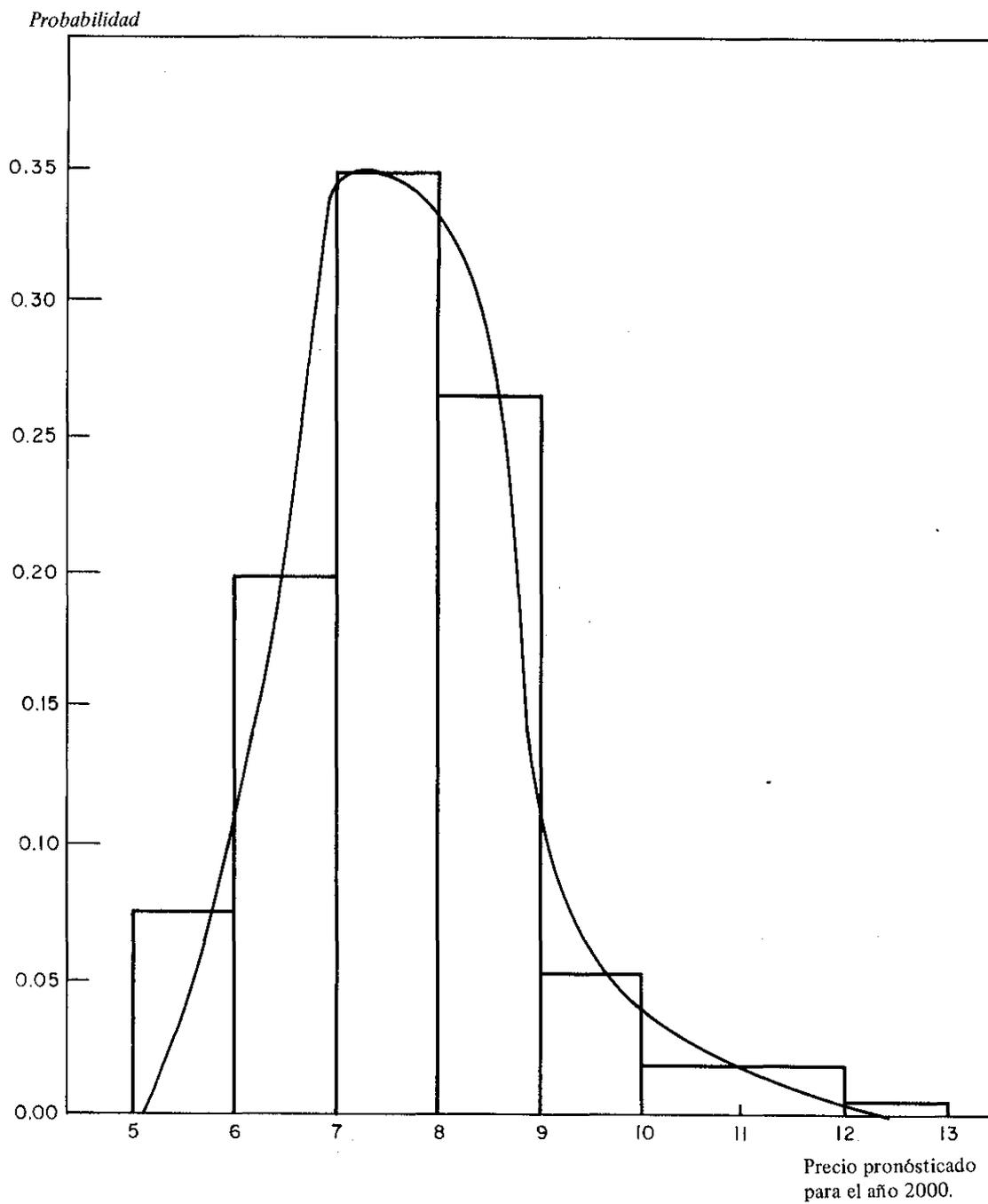
#### *Evaluación del pronóstico*

A continuación se evalúan los puntos fuertes y débiles del pronóstico en los siguientes términos:

El lector con sentido crítico comprenderá que estos pronósticos deben aceptarse con bastantes reservas. Es posible, si bien improbable, que en el futuro la competencia entre vendedores y compradores en el mercado mundial de crudo pueda quebrar la estructura de precios del petróleo mundial. La teoría económica no contiene nada que elimine esta posibilidad. Lo único que se necesita es que las grandes fuerzas que procuran modificar drásticamente la estructura de precios (es decir, el aumento de la oferta y su reflejo, la competencia del mercado) no sean anuladas por grandes fuerzas que procuran encerrar la intensa presión para bajar los precios (es decir, el control de la oferta por la OPEP y la modalidad de los arreglos de comercialización a que lleguen los países y las empresas respecto del crudo). Por otra parte, es posible que los países de la OPEP logren mantener la actual estructura de los precios mundiales del petróleo en los próximos dos decenios. Una vez más, desde el punto de vista lógico técnico la teoría económica no descarta este resultado posible pero improbable. Uno de los imponderables más importantes es el énfasis que ponga la política energética estadounidense en la reducción de los precios mundiales del petróleo. Por el momento, no hay tal énfasis en la política real o propuesta y, en realidad, este elemento se ha tratado como parámetro en este ejercicio de pronóstico de los precios. Si los Estados Unidos persisten en su actitud fundamentalmente pasiva frente a los precios mundiales del crudo, permanecerá latente una importante fuerza potencial para hacer descender toda la estructura de precios. Por otra parte, si los Estados Unidos optan decididamente por alterar de manera drástica los precios mundiales del petróleo, creyéndose obligados a hacerlo, por ejemplo, debido a presiones de balance de pagos, se habrá activado una poderosa fuerza para hacer bajar los precios mundiales del crudo. Los pronósticos actuales se fundan en el supuesto de que no se producirá un cambio de esta naturaleza en la política estadounidense.

Si bien es perfectamente posible que los precios se vengán al suelo, aumenten marcadamente o se mantengan estables hasta el año 2000, se espera que el lector comprenderá, en virtud de los argumentos anteriores, por qué se piensa que no hay grandes probabilidades de que ello ocurra en lo que resta del presente siglo. Sin em-

Gráfico 2  
DISTRIBUCION PROBABILISTICA DEL PRECIO DEL CRUDO LIVIANO DE  
ARABIA SAUDITA EN EL AÑO 2000  
(Dólares de 1975 por barril, fob, Golfo Pérsico)



Fuente: J.W. Mullen, *Energy in Latin America: The historical record and future prospects*, Cuadernos de la CEPAL, noviembre de 1978.

bargo, creer no es estar seguros y lo único que puede esperarse en este caso es que el lector comprenda el desarrollo lógico en que se apoyan los precios finales del pronóstico, los márgenes y probabilidades de precios que se presentan en este trabajo. No hay duda que la selección de las tasas específicas de disminución del precio real del crudo mundial fue una operación subjetiva, pero no es preciso presentar excusas al respecto. Es posible que sea más elegante utilizar una técnica de pronóstico matemático más complicada, pero no tendría por qué ser más convincente por sí misma y el análisis del proceso de formación de los precios mundiales del crudo, tanto histórico

como en perspectiva, lleva a concluir que sería errado utilizar esta clase de métodos.

A menudo se dice que nadie puede adivinar cuál será el precio mundial del petróleo en el futuro. Esto es efectivo en cuanto apunta al amplio elemento de incertidumbre en juego. Este estudio sólo presenta en forma sistemática un conjunto de predicciones y da las razones para hacerlas. En este sentido, se espera que los antecedentes en que se basan los pronósticos sean lo suficientemente claros como para permitir que el lector que no esté de acuerdo con las tasas concretas de fluctuación de los precios elegidas, las sustituya por las suyas y saque las conclusiones del caso.

## La participación en el contexto de la economía internacional

*Norberto González*

### *I. Países en desarrollo: una participación limitada*

La participación de los países del tercer mundo, y en particular de los latinoamericanos, en las decisiones básicas de la economía mundial es muy limitada. Esto se advierte con claridad si se considera la forma como se han gestado y puesto en práctica algunas de las recientes transformaciones principales del sistema económico internacional. Véanse algunos ejemplos.

El sistema cambiario internacional, creado en Bretton Woods, fue modificado *de facto* a partir de decisiones tomadas por los países desarrollados, con escasa o ninguna participación de los en desarrollo. Como se sabe, las modificaciones comenzaron en agosto de 1971, con la decisión del gobierno de Estados Unidos de suspender oficialmente la convertibilidad del dólar en oro; a fines de ese mismo año las autoridades financieras de once países industrializados, reunidos en la Smithsonian Institution, modifican los tipos de cambio de sus monedas, devaluando relativamente algunas y revaluando otras. Ese acuerdo no pudo ser sostenido y dio lugar a una variedad de sistemas cambiarios generados por decisiones de los principales países industrializados. Los países en desarrollo no tuvieron otra alternativa que

vincular sus monedas a la de algún país industrial con el cual tenían relaciones económicas importantes, con consecuencias a menudo desfavorables sobre el equilibrio de su balanza de pagos. Esta situación de hecho fue legalizada con las modificaciones al convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional aprobadas en la reunión de Jamaica.

El poder de voto de los países en desarrollo en el Fondo Monetario Internacional es muy reducido.<sup>1</sup> En las resoluciones de la misma reunión de Jamaica, y en otras medidas tomadas por el Fondo Monetario Internacional en años recientes, se crearon recursos adicionales por casi 64 000 millones de dólares, de los cuales sólo el 10% corresponde a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, aunque éstos aportan 22% de las cuotas al Fondo y generan por lo menos 15% del producto nacional total de los miembros del mismo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>En la reunión de Jamaica el Comité Interino aumentó de 5 a 10% del total el poder de voto de los países exportadores de petróleo en el Fondo Monetario Internacional; pero en cambio no modificó el escaso poder de voto de los restantes países en desarrollo.

<sup>2</sup>Carlos Massad, "La revolución de los banqueros en la economía internacional: un mundo sin sistema monetario", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Segundo semestre de 1976.

En lo comercial es expresivo el ejemplo de lo que ocurrió con las decisiones de los países desarrollados en materia de protección a sectores industriales que van perdiendo competitividad en el norte, y para los cuales el sur muestra claramente aptitud y vocación exportadora: calzado, manufacturas de cuero, textiles, electrónica, acero, conservas de pescado, azúcar, soja, zinc, cobre y flores naturales. En algunos casos se aumentaron las barreras tarifarias y no tarifarias, que ya eran más elevadas en promedio para estos sectores que para aquellos otros que son objeto preferente del comercio de los países industrializados entre sí. En otros casos los países en desarrollo se vieron enfrentados con la alternativa de admitir las reducciones en el ritmo de crecimiento de sus exportaciones, sugeridas por países industrializados, o ver aumentar las barreras sobre estos bienes. La frecuencia y amplitud con que se están produciendo estos casos van creando de hecho un sistema por el cual la definición de las reglas del comercio internacional en sectores de interés para el sur se hace en forma bilateral, en lugar de multilateral y respondiendo a iniciativas de países industrializados.

En las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, que tienen lugar en Ginebra, los acuerdos adoptados en particular sobre los cinco proyectos de códigos de conducta a mediados de julio por países desarrollados, sin participación de los en desarrollo, probablemente consagrarán las reglas de juego de los países desarrollados y se convertirán en la base de las decisiones a adoptarse al término de estas negociaciones. Si esto ocurriera, quedarían sancionadas en gran medida las decisiones del mundo industrial, y en cambio no se considerarían adecuadamente los intereses y necesidades del tercer mundo.

Estos ejemplos contrastan con el escaso progreso efectivo logrado en negociaciones donde el poder de decisión estuvo mejor distribuido entre el norte y el sur. Los magros resultados de la Conferencia de París, de la UNCTAD y del Comité de Desarrollo FMI-BIRF, son muestras elocuentes.

## *II. Factores que contribuyen a explicar esta situación*

La diferente participación del norte y del sur en las decisiones económicas internacionales refleja las distancias que separan a ambos en poder económico y político, relacionadas a su vez con la gran diferencia —en algunos casos creciente— en cuanto al grado de desarrollo.

Las relaciones entre ambos grupos de países muestran un acentuado carácter asimétrico.

a) En lo cultural, la modernización de muchos países en desarrollo suele estar asociada a la copia, por parte de sus estratos de elevados ingresos, de los patrones de consumo de países industrializados, aunque estos estratos están insertados en economías primitivas o de desarrollo intermedio.

b) En tecnología, el norte tiene prácticamente la exclusividad de la creación, con la sola excepción de esfuerzos incipientes de adaptación realizados en países del sur que no cambian la esencia de la situación.

c) En el comercio es notable la asimetría en la estructura comparada de exportaciones e importaciones del sur. Se exportan materias primas y una proporción reducida de bienes de industrias tradicionales, todos ellos de demanda efectiva poco dinámica; casi no se venden bienes de tecnología más avanzada. En cambio se importan desde países desarrollados bienes de capital e intermedios de tecnología más compleja y demanda más dinámica. Este patrón de especialización intersectorial del sur contrasta con el patrón intrasectorial de los países del norte; mediante este último las economías industrializadas intercambian entre sí bienes de sectores similares, compatibilizando en esta forma especialización con estructura diversificada de exportaciones e importaciones.

Las ideas fundamentales que regulan el comercio internacional y el mecanismo creado a base de esas ideas desde la posguerra, contribuyen a mantener las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo. La concepción neoclásica de las ventajas comparativas —sobre todo en su versión más estática— aplicada sin modificaciones al comercio internacional, no conduce a una distribución igualitaria de los beneficios de este comercio entre los países. La exigencia de reciprocidad como principio básico en las relaciones comerciales oculta la injusticia y el perjuicio a la eficiencia en que se incurre por aplicar un trato formalmente igual a países que están en distintas etapas de desarrollo y, por lo tanto, tienen diferentes necesidades y medios de acción.

La propia estructura oligopólica de los mercados internacionales de muchos bienes y servicios, donde la libre competencia sin restricciones es más bien la excepción que la regla, es causa importante de diferencias en la distribución de la capacidad de decisión y de los frutos del intercambio.

También debe mencionarse como un factor de influencia futura importante la tendencia al logro de arreglos económicos especiales entre algunos países desarrollados y algunos en desarrollo. Un caso que reviste particular importancia para América Latina es el de los acuerdos hechos, por una parte, entre la Comunidad Económica Europea y, por la otra, por un numeroso grupo de países en desarrollo o semindustrializados que suman más de 70 (los firmantes de la Convención de Lomé, mediterráneos, etc.). Aunque todavía no pueden juzgarse los efectos potenciales de la formación de esta vasta zona económica con intereses entrecruzados, se puede percibir la coordinación cada vez más estrecha de las decisiones entre estos países de poder económico y político muy distinto; no es exagerado desprender de aquí preocupaciones acerca del efecto sobre el multilateralismo y sobre la unidad del tercer mundo.

Por otra parte, no es éste el único elemento que afecta la cohesión de los países en desarrollo; cohesión que ha sido bastante efectiva durante la primera etapa de su incorporación al diálogo internacional, como lo mostraron los primeros años de negociación en la UNCTAD. Posteriormente, sin embargo, la unidad efectiva fue encontrando problemas crecientes a medida que se pasaba de los aspectos más generales a los asuntos específicos, o a la negociación de temas muy concretos. Esto también contribuyó a la creciente diferenciación entre países en desarrollo, a medida que algunos de ellos fueron avanzando en las etapas de su desarrollo económico y, en particular, industrial.

Las dificultades para lograr una mayor cohesión del sur en aspectos concretos contrastan con dos hechos. En primer lugar, el interés de distintos países en desarrollo en aspectos tales como los productos básicos o las manufacturas, el financiamiento internacional público o el privado, puede tener un acento diferente según las características y grado de desarrollo de cada país; pero estas diferencias de acento no eliminan el hecho fundamental de que todos los países en desarrollo tienen interés en cada uno de estos temas, y que no es difícil advertir paquetes de medidas de cooperación internacional donde todos ellos podrían ver contemplados sus intereses; en otras palabras, los comunes denominadores son por cierto muy importantes dentro del tercer mundo. En segundo lugar, aunque no nos refiramos a casos individuales, parece claro que cada uno de los países del sur actuando aisladamente, tiene un peso económico y político reducido frente a las grandes unidades de decisión del norte para lograr nego-

ciar en condiciones de igualdad; sobre todo si se considera que, a pesar de sus diferencias, los países desarrollados se ponen de acuerdo entre sí en muchos de los aspectos fundamentales. Aunque no se desconocen las dificultades prácticas de poner de acuerdo a más de 100 países en desarrollo, el balance neto de ventajas que podrían obtenerse con una cooperación más efectiva, es una razón muy fuerte por la cual vale la pena hacer esfuerzos mayores que hasta el presente en esa dirección.

También debe tenerse en cuenta el significado de la aparición de las empresas transnacionales como nuevo gran actor en la economía internacional. No se trata solamente del enorme tamaño de estas entidades cuyo nivel de operaciones sobrepasa con frecuencia el total del producto bruto de muchos países en desarrollo. También tiene importancia decisiva el manejo que ellas ejercen sobre la tecnología y su creación, su gran poder de penetración en los mercados internacionales de bienes, su gran capacidad de organización y su inigualada movilidad. Estas ventajas les acuerdan un poder de negociación muy fuerte con países en desarrollo. También cabe preguntarse el efecto de las modificaciones acaecidas de hecho en los últimos años, mediante las cuales los grandes bancos transnacionales han pasado a tener un papel decisivo en la canalización de los fondos, incluyendo los de países exportadores de petróleo; la política de estos bancos en las operaciones financieras internacionales, está sujeta a poco control efectivo de los gobiernos, aun los de los países desarrollados. Se nota asimismo la falta de procesos, mecanismos o reglas para hacer más racional y justa la distribución del crédito público y privado a corto plazo.

### *III. Una mayor participación de América Latina y del tercer mundo en las decisiones internacionales: necesidad y posibilidad*

El sistema económico mundial está experimentando cambios profundos en lo monetario, en lo financiero y en lo comercial. Se está plasmando el juego de reglas básicas que regirán la economía mundial en los próximos lustros. No participar en forma efectiva e intensa en estas decisiones implica tener que admitir el sistema resultante aunque sea poco conveniente para los intereses de América Latina y del mundo en desarrollo.

También se está modificando la estructura económica de América Latina (que se está convirtiendo en una región exportadora de manufacturas, con varios países que van alcanzando el nivel de economías semindustrializadas y aban-

donando el de países subdesarrollados en el sentido tradicional). América Latina necesita participar en las decisiones internacionales de modo que pueda estructurar su nuevo papel en la economía mundial «su nueva división del trabajo con los países desarrollados, las nuevas formas y modalidades de operación con empresas y países del norte. La limitada participación actual obstaculiza fuertemente la construcción de este nuevo papel.

Tampoco es ajeno al problema de la participación de los países del tercer mundo, la necesidad que éstos tienen de mantener y afirmar su identidad nacional y sus propios valores culturales, que tienden a ser desplazados por la influencia cultural, política y económica tan decisiva que reciben del norte.

Pero no es suficiente necesitar; es preciso contar con una base adecuada. Sin caer en exageraciones, pueden señalarse algunos elementos que otorgan a la región una elevada capacidad de negociación potencial y justifican plenamente su mayor participación en las decisiones. Véanse algunos hechos.

1. Gran mercado interno. El mercado del sur ya es de una magnitud muy importante para muchos bienes manufacturados; los estratos de ingreso intermedio realizan una demanda efectiva actual de bienes de consumo no durable y durable y de bienes de capital, de gran magnitud. El mercado potencial del mundo en desarrollo es todavía mucho mayor si se tienen en cuenta los sectores actualmente marginados del mercado, pero al que se irán incorporando en los próximos lustros. El mercado del norte tiende a saturarse para muchos bienes. De modo que para industrias de gran significación, el mercado del sur tiende a ser cada vez más importante en comparación con el del norte. Esto tiene relevancia no sólo para las exportaciones de los países industrializados hacia los en desarrollo, sino también para las empresas transnacionales de los primeros que están cada vez más interesadas en producir en los segundos para sus mercados internos. Esto se traduce, entre otras cosas, en la creciente competencia entre empresas transnacionales de Estados Unidos, Europa y Japón, para conseguir entrar a mercados de países en desarrollo; impulsadas por esta competencia, estas empresas se muestran cada vez más dispuestas a aceptar condiciones más favorables que las tradicionales para los intereses del sur. Algunos significativos indicios de esto son los casos recientes en que empresas transnacionales estuvieron de acuerdo en desarmar el

paquete de la inversión privada (transfiriendo tecnología sin ser dueñas necesariamente de la inversión); exportar manufacturas desde un país en desarrollo (incluyendo bienes metalme-cánicos), y no solamente producir para el mercado interno del país como era el caso tradicional; asociarse con capital nacional público o privado y aun participar con minoría en el capital de empresas conjuntas. Cuando los países en desarrollo han ejercido con firmeza, cordura e inteligencia su poder de negociación, las empresas han tenido por lo general reacciones flexibles.

2. Disponibilidad de recursos naturales, especialmente no renovables. Desde hace algunos años, en particular desde el aumento de los precios del petróleo, se ha acrecentado la preocupación del norte acerca de la necesidad de asegurar un abastecimiento regular de materias primas. Esto contribuye a explicar por qué en aquellas situaciones donde países en desarrollo han ejercido el poder de negociación que les da la disponibilidad de recursos mineros, gobiernos y empresas del norte han tendido a aceptar nuevas modalidades de acción: elaboración mayor de estos productos en los países de origen, venta de tecnología separada de la propiedad de la explotación. Estas tendencias son sólo incipientes, pero muestran un camino por el que se podría avanzar.

3. América Latina, como región en desarrollo, va alcanzando un grado de madurez industrial que le permite encarar tareas más avanzadas que en el pasado. Los países de la región están en condiciones de producir competitivamente manufacturas, aun algunas de tecnología bastante avanzada, como lo muestra elocuentemente la actitud defensiva de países del norte que se traduce en un mayor proteccionismo. Lejos de constituir un despropósito, las aspiraciones de la región de cumplir un nuevo papel respecto a las naciones industrializadas, tienen un sólido fundamento económico.

4. La cooperación e integración económica entre países del tercer mundo, en la actualidad muy incipiente, puede ser un instrumento importante para favorecer el desarrollo de estos países, fortalecer sus empresas nacionales y ayudar así también a lograr una mayor participación en las decisiones de la economía mundial. Estas cooperación e integración están avanzando en términos reales, si se miden por el incremento de la proporción del comercio intrazonal latinoamericano en el total; aumento significativo registrado a pesar de las dificultades institucionales de la integración.

#### *IV. La participación externa como elemento que ayuda a una mayor participación interna*

La participación externa y la interna no son alternativas excluyentes entre sí; lejos de eso, ambas son necesarias y se apoyan mutuamente. La falta de participación externa de los países en desarrollo en las decisiones económicas mundiales no es excusa para que no haya una mayor participación interna; la falta de suficiente participación interna de distintos grupos sociales en los países en desarrollo no es excusa para que el norte cierre al sur las posibilidades de ejercer un mayor peso en las decisiones internacionales.

En lo interno persisten graves problemas de marginalidad, desocupación y pobreza crítica. No es posible lograr una gravitación real de los sectores marginados si no se solucionan estos problemas; la participación en el sistema productivo va unida a la participación política y la social. La solución de estos problemas de desocupación y de pobreza está dificultada por el estilo de desarrollo actual de muchos de los países de América Latina, unida a las dificultades que oponen países desarrollados a las importaciones desde países en desarrollo.

El estilo, basado en el consumo de un grupo reducido de la población de ingresos muy elevados, que copia el consumo de países desarrollados, induce importaciones muy elevadas, favorece el uso de tecnologías que brindan escasa ocupación a la mano de obra, y frecuentemente se traducen en

producciones de bienes que tienen efectos dinámicos muy insuficientes sobre el resto de la economía.

El logro de una mayor participación interna, además del estilo de desarrollo y de otros condicionantes políticos y sociales, depende también de que se logre un ritmo de crecimiento de la economía suficientemente intenso como para permitir la absorción productiva de la mano de obra y para hacer posible elevar el ingreso y el consumo de los estratos actualmente marginados. A su vez este mayor ritmo de crecimiento de la economía requiere una mayor y mejor participación de estos países en la economía mundial y en las decisiones fundamentales en materia de moneda, financiamiento y comercio.

Para que el sur logre una mayor participación efectiva en las decisiones de la economía internacional se requiere, entre otras cosas: una mayor cooperación económica y cohesión entre estos países en las negociaciones internacionales; un mayor ejercicio por parte del sur del poder de negociación que le ofrecen su mercado y sus recursos naturales, poder de negociación que sería aún mayor si se ejerciera en forma conjunta y no por la actuación separada de cada país. La participación en lo internacional debería reflejarse en la posibilidad de que el mundo en desarrollo influyera realmente en el diseño de un Nuevo Orden Económico Internacional que tenga en cuenta sus intereses.

## El nuevo orden económico internacional: cuatro visiones\*

*Luciano Tomassini*

1. En 1974 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sexto período extraordinario de sesiones, adoptó una Declaración y un Programa de Acción sobre el Establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional. Para algunos, este acontecimiento marca un cambio profundo en la evolución de las relaciones centro-periferia. Para otros, se trataría solamente de la última versión de ciertas ideas que estuvieron fermentando durante los veinte años precedentes, y cuya primera expresión sistemática de alcance mundial tuvo lugar en oportunidad de la primera

\*Estos comentarios están inspirados en el debate interno realizado en la CEPAL en torno a los principales problemas del Nuevo Orden Económico Internacional, durante la primera mitad de 1978, y muy particularmente, en algunos eventos o trabajos específicos, tales como el ciclo de mesas redondas organizadas con la participación de los profesores Carlos Díaz Alejandro, Albert Fishlow, Abraham Lowenthal y Dudley Seers, con ocasión del seminario sobre Economía Internacional y Países en Desarrollo, organizado por CIEPLAN; el seminario sobre Necesidades Básicas y Nuevo Orden Económico Internacional, efectuado conjuntamente por el Banco Mundial y la CEPAL, como así también algunas actividades de seguimiento relacionadas con los trabajos de la Comisión Brandt. La selección de los temas y su tratamiento son responsabilidad exclusiva del comentarista.

reunión de la UNCTAD en 1964, pero que fueron gestándose desde largo tiempo atrás en la CEPAL, organismo que las articuló en el informe presentado a la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social efectuado en Quitandinha, en 1954, y puso ya entonces a disposición de sus gobiernos miembros. Cualquiera sea la apreciación correcta al respecto, pocas dudas caben que, en lo referente a las relaciones norte-sur, el período que se inicia con el alza de los precios del petróleo decretada por la OPEP en 1973 y termina con la conclusión de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional, que sesionó en París hasta 1977, fue tan rico en avances como en frustraciones. Entre los logros más significativos que se alcanzaron durante ese quinquenio, cabe contabilizar el incremento que experimentó el poder de negociación de los países en desarrollo, considerados en conjunto; la aceptación, por parte de los países industrializados, de la necesidad de introducir cambios profundos en sus relaciones económicas con las naciones de la periferia, particularmente durante el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y la mayor profundidad y articulación de las medidas incorporadas en el programa del Nuevo Orden Económico Internacional en comparación con los planteamientos efectuados por el Grupo de los 77 en el pasado. Sin embargo, pocas dudas caben acerca de la modestia de los resultados obtenidos al finalizar sus trabajos la UNCTAD IV y el Diálogo de París. La oportunidad parece, pues, propicia para realizar una apreciación retrospectiva de lo ocurrido durante los últimos cinco años en el ámbito de las relaciones norte-sur, para indagar las causas que explican el estancamiento de las negociaciones respectivas, e identificar los procedimientos más adecuados para reiniciar esas negociaciones sobre bases sólidas. Por consiguiente no debe extrañar que durante la primera mitad del año 1978 la CEPAL se haya ocupado activamente de estos temas.

2. Uno de los factores que tal vez mejor contribuyan a explicar el hecho de que el diálogo norte-sur haya conducido a tan magros resultados radica en la confusión conceptual que parece imperar en el debate. Cuanto más se multiplican las conferencias, foros y proposiciones encaminados a promover la causa del Nuevo Orden Económico Internacional más claro surge el hecho de que en esta materia reina "un gran desorden bajo el cielo". Desde todos los ángulos se formulan propuestas específicas que, según los casos, pueden considerarse complementarias, optativas, contrapuestas o sencillamente inconexas. En cambio,

no se han hecho suficientemente explícitos los grandes modelos alternativos de orden económico mundial en los cuales deberían inspirarse esas medidas. A diferencia de lo ocurrido por lo menos durante los últimos doscientos años en la evolución política, económica y social de los Estados nacionales —que sólo puede explicarse a la luz de la pugna entre filosofías sociales alternativas encarnadas en partidos políticos o en grandes corrientes de opinión— hasta ahora no se han enunciado las grandes concepciones que inspiran los planteamientos que, desde diversas corrientes ideológicas o centros de poder, hoy se formulan con el objeto de reestructurar el sistema internacional. Esta indefinición ha impedido que el debate planteado en torno a las relaciones internacionales haya logrado el nivel de madurez que alcanzaron las luchas políticas en el interior de las sociedades nacionales. Por consiguiente, antes de analizar si existe o no voluntad política de avanzar hacia el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, parece necesario preguntarse por el tipo de ordenamiento económico mundial deseado. Como, al parecer, detrás de la proliferación de proposiciones formuladas hasta ahora subyacen diversos modelos alternativos de ordenamiento económico mundial, este problema a su vez se traduce en un esfuerzo por definir, caracterizar y distinguir las opciones respectivas.

3. Al avanzar hacia la elaboración de una tipología de esta especie se tornará más fácil apreciar la compatibilidad o coherencia entre las diferentes soluciones específicas propuestas hasta ahora frente a cada uno de los grandes problemas planteados en el ámbito de las relaciones norte-sur. Y lo que es más importante, de este modo también se hará posible evaluar cada uno de los modelos en debate, ya sea en función de su deseabilidad a la luz de los objetivos o valores que sustente cada grupo de países o corriente de opinión, o de su viabilidad a la luz de las realidades y condiciones objetivas que en la actualidad presentan las relaciones internacionales. Tomando en cuenta la magnitud de los problemas que se estuvieron acumulando en este plano durante los últimos años, así como las perspectivas 'mediocres' que presenta la economía mundial en su conjunto, se llega a la conclusión de que los márgenes de maniobra de que disponen los países en desarrollo son bastante reducidos, y que el segundo de los criterios de evaluación antes señalados sería el más recomendable. En otras palabras, una enunciación más clara de los modelos alternativos de ordenamiento económico mundial propuestos

hasta ahora podría permitir a los países en desarrollo explorar los 'límites de lo posible' con mayor precisión y lucidez que en el pasado.

4. La controversia en torno a los posibles modelos de ordenamiento económico mundial parece haber girado fundamentalmente en torno a la pregunta ¿qué grado de integración —o desintegración— de los países en desarrollo respecto de la economía internacional es deseable? Siguiendo de alguna manera la línea de pensamiento sostenida por Dudley Seers en su trabajo más reciente sobre "la congruencia del marxismo y otras doctrinas neoclásicas", más adelante se argüirá que el grado de modernización e integración de los países en desarrollo, en el sistema internacional, no es tan relevante como el sentido o la forma que adopte su participación en el sistema desde el punto de vista de la prosecución de sus valores, objetivos e intereses específicos, tanto individuales como colectivos. En todo caso, hasta ahora se han ensayado para esta pregunta lo menos tres respuestas: a) la primera estaría representada por la 'sabiduría convencional', que preconiza el *laissez faire*, tanto en el plano interno como en el internacional. En este último plano, la asignación óptima de los recursos disponibles y, por consiguiente, la óptima distribución de los beneficios derivados de las relaciones económicas internacionales, se logra mediante la cooperación de la 'mano invisible' de las fuerzas del mercado. Este modelo implica que los países en desarrollo deberían abrir sus economías a las importaciones y a los capitales provenientes de los países industrializados, y especializarse en aquellas actividades económicas para las cuales posean ventajas comparativas, integrándose lo más estrechamente posible dentro del sistema capitalista internacional; b) para los críticos radicales de estos planteamientos, los beneficios que teóricamente podría ofrecer una estrategia de apertura externa se ven frustrados, en la práctica, por las imperfecciones que presentan los mercados internacionales, y por la presencia de un grupo dominante de origen transnacional, que actúa como intermediario entre las economías centrales y las periféricas. De acuerdo con esta interpretación, la historia demuestra que dicha apertura ha significado un importante drenaje de recursos para las economías de los países subdesarrollados, y un factor de retraso. La prescripción es el *delinking*, es decir, la segregación de los países en desarrollo con respecto al sistema capitalista internacional —prescripción que a veces va acompañada, en lo interno, de un llamado a adoptar estrategias encaminadas a promover 'otro desarrollo';

c) el programa oficial encaminado al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional se encuentra en una posición equidistante entre los dos extremos señalados. El desarrollo de los países periféricos depende de que éstos logren mejorar su participación en el sistema internacional y no, como sostienen los segregacionistas, de su retiro del sistema. Sin embargo, las relaciones norte-sur se desenvuelven dentro de reglas de juego definidas por los países centrales, que discriminan en contra de los países en desarrollo, permitiendo una injusta distribución de los beneficios derivados de aquellas relaciones. Por lo tanto, la falla radica en la estructura misma del sistema, y para compensarla se requiere otorgar un tratamiento preferencial a los países periféricos, tratamiento que sólo puede lograrse a través de un grado considerable de regulación de los mercados internacionales. De allí la necesidad de adoptar un programa integrado de productos básicos, un sistema general de preferencia para las exportaciones de manufacturas provenientes de los países periféricos, mecanismos que aseguren un mayor automatismo del proceso de transferencia de recursos financieros y códigos diseñados para regular el comportamiento de las corporaciones transnacionales y el flujo de tecnología originada en los países avanzados. Se trataría, pues, de una suerte de "social democracia global", cuya supuesta raíz fabiana ya señaló Patrick Moynihan, el ex embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas.

5. ¿Cuál es el papel que juega el mercado en cada uno de estos modelos? El primero de ellos preconiza la plena integración de las economías periféricas en el sistema capitalista internacional a través de los mecanismos del mercado. El tercero considera necesaria una creciente participación de los países periféricos en la economía mundial, pero a través de un profundo grado de intervención en los mercados internacionales, o de su reemplazo por mecanismos más centralizados. El segundo de estos modelos finalmente, no sólo rechaza los mecanismos del mercado como el instrumento más propicio para lograr la integración de esos países dentro del sistema económico internacional, sino que también rechaza dicha integración como una meta deseable o conveniente para ellos.

6. Las estrategias más aptas para promover la 'implementación' de cada uno de estos modelos corresponden, aproximadamente, a las alternativas caracterizadas en su oportunidad por Albert Hirschman bajo los conceptos de *exit*, *voice* y *loyalty*, para determinar el funcionamiento de

los sistemas sociales desde un punto de vista más amplio. De conformidad con cada una de esas alternativas, en sus relaciones con el sistema económico internacional, los países en desarrollo deberían optar entre el retiro, la confrontación o la aceptación de sus reglas de juego.

7. Esta caracterización, surgida al fragor de una controversia, podría servir para evaluar la viabilidad de cada uno de los modelos alternativos que están en juego en el debate norte-sur a la luz de las condiciones objetivas que presenta la economía mundial contemporánea, así como de las expectativas y tendencias que pueden apreciarse tanto en los centros como en la periferia. El primero de los modelos señalados supone la existencia de mercados que funcionen bajo condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, debido a las distorsiones derivadas de la existencia de poderosos oligopolios nacionales o transnacionales y de las políticas proteccionistas adoptadas por los países industrializados, la 'mano invisible' que debería asegurar la distribución equitativa de los beneficios provenientes del funcionamiento del mercado no se divisa en lugar alguno —e incluso los propios mercados donde se supone que debería actuar aquella mano resultan igualmente invisibles. Por otra parte, los planteamientos encaminados a promover la segregación de los países en desarrollo con respecto al sistema económico internacional parece contraria a la experiencia histórica reciente. Durante los últimos treinta años, el crecimiento de los países en desarrollo estuvo estrechamente asociado con su creciente participación en el comercio internacional, de tal manera que se advierte una estrecha correlación entre la expansión de sus exportaciones, el incremento de su capacidad para importar y el dinamismo de sus respectivos procesos de desarrollo. En particular, a partir del pasado decenio, la expansión económica mundial fue especialmente beneficiosa para aquellos países en desarrollo cuyas estructuras económicas se encontraban más diversificadas y estaban más orientadas hacia afuera. Por lo demás, esta estrategia se encuentra en pugna en la creciente interdependencia de todos los países del mundo, un fenómeno que, como dijo el presidente del Banco Mundial, "moldeará nuestro futuro de una manera que sólo ahora estamos empezando a comprender". Finalmente, aquella estrategia que se propone establecer una especie de "social democracia global", que hasta ahora ha significado una especie de posición intermedia, encarnada en el programa del Nuevo Orden Económico Internacional, apenas si fue

ensayada en la práctica y, cuando lo ha sido encontró severas resistencias o limitaciones.

8. La resistencia que ha encontrado el programa del Nuevo Orden Económico Internacional obedece, entre otros factores, a que las medidas propuestas: a) fueron elaboradas por los países del sur a partir del análisis de sus propios problemas y agravios, con poca consideración por los intereses y tendencias prevalecientes en los centros, lo cual ha conferido a ese programa cierta semejanza con aquellos '*cahiers de doléances*' que precedieron el estallido de la Revolución Francesa, planteamientos que pueden adquirir gran importancia en una situación revolucionaria pero que resultan escasamente operativos dentro de una perspectiva que no prevé cambios revolucionarios a corto o a mediano plazo dentro del ámbito del sistema internacional; b) implican, en su mayor parte, una transferencia unilateral de recursos desde los países del norte hacia los del sur, dando lugar a una suerte de *zero sum game*, que presenta escasos incentivos desde el punto de vista de los primeros, y c) en general tienden a interferir en el funcionamiento normal de los mercados, o a sustituirlos por otros mecanismos más centralizados, desafiando la filosofía económica que oficialmente dicen profesar los países industrializados.

9. Estos sesgos tienden a crear barreras que se expresan incluso en el lenguaje empleado durante las negociaciones. En efecto, el activo papel asumido por los países industrializados en el debate norte-sur, y el hecho de que en definitiva sean ellos quienes están llamados a adoptar las decisiones de las cuales depende el futuro de la economía internacional, hacen aconsejable plantear la discusión en términos comprensibles para sus opiniones públicas y para los principales grupos de presión que deben ser persuadidos acerca de la conveniencia de acceder a las medidas propiciadas por los países en desarrollo. Por lo demás, la circunstancia de que un número creciente, e intelectualmente muy calificado, de expertos y académicos de los países industrializados esté participando en dicho diálogo, ha permitido formular las proposiciones adelantadas por los países en desarrollo de acuerdo con las categorías analíticas a las que están acostumbrados a trabajar. Esta experiencia permitiría conjeturar que incluso es posible referirse, en sustancia, a los mismos hechos que se pretendió interpretar a la luz de categorías tales como "explotación" o "dependencia", utilizando conceptos tales como los de "imperfecciones del mercado" o "dese-

quilibrios de poder” entre los diversos agentes que en él operan. Al fin y al cabo, la determinación del punto a partir del cual las imperfecciones del mercado dejan de ser una mera desviación de la norma y se transforman en una deficiencia estructural, podría ser una cuestión de grados.

10. Un buen ejemplo del diálogo entre sordos que puede producir como resultado las desinteligencias conceptuales y terminológicas antes mencionadas, sería la propuesta formulada por los Estados Unidos en Nairobi, encaminada a establecer un Banco Internacional de Recursos, en respuesta a los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para poner en marcha un Programa Integrado de Productos Básicos y para constituir un Fondo Común para financiar dicho programa. El desarrollo de los recursos naturales existentes en la periferia, la seguridad de su abastecimiento y el comportamiento ordenado de sus precios, constituyen objetivos del mayor interés, tanto para el norte como para el sur. Sin embargo, la propuesta de los Estados Unidos se centró unilateralmente en el incremento de la oferta, y en la seguridad desde el punto de vista del abastecimiento de los recursos naturales necesarios para asegurar la reactivación de sus economías; por su parte, el Grupo de los 77 buscaba fundamentalmente la estabilidad y el mejoramiento de sus precios, a través de mecanismos que implicaban un mayor control sobre la oferta y la posibilidad de limitar la producción de estos recursos. Lo interesante es que este ejemplo permite destacar como, cada vez que se produce un diálogo entre sordos como el mencionado, lo más probable es que salgan perdiendo los países periféricos. En efecto, durante los últimos años el comportamiento de la economía internacional en materia de productos básicos no se ha caracterizado por la ‘implementación’ de las propuestas encaminadas a controlar o restringir su oferta, sino más bien por un acelerado proceso de desarrollo de los recursos naturales disponibles por parte de los países de la periferia, en condiciones no mucho más favorables para ellos que en el pasado, actitud estimulada por las naciones industrializadas, generalmente a través de las corporaciones transnacionales.

11. Frente a una estrategia orientada hacia la regulación o el reemplazo de los mercados internacionales, como la implícita en el modelo de la “social democracia global”, los países en desarrollo podrían encontrar una cuarta opción a través de una estrategia de “participación selectiva en el sistema”, basada en enfoques más desagregados

que los que actualmente caracterizan la plataforma del Nuevo Orden Económico Internacional. Esta opción se fundaría en el reconocimiento de que los mercados tienen un papel importante que desempeñar en el funcionamiento de la economía mundial en su conjunto, y de los riesgos que podría implicar su reemplazo por mecanismos más centralizados. Pero se basa también en la comprensión de que, como ya lo manifestó Carlos Díaz-Alejandro, dichos mercados son “criaturas de los sistemas sociales y políticos” vigentes y no “mecanismos surgidos espontánea e inevitablemente de una suerte de necesidad económica”. En tal sentido, a qué mercado se permite operar y cómo, y cuáles mercados son estimulados o contenidos, constituyen decisiones políticas de carácter nacional o internacional. Lo importante para lograr un reordenamiento equitativo de las relaciones norte-sur radica en que los países en desarrollo tengan un papel que desempeñar en la adopción de esas decisiones.

12. Una estrategia de “participación selectiva” en el sistema internacional, como la antes propuesta, debería implicar una adecuada combinación de tres tipos de acciones: a) medidas encaminadas a corregir las imperfecciones de las que adolecen actualmente los mercados internacionales y que discriminan en contra de los países en desarrollo; b) concertación de acuerdos entre los países del norte y los del sur, complementarios de las solas fuerzas del mercado, con el propósito de asegurar la distribución de ciertas actividades productivas y la promoción de un intercambio comercial que permitan maximizar la utilización de las ventajas comparativas que, dentro de una concepción dinámica, posea cada grupo de países en sus etapas sucesivas de desarrollo, y c) aquellas medidas que impliquen un elemento de concesión o preferencia, que fueren necesarias para paliar las desventajas que afectan a los países del sur, particularmente durante las primeras etapas de su proceso de desarrollo.

13. La identificación de áreas de interés común, que hagan posible una distribución mutuamente beneficiosa de las actividades económicas mundiales, no debería circunscribirse a consideraciones coyunturales o a corto plazo, ni perseguir como propósito exclusivo facilitar la reactivación de las economías del norte, sino que tendría que estar inspirada en una visión a largo plazo y aceptar la necesidad de introducir cambios profundos en el patrón de relaciones económicas internacionales hasta ahora predominantes, si no se desea que los problemas que han afectado

las relaciones norte-sur reaparezcan al cabo de corto tiempo, en forma tal vez más explosiva que antes. En tal sentido, los países del norte deben estar dispuestos a 'implementar' las políticas de ajuste necesarias para facilitar la reestructuración de la economía mundial y abrir paso a una nueva distribución internacional del trabajo, más racional y equitativa. Y lo que es más importante: no considerar estos esfuerzos como un sacrificio hecho en favor de los países en desarrollo, sino como parte normal del proceso de modernización industrial que están obligados a estimular permanentemente, si no quieren condenar sus propios sistemas productivos a la obsolescencia y dejar de ser competitivos en los mercados internacionales.

14. Este enfoque supone el reconocimiento de que la expansión de las relaciones transnacionales —y la creciente interdependencia entre todos los países del mundo— representa un rasgo esencial y una tendencia irreversible en el escenario mundial contemporáneo. Supone también el reconocimiento de que, librada a sus propias fuerzas, esta tendencia hacia la integración de las sociedades periféricas en el nuevo sistema transnacional, a través de sus sectores más modernos, trae aparejado un proceso —indeseable pero progresivo— de pérdida de autonomía, acentuación de las diferencias internas y desintegración nacional de aquellas sociedades. La aceptación de este proceso, sin resguardos de ninguna especie, estimularía la verticalización de las relaciones internacionales y destruiría la solidaridad entre los países del sur, aceleraría el proceso de desnacionalización que, de hecho, ya están experimentando y agudizaría la heterogeneidad interna de sus respectivas sociedades. El rechazo de esta tendencia y la adopción de estrategias de desarrollo autocentrado, orientadas hacia la renacionalización de las economías periféricas, aparte de

implicar la decisión deliberada de pagar el precio de una obsolescencia tecnológica, económica y cultural muy acentuada y posiblemente irreparable, constituye un camino que, en la actualidad, enfrenta condiciones objetivas de viabilidad extremadamente escasas. Una estrategia de "participación selectiva" en el sistema internacional sería más viable. De todos modos, ella requeriría que los países industrializados aceptaran nuevas reglas de juego, redujesen el poder de los oligopolios transnacionales y eliminaran las barreras que actualmente impiden que los países en desarrollo ocupen el lugar que les corresponde en la división internacional del trabajo. Exigiría también que los países en desarrollo adoptasen las medidas indispensables para evitar la progresiva desnacionalización de sus economías y asumiesen en forma gradual y selectiva un papel crecientemente activo de los mercados internacionales, promoviendo el desarrollo de actividades cada vez más competitivas y aprendiendo a negociar en condiciones también cada vez más ventajosas los acuerdos internacionales apropiados para asegurar el aporte de los factores productivos que requieren para la promoción de su desarrollo.

15. En suma, en las actuales circunstancias, una integración indiscriminada en el sistema económico internacional no parece constituir el camino más apropiado para impulsar el desarrollo de los países del sur. Sin embargo, tampoco parece factible, para la mayor parte de esos países, su retiro de dicho sistema —particularmente para aquellos que poseen un mayor peso económico relativo— pues como ha dicho Fishlow, "el problema consiste en la reforma del orden actual, y no en su rechazo". Parece necesario, por lo tanto, ensayar nuevas formas de "participación selectiva en el sistema".



# Los 30 años de la CEPAL

El 7 de junio de 1978 la Comisión Económica para América Latina conmemoró el trigésimo aniversario de su primer periodo de sesiones, realizado en Santiago de Chile en 1948.

La ceremonia se inició con una plegaria de Su Eminencia Raúl Cardenal Silva Henríquez. Luego hicieron uso de la palabra, en este mismo orden, el Secretario Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, señor Jean Ripert, quien también dio lectura a un mensaje

especial del Secretario General de las Naciones Unidas; Su Excelencia el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, señor Hernán Cubillos Sallato; el ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Raúl Prebisch y el actual Secretario Ejecutivo de la Comisión, señor Enrique V. Iglesias.

La *Revista de la CEPAL* se complace en ofrecer aquí las versiones completas de estas intervenciones.

## Mensaje enviado por el Secretario General de las Naciones Unidas

Me es especialmente grato hacer llegar un saludo a todos aquellos que hoy participan en esta ocasión histórica que es la celebración del trigésimo aniversario de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina. En este periodo la CEPAL ha acumulado un imponente historial de servicio consagrado a una amplia y progresista región. Su labor ha ido prohiendo toda una gama de actividades orientadas a ayudar a los gobiernos de la región a mejorar las condiciones de vida de una población cercana a los 350 millones. La CEPAL ha sido un puntal constante en la expansión y fortalecimiento de las relaciones económicas de América Latina, sea con el impulso a los esquemas regionales y subregionales de integración económica, sea con la apertura o la búsqueda de medios de cooperación con otras regiones del mundo.

La CEPAL ha actuado como catalizador no sólo a través de las ideas-fuerzas que ha propuesto en la región, sino también aglutinando los intereses de otros países en desarrollo del mundo, como sucedió en 1963 cuando promovió las bases que condujeron a la creación del Grupo de los 77 en el primer periodo de sesiones de la UNCTAD.

Desde su creación, la CEPAL se ha ocupado del análisis periódico de las tendencias del crecimiento económico de la región. En sus estudios ha examinado minuciosamente los diversos sectores de la economía latinoamericana, a la par que sus servicios de asesoramiento han estado a disposición de todos los países de América Latina. En sus programas de capacitación se han formado, desde 1962, muchos de los profesionales y planificadores

que hoy dirigen las economías de sus respectivos países. Además, y de conformidad con el concepto integral del desarrollo, ha prestado especial atención a los factores sociales que inciden en él.

Las comisiones regionales de las Naciones Unidas realizan una función básica e importante en la labor de estudiar, analizar y promover la cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo, y entre éstos y los países desarrollados. Estas comisiones han cumplido sus mandatos en forma sistemática y eficiente y han promovido la cooperación subregional y regional para el desarrollo.

En su último periodo de sesiones, la Asamblea General subrayó el papel vital de las comisiones regionales en las actividades económicas y sociales del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución sobre reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, la Asamblea hizo hincapié en el papel de las comisiones regionales como "centros principales de desarrollo económico y social general para sus regiones respectivas dentro del sistema de las Naciones Unidas".

Estoy cierto de que la CEPAL seguirá atendiendo en forma efectiva a las necesidades de la región. Como Secretario General de las Naciones Unidas, me es particularmente grato expresar mi complacencia por los treinta años de realizaciones que cumple la CEPAL, y desearle constante y bien merecido éxito en el futuro.

## Exposición del Cardenal Silva Henríquez

“Queridos amigos:

Hace treinta años nacia la Comisión Económica para América Latina.

Hoy nos reunimos para celebrar este acontecimiento que ha tenido tantas proyecciones y ha hecho tantas realizaciones para bien de nuestros pueblos.

Dejo a otros el señalar los logros conseguidos, las dificultades encontradas y las inmensas tareas que quedan por realizar.

Quiero en este día elevar una plegaria al Señor de la Historia y Padre de los Pueblos, en nombre de todos nosotros y especialmente en nombre de los millones de hombres y mujeres de este continente, por el nacimiento de tan noble iniciativa.

Te agradecemos, Señor, porque has hecho nacer en el corazón de hombres de bien el deseo de ayudar a los pueblos más débiles para que puedan realizar sus anhelos de paz en la búsqueda de completo desarrollo.

Te damos gracias por los éxitos alcanzados por las Instituciones benéficas y por los diversos organismos de desarrollo que de aquí han surgido.

Te pedimos que nuestros hijos, los cristianos, comprendan que la espera de un mundo y una tierra nueva, no debe amortiguar, sino, por el contrario, debe avivar la preocupación de perfeccionar esta tierra donde crece y se desarrolla la familia humana. Que comprendamos que si no somos capaces de hacer un mundo mejor escandalizamos a los pobres, a los humildes y a todos los hombres sensatos de este mundo nuestro.

Danos, Señor, la victoria sobre el odio que hoy divide y separa a tantos hombres en nuestro mundo y en nuestra patria, que venga tu paz basada en

la justicia, en la libertad y en el amor a sustituir la violencia, la opresión, el odio y la mentira.

Danos, Señor, la victoria sobre la desconfianza, que oprime como peso deprimente el derecho internacional, haciendo irrealizable toda verdadera colaboración e inteligencia. Danos la fidelidad en la observancia de los pactos, sin la cual es imposible una tranquila convivencia de los pueblos.

Danos, Señor, la victoria sobre el funesto principio de que el lucro y la utilidad son la base y la regla del derecho, y de que la fuerza crea el derecho; principios que hacen inconsistente toda relación internacional con gran daño de los Estados, que no quieren o no pueden tener otra fuerza que el derecho y la justicia. Que vuelva a reinar entre las naciones una seria y profunda moralidad.

Danos, Señor, la victoria sobre los gérmenes de conflictos, que consisten en las diferencias demasiado estridentes en el campo de las riquezas, de la economía, lo que impide la sana convivencia entre pueblos e individuos, creando antagonismos feroces y luchas interminables.

Danos, Señor, la victoria sobre el frío egoísmo, el cual, orgulloso de su fuerza, fácilmente termina violando no menos el honor y la soberanía de los Estados, que la justa, sana y disciplinada libertad de los ciudadanos.

Con tu Iglesia, Señor, te imploro:

Tú que llamaste hijos tuyos a los que trabajan por establecer la Paz,

Concédenos tu luz y tu gracia para que podamos construir perpetuamente la paz, basada en la justicia, en el amor y en la libertad.

Te lo pedimos por Cristo Nuestro Señor”.

## Exposición del Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales señor Jean Ripert

Me es particularmente grato encontrarme aquí con ocasión del trigésimo aniversario de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Constituye para mí un señalado honor dirigirme a todos ustedes, después de haber dado lectura al mensaje del Secretario General.

Ante todo, quisiera expresarles cuánto lamenta el señor Kenneth Dadzie, recientemente designado Director General para el Desarrollo y Cooperación Económica Internacional que compromisos oficiales previos le hayan impedido estar con ustedes en esta importante ocasión.

Tengo el agrado de transmitirles sus mejores deseos de que la CEPAL siga teniendo éxito en sus actividades.

Treinta años atrás el mundo comenzaba a recuperarse de los horrores y del caos de la Segunda Guerra Mundial. La creación de las Naciones Unidas en ese momento crucial fue testimonio de las esperanzas de la humanidad de alcanzar un mundo en que prevaleciera la paz y la seguridad internacional y en que pudieran realizarse las aspiraciones de los pueblos a una vida mejor. La mayoría de los hábiles estadistas —hombres y mujeres— que se consagraron a la reconstrucción centraron la atención de manera preferente en los problemas de los países y de los pueblos directamente afectados por la guerra. Sin embargo, también hubo algunos que reconocieron la necesidad de una acción concertada para asegurar el desarrollo de *todas* las regiones del mundo. Entre ellos se hallaba, por cierto, Hernán Santa Cruz. Su participación fue decisiva para presentar al Consejo Económico y Social, en 1947, la propuesta de que se creara una comisión económica regional que sirviera a las naciones de América Latina.

Durante sus treinta años de vida, la Comisión Económica para América Latina ha contribuido en gran medida a promover las políticas y estrategias de desarrollo. Ha elaborado y adaptado un marco teórico para analizar el desarrollo y ha proporcionado asistencia práctica a los países de la región en la búsqueda de criterios innovadores para abordar los problemas del desarrollo.

En los años que siguieron a su creación, la CEPAL hizo un diagnóstico de la situación de América Latina en la postguerra, y puso de relieve el deterioro de la relación de intercambio entre el centro y la periferia. Este deterioro se consideró uno de los factores que más contribuía a ensanchar la distancia entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La CEPAL demostró además que la capacidad de acumulación de capital en los países periféricos se veía gravemente obstaculizada por la tendencia a que disminuyera el precio de los productos básicos como proporción del precio de los productos manufacturados. Por su parte, las dificultades de acumular capital a través de la producción de productos básicos restringía las posibilidades de que los países en desarrollo creasen la infraestructura social y económica necesaria para mejorar las condiciones de vida de su población.

Al trazar una política para el crecimiento económico racional, la CEPAL, ha promovido

activamente la integración económica regional de América Latina. La Comisión ha propiciado una política de protección regional dentro del marco de un mercado común, y no la protección de los países individualmente considerados, para preservar la capacidad de importar a la par que proteger los ingresos y el empleo. Ha sembrado el germen para la creación de una serie de instituciones y acuerdos regionales, como el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino. La CEPAL hizo también un aporte valioso a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, y muchas de sus ideas y conceptos se materializaron al crearse la UNCTAD. En 1962, como respaldo a lo que hacía la CEPAL en pro de la planificación por programas en el plano nacional, se creó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. El Instituto, en estrecha colaboración con la CEPAL, ha seguido prestando asistencia a los gobiernos en la creación de mecanismos para planificar y concebir planes y estrategias nacionales de desarrollo. Los planificadores y otros funcionarios formados en el seno del IIPES ocupan puestos claves en toda América Latina.

Las realizaciones de la CEPAL no habrían sido posibles sin las destacadas contribuciones de sus dirigentes y funcionarios. Hago propicia esta oportunidad para rendir tributo al aporte de aquél cuyo nombre fue durante tantos años sinónimo de la CEPAL, el Dr. Raúl Prebisch. Como catedrático y autor, como pensador económico de renombre mundial y como líder en la comunidad internacional, el doctor Prebisch ha influido en muchos de los sucesos que han fructificado en el escenario internacional. La doctrina CEPAL/Prebisch, en su evolución, ha tenido trascendental influencia en las políticas económicas de América Latina, y en las concepciones de los mecanismos para el comercio mundial y la asistencia.

Desearía hoy rendir también homenaje al señor Enrique V. Iglesias, actual Secretario Ejecutivo de la CEPAL, por el activo papel que ha desempeñado en llevar adelante las tradiciones de la CEPAL, así como en la búsqueda de nuevos caminos para realizar la difícil tarea que en el último decenio han confrontado los países periféricos en general y los países de América Latina en especial. Las investigaciones de la CEPAL han examinado tanto las oportunidades como los riesgos que entraña para los países de América Latina la cambiante situación económica mundial. El hecho de que la CEPAL haya centrado la atención en los aspectos internos del desarrollo también ha contribuido a que en América Latina y en otras partes del mundo se reflexione acerca

de la naturaleza y efectos sociales de los distintos estilos de desarrollo.

Si bien el balance de la labor realizada es impresionante, no es éste el momento de detenernos a contemplarla con vana complacencia, pues nuevos desafíos esperan a la CEPAL, como a las Naciones Unidas en su conjunto.

Puede decirse hoy que el mundo ha llegado a otro momento crucial en las relaciones entre naciones. Estamos presenciando un importante desplazamiento del diálogo Este-Oeste al diálogo Norte-Sur.

La evolución de los complejos problemas económicos, sociales y políticos de nuestro tiempo ha dado nuevo impulso a las negociaciones entre los países desarrollados del Norte y los países en desarrollo del Sur. Al mismo tiempo, se han adoptado iniciativas importantes para intensificar la cooperación recíproca entre los países en desarrollo. Así, dentro de unos pocos meses se realizará en esta región una gran conferencia mundial sobre cooperación técnica entre países en desarrollo. Si bien la responsabilidad principal del desarrollo recae en los propios países en desarrollo, así como la recuperación económica de los países industrializados es esencialmente tarea de ellos mismos, los esfuerzos internos deben complementarse con una cooperación mucho más intensa. En el mundo de hoy, cada vez más interdependiente, las dificultades que confronta la economía mundial difícilmente pueden ser resueltas mediante esfuerzos aislados de los países, por poderosos que sean. Sólo pueden resolverse a través de acciones internacionales concertadas, que entrañan responsabilidades comunes. El establecimiento gradual de un Nuevo Orden Económico Internacional no es sólo una respuesta necesaria a las reivindicaciones de mayor igualdad de oportunidades planteadas por los países en desarrollo, sino que

es esencial para la salud de la economía mundial en su conjunto.

No podemos subestimar la magnitud de la tarea, ni sus dificultades. El diálogo Norte-Sur avanza muy lentamente y sus resultados, en lo que toca a cuestiones de gran importancia, son decepcionantes. El progreso depende sin duda de la voluntad y de la capacidad de los gobiernos interesados para adoptar las medidas necesarias. Sin embargo, las instituciones que constituyen el sistema de las Naciones Unidas deben adaptar, y en ciertos casos renovar, sus métodos de funcionamiento y especialmente los procedimientos de consulta y adopción de decisiones que ponen a disposición de los Estados Miembros.

En su último período de sesiones, la Asamblea General adoptó las primeras disposiciones para la reestructuración del sector económico y social de las Naciones Unidas. Tales disposiciones tienen por objeto permitir que los órganos centrales del sistema constituyan el foro central necesario para la acción concertada de todos los Estados Miembros. Representan asimismo un avance neto hacia el robustecimiento de las comisiones económicas regionales en sus regiones respectivas.

Las comisiones económicas regionales pueden desempeñar un papel decisivo en la reflexión que ha de preceder a las negociaciones o los debates globales; pueden ayudar a los Estados Miembros a fortalecer su recíproca cooperación, teniendo en cuenta sus particulares problemas o ventajas, y pueden ser agentes activos en el perfeccionamiento de la cooperación internacional.

En treinta años, la CEPAL ha creado una tradición de originalidad de concepciones y de contribuciones prácticas al desarrollo de América Latina. Felicito a todos los que han contribuido al éxito de la Comisión y formulo votos por su éxito futuro.

## Exposición del Canciller de Chile, señor Hernán Cubillos Sallato

La Comisión Económica para América Latina, cuyo aniversario conmemoramos en esta oportunidad, fue creada dentro del sistema de las Naciones Unidas, en aplicación de los principios de la Carta de San Francisco.

Dicha Carta —recogiendo las dolorosas experiencias tanto de la crisis económica de la

década del 30, como de la segunda guerra mundial—, concibió el logro de la Paz como la resultante del desarrollo simultáneo de la seguridad política de los Estados y de la prosperidad económica de sus pueblos.

Dentro de las características y limitaciones de la realidad económica de la posguerra, se fue

elaborando un esquema conceptual para los decenios siguientes. Los objetivos principales consistieron en establecer una disciplina monetaria que contuviese la inflación; en movilizar recursos para acelerar la reconstrucción de los países devastados por el conflicto bélico, y en promover el retorno a la normalidad económica a través de la expansión del comercio internacional, sobre bases no discriminatorias.

Ya en esa época, los representantes latinoamericanos en las Conferencias de Bretton Woods y de La Habana, destacaron el hecho de que no existía todavía un concepto claro acerca de la dimensión del problema del desarrollo económico, y de sus aspectos específicos. Señalaron, igualmente, que dicho esquema monetario, económico y comercial, anteriormente citado, no estaba en situación de enfrentar con éxito los problemas derivados de esa realidad diferente. Mucho menos se pudo prever, entonces, que en un cuarto de siglo se incorporarían a la comunidad internacional más de setenta nuevos países.

En ese mundo cambiante, la Comisión Económica de las Naciones Unidas ha colaborado con los Gobiernos latinoamericanos en los estudios sobre la realidad económica de la región, y las posibles alternativas de acción. En los primeros años de estos decenios no se disponía de informaciones técnicas, eficientes y actualizadas; tampoco se podía calcular el impacto que tendrían los adelantos científicos y tecnológicos en la elaboración progresiva de un pensamiento económico moderno. Por ello resulta natural que, en materia de esta complejidad, existan diferencias de criterios, ya sea respecto del diagnóstico global o de algunas de las orientaciones sugeridas. Sin embargo, lo esencial de la experiencia de la CEPAL en estos tres decenios ha consistido en la colaboración que ha prestado al esfuerzo de los Gobiernos de América Latina para afianzar la personalidad propia y diferente de la región, muy en particular en relación con los principios y normas que deberán regir las relaciones económicas internacionales.

Una de las áreas en que la CEPAL ha realizado importantes aportes ha sido la del comercio internacional. Esa permanente preocupación en sus estudios e investigaciones, tiene ahora una actualidad relevante.

En el curso de este último decenio, se ha producido la brusca ruptura del esquema monetario, económico y comercial que surgió en la postguerra. La inflación ha erosionado las economías de algunos de los principales países industriales; el impacto de los nuevos costos de la energía ha afectado, desfavorablemente, en la

actividad económica general de esos países, provocando un creciente desempleo, y en el campo monetario, el régimen de flotación de monedas convertibles ha reemplazado al régimen de paridades fijas.

Una vez que estos problemas se precipitaron, los Gobiernos de las naciones industriales se concertaron para aplicar un programa de medidas urgentes que les permitieran salir de la recesión económica y del caos monetario. Una de las más importantes de esas medidas fue la de promover una mayor liberalización del comercio internacional, para lo cual se convocó a una serie de negociaciones comerciales multilaterales, conocida como la Ronda Tokio.

En contradicción con lo anterior, algunos de esos países han aplicado una política abiertamente proteccionista, destinada a dificultar el acceso a sus mercados de productos de terceros países que han alcanzado un alto grado de competitividad. Entre las exportaciones más afectadas están las procedentes de América Latina.

El comercio exterior es uno de los pilares fundamentales de la política económica de Chile. No solamente se han rebajado y continúan rebajándose los aranceles aduaneros, sino que se han eliminado —igualmente— los controles administrativos y demás barreras no arancelarias que entorpecen el comercio.

Resulta paradójico presenciar ahora la adopción de innumerables medidas proteccionistas y de presiones que recaen en aquellos sectores en que los países en desarrollo, como Chile, han logrado condiciones de eficiencia y competitividad a nivel internacional.

Las negociaciones comerciales multilaterales que finalizarán muy pronto en Ginebra, no sólo debieran alcanzar resultados que contengan el proteccionismo, sino que, además, acojan reformas indispensables para adecuar las normas jurídicas del GATT a las nuevas condiciones del comercio internacional.

Señor Secretario Ejecutivo:

Este organismo ha pasado, con el correr del tiempo, a tener una personalidad y renombre que lo han hecho vastamente conocido en el mundo como portavoz del esfuerzo y concepciones socioeconómicas de esta porción tan representativa del tercer mundo que es nuestra América Latina.

Quizá la característica más propia del mundo de la postguerra sea el vertiginoso cambio que se observa en los distintos países y en los factores que presionan las relaciones económicas internacionales.

En este sentido, el intento de establecer un Nuevo Orden Económico Internacional, en el cual la propia CEPAL ha servido como foro para recoger las inquietudes de la comunidad latinoamericana, adquiere gran importancia para ayudar a establecer relaciones económicas internacionales más justas y mejorar así el destino de nuestros pueblos.

Sin descuidar el problema de la ayuda material en la que los países desarrollados ya han reconocido su responsabilidad de dar una contribución efectiva a los países menos adelantados, la proyección del Nuevo Orden Económico Internacional es mucho más amplia.

Interesa referirse en particular a aquellas medidas que de ser puestas en práctica repercutirán simultáneamente en un mayor beneficio tanto para las naciones ricas como para las naciones pobres, y que por generar provecho mutuo pueden y deben ser aplicados con mayor rapidez.

Hay que insistir, específicamente, en el problema del proteccionismo del mundo desarrollado y en la conveniencia de una mayor liberalización del comercio internacional.

La presión natural en contra del proteccionismo de los países desarrollados, que se manifiesta por la diferencia entre el precio que deben pagar sus habitantes por muchos productos dentro de sus fronteras, y el de otras fuentes alternativas, se reforzará en la medida que nuestros países sean capaces de utilizar racionalmente las ventajas naturales que poseen, y esta fuerza terminará por derrumbar los cada vez más débiles escollos que presentan las naciones adelantadas ante posibilidades de bienestar mutuo.

Ante una realidad internacional que se muestra más dura de lo que se quisiera, en que la ayuda de las naciones ricas es exigua y en que la penetración de sus mercados debe demostrarse con hechos concretos, nuestras propias concep-

ciones socioeconómicas deben revisarse bajo una luz crítica.

Esta revisión invita a desplegar al máximo nuestros propios esfuerzos y exige la mayor racionalidad de nuestras políticas y acciones económicas.

Hay que propiciar un mayor intercambio mundial utilizando mejor nuestras propias potencialidades. Si el capital extranjero es un complemento necesario al esfuerzo interno, debemos tener economías sólidas y estables que inviten a éste a participar en una tarea común y cuidar de resguardar el beneficio mutuo por métodos apropiados que no frustren este objetivo.

La comunidad latinoamericana, que como parte un área geográfica y tradiciones comunes e íntimamente entrelazadas, debe procurar aumentar su propio intercambio económico, financiero y tecnológico al mismo tiempo que lo hace con el resto del mundo. La similitud de nuestros problemas, el anhelo común de dar a nuestros pueblos mayor bienestar y prosperidad sobre bases sólidas y perdurables, facilitan especialmente esta tarea y la convierten en un vehículo eficaz de progreso.

La CEPAL ya ha manifestado inquietudes de renovación y se le advierte preocupación por encontrar soluciones realistas a los problemas económicos y sociales de la América Latina.

No podemos menos que acoger con entusiasmo esta tendencia tan promisoriosa, de modernización en sus planteamientos, y la alentamos en su trigésimo aniversario, a perfeccionar cada día más su instrumental analítico y sus recomendaciones.

Me es muy grato saludar cordialmente al señor Enrique Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y por su intermedio a todos los excelentes profesionales y personal que colaboran con él en la tarea diaria de su institución, deseándoles toda suerte de éxitos en su trabajo futuro. Igualmente, un especial saludo para el doctor Raúl Prebisch, cuya acción internacional se confunde con la historia de la CEPAL.

## Exposición del señor Raúl Prebisch

Tres consideraciones primordiales orientaron a la Secretaría de la CEPAL en su esfuerzo por servir al desarrollo latinoamericano.

Primero, sustraerse a la fácil seducción de teorías concebidas en los grandes centros que,

no obstante su aparente sentido de universalidad, mal no podían responder a una realidad latinoamericana, a una estructura social muy diferente de la de aquéllos.

Segundo, dedicarse al análisis sistemático

de esa realidad a fin de actuar sobre ella, utilizando una concepción auténtica y no desde el prisma de los centros.

Y tercero, reconocer las continuas mutaciones de los fenómenos reales y la necesidad de renovar incesantemente nuestro pensamiento.

Cuando principiábamos nuestras actividades, los centros aún preconizaban el viejo esquema de la división internacional del trabajo, dentro del cual no cabía la industrialización deliberada de nuestros países. La CEPAL se empeñó en demostrar que la industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo. Y había varias razones para ello.

Ante todo, vinculábamos estrechamente la industrialización al progreso técnico de la agricultura. La productividad era en ese sector muy reducida, sobre todo en la agricultura destinada al consumo interno. Se imponía pues un gran esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales.

¿Pero qué hacer con la fuerza de trabajo redundante que el progreso técnico generaba en la agricultura? Veíamos en ese factor un importantísimo papel dinámico para la industria y otras actividades que adquieren amplitud con el desarrollo: absorber con crecientes ingresos esa fuerza de trabajo redundante.

Nos preocupaba, además, el fenómeno de estrangulamiento exterior del desarrollo. Las exportaciones primarias tendían a crecer con relativa lentitud, en tanto que las importaciones provenientes de los centros lo hacían con relativa celeridad. Había pues que industrializarse para producir internamente aquello que, por esa disparidad, no era posible procurarse en el exterior. En suma, industrializarse y alentar a la vez las exportaciones primarias.

Muy pocos disienten ahora acerca de esa tesis de la CEPAL; pero en aquellos tiempos iniciales constituía una herejía doctrinaria.

La primera etapa de la industrialización tenía que sustentarse necesariamente en la sustitución de importaciones. Sin duda alguna que hubiera sido más juicioso combinarla con el estímulo de las exportaciones industriales a los grandes centros. ¿Pero quién hubiera podido pensar sensatamente en ello durante los largos años de la depresión mundial, de la segunda guerra y de la post guerra?

Mas, por otra parte, la sustitución de impor-

taciones dista mucho de haber constituido un inquebrantable dogma cepalino. Desde nuestros primeros informes pusimos de manifiesto que las posibilidades de sustitución fácil se iban agotando en los países latinoamericanos que más habían avanzado en este proceso. Y una de las razones que nos inducían a preconizar una política de intercambio recíproco, mediante el gradual desenvolvimiento del mercado común latinoamericano, fue el claro reconocimiento de la necesidad de exportar manufacturas. Había que hacerlo primero entre nosotros para romper la barrera de la estrechez de mercados y reducir los costos de producción. Ya después podríamos pensar en realizar dichas exportaciones a los centros.

Conviene subrayar esto, pues hay quienes parecen olvidarlo. Acaso fuimos los primeros, a principios de los años sesenta, en llamar la atención acerca de la asimetría de la política industrializadora: se subsidiaba la sustitución por medio de una protección aduanera —generalmente muy exagerada— y en cambio se dejaba desamparada la exportación de manufacturas.

El péndulo tiende ahora a ir hacia el otro extremo, y así se supone que basta la intención de exportar para que se abran los mercados de los centros. ¡Cuán lejos se está de la realidad! Larga y difícil ha sido la lucha que, alentada por la misma CEPAL, se ha desenvuelto en la UNCTAD para que los centros siguieran una política favorable a nuestras exportaciones industriales. Pero muy poco se ha conseguido; y no sólo eso, sino que cuando se logra eficiencia exportadora, se erigen nuevas trabas y restricciones.

Desde otro punto de vista, la CEPAL ha insistido tenazmente en la necesidad de una política de cooperación internacional en materia de productos primarios. Ha preconizado acuerdos de estabilización; y para oponerse a ellos también se han esgrimido pretéritas doctrinas. Se ha sostenido que esto violaba las sacrosantas leyes del mercado. Pero en apariencia no se las viola cuando se restringe deliberadamente la producción de ciertos bienes agrícolas en los centros a fin de mejorar sus precios de exportación.

¡Los grandes nunca violan sus principios económicos; si no les vienen bien, sencillamente los cambian!

También fue combatida duramente la idea de planificación del desarrollo lanzada por la CEPAL. Se confundía la planificación con el control centralizado de la economía, aunque nunca pensamos en tal cosa. Sin embargo, los críticos no se tomaban la molestia de leer nuestros tra-

bajos, en donde sosteníamos que la planificación, no sólo no conspiraba contra la iniciativa individual, sino que era un instrumento eficaz para su desenvolvimiento. Y afirmábamos simultáneamente la conveniencia de alentar la iniciativa de nuestros propios empresarios. Admitíamos además el valor considerable del mercado; pero éste carece de horizonte temporal y de horizonte social. De donde el papel complementario de la planificación.

Cabe anotar aquí que ésta y otras actitudes adversas al pensamiento de la CEPAL cambiaron notablemente en los Estados Unidos, con el franco apoyo que nos dio Kennedy al llegar a la presidencia, apoyo que con gran satisfacción advertimos nos brinda ahora el Presidente Carter, y todo ello sin mengua de nuestra independencia intelectual.

La CEPAL no surgió con un cuerpo sistemático de doctrinas; las fue elaborando frente a una realidad cambiante y cada vez más compleja. Por consiguiente creo que hemos sido también los primeros en sostener que el desarrollo latinoamericano presentaba crecientes desigualdades en la distribución del ingreso. Ya en un informe presentado a los gobiernos en 1963 calculábamos que alrededor del 40% de la población latinoamericana no había logrado participar ponderablemente en los frutos del desarrollo. Sin embargo, nos abstuvimos de caer en la ilusión de que simples medidas redistributivas corregirían esta falla fundamental. Lo esencial, a nuestro juicio, era una política de distribución dinámica. Consistía esta política en elevar la productividad y el ingreso de ese grupo rezagado mediante una más intensa acumulación de capital (tanto en bienes físicos como en formación humana), sin perjuicio de algunas sensatas medidas de redistribución inmediata. La mayor acumulación era, y sigue siendo, indispensable, para emplear productivamente la fuerza de trabajo que el funcionamiento del sistema tiende a excluir del desarrollo. Esto ya lo decíamos hace 15 años, y con mayor razón lo repetimos ahora.

Debe acelerarse el ritmo del desarrollo gracias a esa más intensa acumulación, decidir en qué manos se acumula mejor, y cambiar a la vez la composición del producto global. Por supuesto que esta aceleración requería también una franca y previsoramente política de cooperación comercial y financiera en el campo internacional.

Pero tampoco esto lo hemos conseguido, y en su lugar se nos recomienda ahora con cierta euforia la satisfacción de las necesidades básicas.

Con retardo histórico algunos economistas del hemisferio norte han descubierto lo que han dado en llamar la 'pobreza crítica'. ¿Quién podría negar la necesidad de extirparla? Personalmente yo sería el último en hacerlo. Pero de todos modos me resisto a este tipo de simplificaciones. La pobreza es parte integrante del problema de desarrollo y no podrá resolverse aisladamente. Constituye un problema que requiere enérgicas medidas internas y de cooperación internacional.

Ya no caben dudas acerca de la tendencia del sistema a dejar al margen del desarrollo los estratos inferiores de la estructura social. Y lo afirmo tras larga y madura reflexión. Así son las leyes del mercado. No ocurre esto por las fallas del mercado que, a mi juicio, tiene gran importancia económica y, sobre todo, política. No es el mercado en sí mismo, sino lo que está tras de él. Tenemos una estructura social de donde surgen relaciones de poder que influyen considerablemente en la distribución desigual del ingreso, y esas relaciones llevan a concentrar gran parte del fruto de la creciente productividad del sistema en los estratos superiores. Sobre ellos se asienta la sociedad privilegiada de consumo, la imitación vehemente de las pautas de consumo de los centros, en desmedro de la acumulación del capital indispensable para absorber productivamente los estratos inferiores. A todo ello se agrega la succión de ingresos por parte de los centros, cada vez más vinculados a la sociedad de consumo.

La sociedad de consumo es, pues, incompatible con la integración social de las grandes masas rezagadas. Pero se discurre ahora acerca de una nueva concepción: la economía social de mercado. Prueba clara es ésta de que continúa nuestra dependencia intelectual de los centros. Allí se ha alcanzado en gran medida la integración social. ¿Pero podemos hablar de economía social de mercado en nuestra periferia, donde una proporción considerable y persistente de la población vegeta en la sociedad de infraconsumo?

Dos siglos durante los cuales ha dominado la creencia en las virtudes reguladoras de las fuerzas espontáneas de la economía han sofocado el sentido ético del desarrollo, lo que no puede atribuirse por cierto al padre de la economía política, ya que Adam Smith, antes de escribir sus *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones* fue profesor de ética.

Se ha extraviado en forma flagrante la significación social del desarrollo. Por consiguiente se imponen serias transformaciones: ética para impulsarlas y racionalidad para realizarlas.

## Exposición del señor Enrique V. Iglesias

Excelentísimo señor Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, don Hernán Cubillos; Su Eminencia Raúl Cardenal Silva Henríquez, Arzobispo de Santiago; señor Decano del Cuerpo Diplomático Monseñor Angelo Sodano, señores embajadores y representantes de los países miembros de las Naciones Unidas, señor ex Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei; señor Jean Ripert, representante del Secretario General de las Naciones Unidas; autoridades nacionales; señores representantes de la Secretaría y de los organismos especializados de las Naciones Unidas; señores representantes de las organizaciones del sistema interamericano; señoras y señores.

Es un gran honor para mí y para todos mis colegas en esta casa, tenerlos a todos ustedes aquí en este día. Quiero agradecer al señor Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, así como también a las distinguidas personalidades chilenas que hoy nos acompañan, porque con su presencia ratifican una vez más la constante solidaridad de este país a lo largo de los 30 años de presencia de las Naciones Unidas en Santiago. Quiero agradecer también a su Eminencia el Cardenal Raúl Silva Henríquez su hermosa invocación, que emanada del representante de una de las importantes corrientes espirituales de la humanidad, ha recordado al iniciarse esta ceremonia el profundo sentido ético que debe inspirar las acciones de las Naciones Unidas. Sus palabras han dado un marco inmejorable a esta ceremonia. Vaya también mi reconocimiento al Secretario General de la Organización y a su representante, y en forma muy especial a todos los Jefes de Estado y representantes de los gobiernos que nos han conmovido con sus muy sentidos mensajes. Y gracias por cierto por las palabras de quien fue el fundador de esta casa y sigue siendo uno de sus grandes inspiradores, mi querido amigo don Raúl Prebisch.

Ocasiones como ésta son hitos en el tiempo, que nos invitan a todos y cada uno de nosotros a recordar el transcurrir de la vida, que nos sirven para reflexionar y para recibir los votos de buenos amigos como ustedes, pero también para renovar los compromisos a que nos mueve la función que tenemos en nuestras manos.

No voy a hacer la historia de esta casa. Otros la han hecho y lo harán en el futuro aquí mismo. Hoy las palabras de ustedes, inspiradas por la generosidad y la amistad, nos han hecho calar hondo en lo que significa para ustedes la CEPAL. Voy a recordar, sí, en forma muy breve —porque

no queremos abusar de su tiempo— algo que en cierta manera ha motivado 30 años de acción de tantos hombres: algunos que hoy están aquí con nosotros, otros que ya no están, y aquéllos que en su ausencia, bien lo sé, recuerdan siempre esta casa. Me refiero a una vocación vigorosa, por momentos apasionada, de dar a esta América Latina una cierta identidad; la vocación de ser y de hacer que hemos tratado a través de 30 años de proyectar en la región, convencidos de que sólo el contacto con la realidad, con los problemas mismos que acosan a las sociedades y las economías de la región, es inspiración legítima del trabajo de nuestra casa. Hemos aprendido mucho de la realidad, y lo primero que hemos aprendido es a respetarla, pues sólo en función de ella cobra real validez la tarea de nuestra institución. Pero en nuestra vocación tiene especial importancia la creación intelectual, las ideas —acertadas o erradas, puesto que de todo hemos tenido. Siempre hemos creído que el quehacer sin ideas no es más que navegación sin rumbo, así como las ideas sin acción nos pueden empantanar en el preciosismo académico o en las utopías burocráticas. En nuestra búsqueda de una visión integral del desarrollo nos inspira el convencimiento de que el progreso material sólo tiene sentido si está hecho a la medida del hombre, concebido para él y dirigido a él. Como bien ha dicho don Raúl Prebisch, nuestro compromiso con las ideas tiene por propósito entender la realidad; no buscamos una falsa autonomía del pensamiento como tal, sino utilizar nuestra inteligencia y percepción para penetrar en la riqueza plural y compleja de la realidad económica y social latinoamericana.

En la CEPAL, nos hemos identificado desde el primer día con América Latina; creemos que por encima de su diversidad, esta región tiene un sentido histórico común casi intuitivo. Por nuestras raíces culturales, por la raigambre histórica de nuestra búsqueda de la unidad, los puntos de convergencia se asientan siempre por encima de los problemas que nos dividen. Por encima de ocasionales querellas o conflictos, América Latina ha dado ejemplo de una maravillosa unidad. La CEPAL se sumó a esa unidad, de ella extrajo su más grande inspiración y por ella ha sido posible.

La búsqueda de la unidad en la diversidad, la vocación de diálogo, son parte esencial del bagaje de quienes trabajamos en Naciones Unidas. Naciones Unidas significa diálogo. Creemos que a

pesar de los desencantos de la retórica, del exceso de verbalismo o de las muchas reuniones que llegan a poco o nada, el mundo sigue avanzando en la construcción de un nuevo código que va mucho más allá del orden económico internacional. Es un código de civilidad, para poder compartir esta geografía, esta pluralidad de razas, religiones e ideologías. Sabemos que la única alternativa es seguir dialogando, porque lo demás es sólo el caos.

Hace 30 años se creó esta casa que desde entonces ha buscado fundamentalmente ofrecer a nuestros gobiernos su pensamiento, sus ideas. Más que una ideología concreta, en la CEPAL hay ideales concretos, inspirados fundamentalmente en los grandes legados de la Carta de las Naciones Unidas. La realidad nos ha dado muchas lecciones: A veces ha confirmado nuestras ideas, a veces las ha dejado atrás, porque así debe ser. Este juego dialéctico entre ideas y realidad es la base de la creación en cualquier ciencia, en cualquier actividad humana. Hemos aprendido mucho, y hemos llegado a la firme convicción de que sólo un amplio espíritu crítico y un gran pluralismo en las ideas hacen posible servir fielmente a esta geografía política e ideológica de la América Latina.

Hace algunos momentos don Raúl Prebisch decía que hoy el mundo nos propone nuevos desafíos. Y así es. El primer gran desafío parte de los países mismos, de la enorme complejidad que es la sociedad latinoamericana de hoy. Este continente en transición que algunos han calificado de semindustrial está creciendo, con todos los dolores que supone crecer.

Se ha hecho mucho en América Latina, en algunos casos más de lo que pensábamos, pero también las ambivalencias se han hecho patentes. El progreso material por sí solo no basta para resolver los agudos problemas sociales que persisten en América Latina y que son quizás el gran desafío para los próximos 30 años. Debemos enfrentarlo con modestia, porque han quedado por cierto muy perimidas las visiones simplistas de estos problemas entre quienes quieren hacer ciencia social.

Seguimos creyendo firmemente que el poder efectivo de cambiar las sociedades de América Latina está en sus gobiernos, en sus dirigentes. La labor de los intelectuales y de los técnicos es fundamentalmente la de ayudar a pensar mejor, pero son las decisiones soberanas de los países las que en última instancia construyen los grandes proyectos civilizadores de nuestra América Latina.

Ante el gran desafío de la nueva América

Latina, soy profundamente optimista, porque creo en el sentido de la historia, en los valores culturales que mueven a los pueblos y que en la región nunca nos han defraudado. Creo que debemos seguir hurgando en la posibilidad de ayudar a los gobiernos creando nuevos canales de comunicación, de complementación en los trabajos, quizá complementando algunas ideas del pasado con los ideales del futuro. El mundo de hoy, por cierto mucho más complejo que hace 30 años, está en un periodo de transición del cual no habrá de emerger con facilidad. Se precisa algo más que nuevas fórmulas económicas, porque no sólo están cambiando las estructuras económicas, sino que también se cuestionan valores que creíamos inmutables. Algunas veces el cuestionamiento es violento y aterra a la humanidad, otras es hermoso y parte con frecuencia de las jóvenes generaciones.

Desafiados por cambios importantes, quizás influidos por esa aura mística que en la historia ha rodeado el fin de otro milenio, vemos un resurgimiento del milenarismo en el mundo. Por eso quizás hoy más que nunca la humanidad percibe los retos del futuro, la inseguridad, la incertidumbre, y a la vez presencia la aparición de grandes utopías. Nunca había habido tantas ambivalencias. El mundo se conmueve por la pobreza y quiere remediarla, pero gasta 400.000 millones de dólares por año en armamentos. Aún no se ha logrado conciliar los grandes objetivos del progreso con los profundos valores éticos que deben guiar en última instancia el orden económico y social.

Creo que en la construcción del futuro, la CEPAL tiene un papel que cumplir al lado de los gobiernos miembros. América Latina estuvo presente en San Francisco, con voz unánime que ayudó a configurar su personalidad en el concierto internacional. Hoy más que nunca se necesita una América Latina consciente de que su labor en el mundo no es la de mero espectador, sino la de un actor que tiene mucho que ofrecer y exigir al amparo de los ideales de la Organización. Al recordar aquí el día en que nacieron hace 30 años las Naciones Unidas, debemos subrayar la gran necesidad de vencer la indiferencia y la incredulidad que suelen rodearlas en estos días; de rememorar todas las grandes realizaciones de la Organización en los últimos 30 años y, sobre todo, poner de relieve que en la aceptación del derecho a discrepar, y del diálogo, se cimenta realmente la solución de los problemas mundiales.

Estos son, señores, nuestros desafíos. Los que nos propone la compleja realidad de nuestros países, los que nos plantea nuestra propia

América Latina y los que surgen del momento que vive la humanidad.

Al terminar estas palabras, quisiera dejar con ustedes tres mensajes muy breves. A nuestros gobiernos, reiterarles que nuestra labor sólo tiene sentido si estamos cerca de ellos, si se asienta en el respeto, en la objetividad científica y en el pluralismo.

A nuestros funcionarios, expresarles mi reconocimiento por sus contribuciones, sus afanes y su gran cariño por "la Casa", como solemos llamarla aquí. Recordales que los países esperan de nosotros renovación, y un pensamiento activo y creador, y que solamente podremos responder si vencemos algunas tentaciones, como la tentación tecnocrática de creer que somos capaces de ofrecer al mundo grandes esquemas de ingeniería social desde nuestros escritorios, puesto que la compleja sociedad de hoy no acepta encerrarse en ingenierías económicas abstractas para resolver problemas que son sociales y políticos y ante los cuales sólo la labor de los dirigentes hará posible la conciliación de objetivos. Recordarles también que tenemos que evitar las tentaciones utopistas, tener

presente día a día el límite de lo posible, y recordarles por último que lo que nos guía es la gran vocación ética de las Naciones Unidas, que por sí sola justifica universalmente su existencia en esta tierra.

Y a la América Latina como un todo, a esa América Latina con la que nos sentimos tan identificados, recordarle no con palabras mías sino con palabras que hace medio siglo dijo aquel gran pensador latinoamericano e hijo ilustre de mi patria que fue Rodó:

"América Latina será grande, fuerte y gloriosa si, a pesar del cosmopolitismo que es condición necesaria de su crecimiento, logra mantener la comunidad de su historia y la originalidad fundamental de la raza, y si por encima de las promesas de las fronteras convencionales que la dividen en naciones, levanta su unidad superior de excelsa y máxima patria cuyo espíritu haya de fructificar un día en la realidad del sueño del libertador que, en una ocasión memorable, además dijera al continente: ¿quién resistirá a la América reunida en torno al corazón, sumisa a una ley y guiada por la antorcha de la libertad?"

# Integración Latinoamericana

Nº 21 - 24

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

Enero - Mayo 1978

## EDITORIAL

Perspectivas de un año que comienza.  
Educación e integración.  
Alimentos: avances en la cooperación regional.  
Estrategias de la industrialización.

## ESTUDIOS

Las normas de origen en el Grupo Andino, por *Asdrúbal Aguiar A.*  
La inversión industrial en América Latina, por *Javier Villanueva.*  
El sistema generalizado de preferencias, por *Gustavo Magariños.*  
Las preferencias comerciales latinoamericanas, por *Enrique Anchordoqui.*  
El proceso de integración latinoamericana en 1977 en el contexto económico mundial y regional, por *Alfredo Echegaray y Roque Suárez.*  
Cooperación e integración tecnológica, por *Alberto Araoz.*  
Sistema de pagos y créditos entre países de la ALALC, por *Jorge E. Carrasco Vásquez, Newton Nelson de Faria, Jorge G. de la Mora y Guzmán, Sergio Rocha de Souza.*

## NOTAS Y COMENTARIOS

Ideas sobre la significación del medio urbano como bien cultural, por *Eduardo J. Ellis.*  
Características del programa sectorial de la industria automotriz, por *Manuel José Cárdenas y Hernán Puyo Falla.*  
Mercado de capitales en Centroamérica, por *Mario Rietti.*  
Algunos aspectos de la integración financiera latinoamericana, por *Mauricio Larrain Garcés.*

- información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas
- actividades del intal • historia latinoamericana • bibliografía

---

Suscripción anual 1978: Argentina, \$a. 8.000; otros países, US\$ 20.

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden del Instituto para la Integración de América Latina, Casilla de Correo 39, Sucursal 1, 1401 Buenos Aires, Argentina

---

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**Comité editorial honorario:** Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** *México:* Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello y Manuel Uribe Castañeda. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantine V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Chonchol, Fernando Fajnzylber W., Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel

**Director:** Oscar Soberón M.

---

Vol. XLV (4)

México, octubre - diciembre de 1978

Núm. 180

---

NUMERO ESPECIAL - XLV ANIVERSARIO

## SUMARIO

### ARTICULOS:

Luis René Cáceres, *Integración económica e inflación en Centroamérica: Un modelo espacial.*

Marcos Mamalakis, *La teoría mineral del crecimiento: La experiencia latinoamericana.*  
Miguel S. Wionczeck, *Arreglos bilaterales para la explotación de los recursos entre los países desarrollados y los menos desarrollados.*

Ricardo Ffrench-Davis, *Teoría de la Balanza de Pagos: Enfoques monetaristas y estructurales.*

Federico Mazzucchelli, *Estancamiento y demanda efectiva: La acumulación de capital según J. Steindl.*

Antonio Casas González, *La administración de los recursos naturales en una sociedad moderna*

Ernesto Tironi, *Políticas frente al capital extranjero en la integración andina.*

### ESTUDIOS SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGIA EN LA AMERICA LATINA:

Philip Maxwell, *Estrategia tecnológica óptima en un contexto económico difícil.*

Guillermo Vitelli, *Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina.*

DOCUMENTOS

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

REVISTA DE REVISTAS

---

### FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975, México 12, D.F.

**Director:** José Luis Martínez

**Subdirector:** Jaime García Terrés; **Gerente de producción:** Alí Chumacero

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción anual cuesta: en México, \$200.00; en el extranjero Dls. 20.00. Número suelto: en México, \$ 120.00, en el extranjero Dls. 12.00. Suscripción por cinco años: \$ 600.00 (Dls. 60.00). Suscripciones y anuncios: Teléfono: 524-22-04, señora Irma Barrón de Villarreal.

# NUEVA SOCIEDAD

## 33/34

Notas del editor

Gral. Edgardo Mercado Jarrin, *Pacto Amazónico ¿Dominación o Integración?*

Juan Pablo Carrasco, *El Tratado de Cooperación Amazónica*.

Bernardo Kucinski, *La Amazonia y la Geopolítica del Brasil*.

Joaquín Molano Campuzano, *Las Transnacionales en la Amazonia*.

Vivián Trías, *Iberoamérica: "Balkanización", "Integración Dependiente" e "Integración Liberadora"*.

Demetrio Boersner, *Una Estrategia "Tercermundista" para el Caribe*.

Andrés Mercau, *El Sindicalismo y la Integración Latinoamericana*.

Fernando Reyes Matta, *Información e Integración Andina y la Estrategia Transnacional*.

Francisco R. Sagasti, *Integración y Política Científica y Tecnológica en América Latina*.

Benny Pollack - Hernán Rosenkranz, *Una Ideología Latinoamericanista: Apuntes Sobre el Partido Socialista Chileno*.

José Alvaro Moisés, *Perspectivas de la Democracia en América Latina*.

Eduardo Galeano, *Las Venas Abiertas, Siete Años Después (I)*.

NOTICIAS

DATOS

INFORMES

DOCUMENTOS

LIBROS Y AUTORES

Suscripción Anual  
Número Suelto

6 números US\$ 10, -- para el año 1978  
US\$ 2, -- para el año 1978

Suscripciones:

Editorial Nueva Sociedad Ltda. -- Edificio  
Plaza Artillería. Piso 6 -- Teléfono: 226269 --  
Dirección Postal: Apartado 874 -- San José --  
Costa Rica.

Dirección, redacción, impresión y distribución:  
Editorial Nueva Sociedad Ltda. - Edificio  
Parsa - Piso 1 -- Plaza la Castellana -- Teléfono:  
333741 -- Telex: 25163 -- ILDIS --  
Apartado 61712 -- Chacao -- Caracas 106 --  
Venezuela.

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.