REVISTA DE LA CEPAL

NACIONES UNIDAS

DICIEMBRE DE 1981

Revista de la
CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1981

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo
Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto de Cooperación y Servicios de Apoyo
Robert T. Brown

Secretario Ejecutivo Adjunto de Desarrollo Económico y Social
Norberto González

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir
Eligio Alves
Nessim Arditi
Oscar J. Bardeci
Daniel Blanchard
Alfredo Eric Calcagno
Ricardo Cibotti
Silbourne St. A. Clarke
Axel Dourojeanni
Jorge Graciarena
Luis López Cordovez
Roberto Matthews
George Mouchabek
René Ortuño
Marco Pollner
Alejandro Power
Gert Rosenthal
Alejandro Vera

COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael
Andrés Bianchi
Robert Brown
Norberto González
Jorge Graciarena
Adolfo Gurrieri

Miembros *ex officio*:
Francisco Acebes
Oscar J. Bardeci (CELADE)
Marta Boeninger
Claudionor Evangelista (CLADES)
Jorge Israel (ILPES)
George Mouchabek
Aurelio Ruiz

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
N.º de venta: S.81.II.G.4

Precio: US$ 3.00

NOTAS

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

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

Revista de la
CEPAL

Número 15 Santiago de Chile Diciembre 1981

SUMARIO

Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta.
Enrique V. Iglesias. 7

Problemas y orientaciones del desarrollo.
Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL. 49

Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos.
Carlos Filgueira. 75

Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático.
Fernando Fajnzylber. 117

Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta.
Víctor E. Tokman. 139

El concepto de integración.
Isaac Cohen Orantes. 149

Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia.
Raúl Prebisch. 161

Algunas publicaciones de la CEPAL. 183

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

E/CEPAL/G. 1187

Diciembre de 1981

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 enfre 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.

REVISTA DE LA CEPAL
Diciembre de 1981

Desarrollo y equidad

El desafío de los años ochenta

*Enrique V. Iglesias**

Este artículo recoge, con escasas modificaciones, el Informe que el autor presentó al decimonoveno Período de Sesiones de la CEPAL en su carácter de Secretario Ejecutivo de la misma.

En la primera parte presenta algunos rasgos principales de la coyuntura internacional y del escenario regional a comienzos de la década de los ochenta; respecto de la primera subraya en especial los peligros del renaciente proteccionismo en las economías industrializadas, y del segundo la incoherencia entre una base productiva cada vez más amplia y diversificada y la persistencia de problemas distributivos e insuficiencias sociales no resueltos.

En la segunda parte retoma dos conceptos clave en la teoría del desarrollo de la CEPAL —el sistema centro-periferia y la industrialización— a fin de utilizarlos como guía para encarar los problemas del presente y del futuro; apelando a ellos no pretende realizar una alabanza retrospectiva sino interpretar con su ayuda algunos de los acuciantes problemas económicos de la región.

En la tercera parte esboza los problemas estratégicos de los años venideros que son, a su juicio, los relativos al comercio internacional, el financiamiento externo, la transición energética y la seguridad alimentaria.

En las reflexiones finales sintetiza su visión: tiene gran importancia solucionar los problemas externos pero es en el frente interno donde debe radicar la base fundamental del desarrollo de la región. Y en este frente destacan tres desafíos: la conciliación de la eficiencia económica con la social, la modernización de la empresa privada y del Estado, y el ordenamiento de todas las políticas nacionales de acuerdo con el criterio del desarrollo integral.

*Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

I

La coyuntura internacional y el escenario económico regional

A. EL ESCENARIO ECONOMICO INTERNACIONAL

1. *Los rasgos principales del decenio de 1970*

Hace dos años, en nuestra exposición de La Paz,[1] señalamos que el decenio de los años setenta sería recordado por dos rasgos fundamentales: la culminación de un ciclo de progreso sin precedentes que se había iniciado en los años cincuenta y la profunda inflexión que experimentó aquella tendencia expansiva al promediar la década pasada.

No es del caso recordar —ni mucho menos profundizar— aquí las indagaciones emprendidas desde los más variados ángulos, incluyendo por cierto a la CEPAL, en torno a las causas del fenómeno. Baste señalar lo que en diversas oportunidades dijéramos en el sentido de que no conviene convertir las alzas de los precios del petróleo ocurridas a partir de 1973 en el factor decisivo de ese quiebre. En efecto, no sería correcto exagerar su importancia ni olvidar otros elementos relevantes. De hecho, esas alzas —que sólo vinieron a corregir las distorsiones acumuladas durante un largo período en que el crecimiento económico mundial estuvo basado en una oferta artificialmente abundante y barata de petróleo— en parte vinieron a reforzar y en parte fueron la expresión de una serie de perturbaciones que se habían estado manifestando desde fines de los años sesenta en la evolución económica de los países industrializados —tanto en la esfera real como en la financiera—, y cuyas consecuencias golpearon con singular fuerza a los países en desarrollo. Más adelante analizaremos esos factores con mayor detención; de momento, quisiéramos limitarnos a recordar sus principales expresiones.

[1] Enrique V. Iglesias, "América Latina en el umbral de los ochenta", *Revista de la CEPAL*, N.º 9, diciembre de 1979.

Destaca en primer lugar la persistencia de la situación recesiva que ha caracterizado a la economía mundial a partir de 1974. Entre ese año y 1979 el ritmo del crecimiento económico mundial fue de alrededor de 3.5%, en tanto que en el período 1960-1972 se registró uno de aproximadamente 5.5%. Ese ritmo fue, además, sensiblemente inferior en el caso de los países desarrollados con economía de mercado. Naturalmente, esta desaceleración del crecimiento económico incidió negativamente en la evolución del comercio mundial, que había desempeñado un papel muy dinámico durante el período precedente y que en los años 70 sólo se expandió a una tasa de alrededor de 5.5% anual, en comparación con una de 8% durante el decenio precedente.

Paradójicamente, el descenso de dicho ritmo de crecimiento ha venido acompañado de una fuerte tendencia inflacionaria, cuya virulencia se aprecia al observar las tasas de variación del nivel de precios registradas en los países industrializados. Estos rompieron sus ritmos históricos de inflación, generalmente inferiores al 5% por año, para entrar en uno cercano al 10% anual a partir de 1974. La apariencia paradójica que presenta este fenómeno, al ir asociado a un período recesivo, se torna más comprensible si se tienen en cuenta algunas de las tesis que la CEPAL ha venido planteando desde mediados del decenio pasado acerca del carácter estructural de algunas causas de los procesos inflacionarios. En efecto, además de las alzas encaminadas a determinar en forma más realista el verdadero costo social del petróleo y de otros productos básicos, entre las causas de la mayor intensidad y persistencia de los procesos inflacionarios deben contabilizarse la facilidad con que los productores han podido trasladar los aumentos de sus costos a los precios pagados por los consumidores, las imperfecciones de que adolecen los mecanismos de formación de precios en numerosos sectores de la actividad económica, el insuficiente incremento de la productividad del capital y de la mano de obra, y el rápido crecimiento de la liquidez internacional durante los últimos años.

Esto nos lleva a señalar un tercer rasgo en la trayectoria económica del decenio que termina. En efecto, las dificultades económicas de carácter estructural que comenzaron a hacerse sentir en algunos centros industriales a comienzos del decenio pasado, primeramente, y los ajustes del precio del petróleo, más tarde, generaron grandes desequilibrios en las cuentas corrientes de los balances de pagos de la mayor parte de los países del mundo a partir de 1974. Así, se estima que el superávit en cuenta corriente de los países exportadores de petróleo en 1980 fue de aproximadamente 115 000 millones de dólares, en tanto que los países en desarrollo importadores de petróleo y las economías industrializadas registraron déficit de alrededor de 70 000 millones y de 50 000 millones de dólares, respectivamente. Cabe recordar que después de las alzas iniciales en el precio del petróleo, éste decreció en términos reales entre 1975 y 1978, para ajustarse nuevamente en los dos últimos años, con lo cual los países petroleros han logrado restablecer un excedente en cuenta corriente de dimensiones semejantes al máximo que ellos registraron en 1974.

Estos desequilibrios han dado lugar a un importante proceso de redistribución de los excedentes y déficit en cuenta corriente entre los países de la OPEP, las economías industrializadas y los países en desarrollo, proceso que no habría sido posible sin el extraordinario crecimiento de los mercados financieros internacionales, el cual fue impulsado, precisamente, por los desequilibrios mencionados. Ello no significa que esa redistribución de magnitud tan inusitada se haya verificado en forma automática o haya sido fácil. Por el contrario, para llevarla a cabo fue necesario resolver problemas muy complejos y muchas veces inéditos. En todo caso, los desequilibrios registrados en las cuentas externas de los distintos países y los mecanismos utilizados para promover una redistribución masiva de recursos financieros en el plano internacional, constituyeron otro de los rasgos dominantes del decenio que termina.

2. *Las perspectivas en la década de 1980*

La persistencia de los rasgos que determinaron la accidentada evolución de la economía internacional durante el decenio de 1970, así como su reciente agudización hacen que en el mejor de los casos las perspectivas para los años

ochenta sean mediocres e incluso, desde un punto de vista más realista, inquietantes. Basándose en las dos hipótesis más probables, un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)[2] prevé tasas anuales de crecimiento económico para el período 1980-1990 de 3.6% y 3.0%, según si el dinamismo de la economía mundial permanezca concentrado en los países industrializados o se difunda en mayor medida hacia los países en desarrollo. Por su parte el Banco Mundial tuvo que revisar en 1980 las estimaciones efectuadas el año anterior a este respecto, reduciendo a 3.7% anual el ritmo de crecimiento previsible para los años ochenta en la hipótesis más optimista o de 'crecimiento alto' y a sólo 3.0% la de 'bajo crecimiento', considerada por elBanco como la más probable. Estas estimaciones apuntan a que se mantendría el débil ritmo de expansión de la economía mundial del pasado decenio, e incluso a que habría una eventual desaceleración de su crecimiento.

Se explican estas proyecciones por la naturaleza estructural de los factores que están detrás de esta tendencia. Creemos que a estas alturas debería haberse despejado ya la perplejidad en torno al carácter cíclico o secular de las mismas. Se trata de tendencias originadas en dificultades que afectan a aquellos factores que hasta ahora han constituido el motor del crecimiento económico mundial y que, por ende, se dejan sentir fundamentalmente en los países industrializados. Así lo revelan la persistente caída de la productividad del trabajo y de las inversiones; el lento crecimiento del proceso de formación de capital; la declinante rentabilidad de las inversiones, expresada en una menor participación de las utilidades en el ingreso nacional; los obstáculos que en algunos países enfrenta el proceso de innovación tecnológica; y la aparición de capacidad ociosa en un creciente número de sectores industriales clave. En conjunto, estos factores están determinando una pérdida gradual de competitividad de algunos países industrializados relativamente a sus socios más eficientes e incluso frente a un número cada vez mayor de países en desarrollo. Ellos los están obligando también a encarar un proceso de 'reindustrialización' encaminado a modernizar aquellas ramas productivas que han perdido competitividad y a ajustar sus economías a los nuevos costos de la energía y la protección del medio ambiente, lo que, a su vez, está impulsando a nivel mundial un proceso de redespliegue industrial hacia algunos países de la periferia.

Aun cuando en las principales economías desarrolladas estas tendencias operaban con anterioridad a la crisis del petróleo, el alza de los precios y la inseguridad en el abastecimiento de este combustible y de otras materias primas estratégicas han contribuido a crear rigideces por el lado de la oferta que dificultan el funcionamiento de los sistemas productivos de los países industriales.

Esas rigideces se ven fortalecidas por el hecho ya aludido de que las economías de los países industrializados han estado sujetas a continuas presiones inflacionarias, pese a que su crecimiento ha sido lento y sus tasas de desempleo muy elevadas. Más aún, esas presiones inflacionarias se mantuvieron incluso durante el período 1975-1978 en que no hubo alzas en las cotizaciones reales del petróleo. Dichas presiones, a su vez, han introducido una mayor cautela en el manejo de esas economías, lo que se traduce en una renuencia general a utilizar políticas encaminadas a recuperar los niveles normales de actividad económica.

El carácter estructural de esta situación queda aún más de manifiesto si se observa que estas tendencias hunden sus raíces en los condicionamientos políticos, sociales y culturales creados en el curso de la propia expansión y desarrollo de las sociedades industriales y muy particularmente en el cambio de los valores o las preferencias del público, los trabajadores y consumidores. Así, es evidente que el énfasis en la calidad de vida en comparación con el progreso puramente material, la búsqueda de una mayor realización personal y comunitaria, y la preocupación por la preservación del medio ambiente en las sociedades industriales influyen fuertemente en la dirección e intensidad de sus procesos de desarrollo.

En estas circunstancias, no es de extrañar que un quiebre tan profundo en el curso que

[2] *Facing the Future*, Informe Final del Proyecto Interfutures de la OCDE.

había seguido la economía mundial a partir de la postguerra plantee problemas que no pueden ser adecuadamente explicados a la luz de la sabiduría económica convencional y que ha dado lugar a desconcertantes perplejidades, enconados debates y corrientes revisionistas surgidas desde ángulos muy encontrados.

De acuerdo con algunas de estas escuelas, estaríamos viviendo un período postkeynesiano, en que los problemas de las economías industrializadas ya no podrían ser resueltos mediante prescripciones orientadas a incrementar la demanda efectiva por medio de políticas macroeconómicas que supondrían una vasta intervención del Estado. Así, recientemente han surgido escuelas que ponen el acento en los aspectos relacionados con la oferta, ya se trate de los mayores costos asociados con el uso de recursos no renovables como el petróleo y con la preservación del medio ambiente, o de las rigideces introducidas por las nuevas preferencias de la fuerza de trabajo, o bien, por último, de las limitaciones a la movilización de recursos para inversión que derivan del aumento de los salarios y de la necesidad de asignarlos, precisamente, a actividades relacionadas con la energía, el desarrollo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Desde otro ángulo, observamos el desarrollo de una controversia de alcance mundial, que se da con singular viveza en el caso latinoamericano, en torno a la justificación, áreas y límites que deberían asignarse a la gestión pública en la economía *vis à vis* el papel de los mecanismos del mercado.

El surgimiento y la pugna de diferentes escuelas de pensamiento económico son la natural reacción frente a un período marcado por transformaciones, turbulencias e incertidumbres desconocidas, a lo menos durante los últimos 25 años. El hecho de que más allá del síndrome recesivo o inflacionario asociado con los ingentes desequilibrios financieros que caracterizaron el pasado decenio se encuentran en acción tendencias estructurales, como las que acabo de reseñar, hacen pensar que no se trata de un proceso cíclico, sino secular, cuya comprensión y manejo no es posible a partir de las categorías de análisis y las prescripciones convencionales. De ser ello así, en el mejor de los casos el turbulento decenio que termina habría de ser seguido por un período de transición, en que la economía mundial deberá enfrentar cambios estructurales muy profundos.

B. EL ESCENARIO ECONOMICO REGIONAL

Las sombrías e inciertas perspectivas que se vislumbran en el escenario internacional, plantean un difícil desafío para el desarrollo de América Latina en el decenio que se está iniciando y, en especial, durante su primera mitad.

Con todo, al analizar las opciones que se abren a la región en ese lapso, es preciso evaluar tanto los factores externos e internos que tenderán a restringir su evolución económica y social como aquellos que facilitarán su avance. En efecto, es indudable que para progresar en la triple y fundamental tarea de lograr un proceso de desarrollo que sea a la vez más equitativo, dinámico y autónomo, América Latina cuenta en la actualidad con activos mayores que en el pasado pero se ve limitada también por la subsistencia o acentuación de antiguas restricciones y por el surgimiento de nuevos problemas.

Naturalmente, obvias limitaciones personales y de tiempo impiden realizar en esta ocasión un balance sistemático de los factores que favorecen u obstaculizan el progreso de la región hacia estadios más avanzados de desarrollo económico y social. Y obviamente también cualquier recuento de esta naturaleza tendría que tomar debidamente en cuenta la distinta incidencia o ponderación que aquellos elementos positivos o negativos tienen en cada una de las muy diversas situaciones nacionales que se presentan en la región.

No obstante estas limitaciones —de las cuales estamos muy conscientes—, permítasenos presentar algunos antecedentes y juicios sobre cuatro aspectos principales de la trayectoria reciente de América Latina que, junto con otros que consideramos en mayor detalle al final de nuestra exposición, incidirán, a nuestro juicio, muy fuertemente en la evolución de la región durante la década que estamos iniciando. Estos cuatro aspectos se refieren a las características ambivalentes del desarrollo social alcanzado; al dinamismo económico y sus efectos sobre la capacidad de América Latina para

adaptarse a las contingencias externas; al proceso de expansión y diversificación de las exportaciones y al problema que suscitan la acentuación y generalización de los procesos inflacionarios en la región.

1. *Las ambivalencias del desarrollo social*

Hace dos años, al analizar los grandes desafíos que, en nuestra opinión, debería enfrentar América Latina durante esta década (véase nota 1) señalé, en primer lugar, el de mejorar la irradiación social del crecimiento económico a fin de avanzar en la indispensable tarea de erradicar la pobreza crítica y de conformar sociedades donde la distribución del ingreso y, sobre todo, de las oportunidades fuese más equitativa.

Deseo ahora reafirmar ese juicio y reiterar también mi convicción, ya expresada entonces, de que en economías que han alcanzado un grado de desarrollo material como las latinoamericanas, la superación de la pobreza extrema constituye una 'misión posible' y que, por lo tanto, no existe, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, justificación para que perduren irritantes situaciones de carencia y para que no se satisfagan necesidades básicas como las de alimentación, salud y educación.

Misión posible no significa, por cierto —y conviene reiterarlo— misión fácil. Muy por el contrario. Ingenuo sería, en efecto, olvidar los ingentes esfuerzos organizativos que habría que realizar en todos los planos y la firme voluntad política que sería necesario tener y mantener para reorientar el proceso de desarrollo de modo tal que se lograra avanzar con rapidez y persistencia en la gran tarea de eliminar tanto las manifestaciones más acuciantes de la pobreza extrema como las causas principales que la generan.

La enorme magnitud de ese desafío resulta, por otra parte, más evidente si se tienen en cuenta la antigua raigambre histórica y compleja naturaleza de los factores causantes de la pobreza y la desigualdad en nuestros países. En efecto, preciso es recordar que, con muy pocas excepciones, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado tradicionalmente por situaciones de aguda inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza y en el acceso a las oportunidades. Y necesario es recordar también que las raíces primordiales de esa desigualdad se vinculan con fenómenos históricos tan trascendentales y distantes, pero de efectos tan perdurables, como fueron el surgimiento y la consolidación —durante la conquista y en el transcurso del largo período colonial— de sociedades profundamente estratificadas y estructuralmente inequitativas.

Naturalmente, las causas y manifestaciones de la desigualdad heredada de la Colonia se fueron modificando lentamente en el siglo que siguió a la Independencia, durante el cual se atenuó la incidencia de las formas serviles de trabajo y se eliminó la esclavitud, y en cuyo transcurso la mayoría de nuestros países fue integrándose a la nueva economía internacional y recibiendo con mayor o menor provecho el impulso de las fuerzas dinámicas generadas por la Revolución Industrial. Esos cambios se acentuaron durante los últimos cincuenta años, al modificarse el patrón de desarrollo de esas sociedades, al acentuarse el ritmo de la migración rural-urbana, al ampliarse y diversificarse notablemente la acción económica y social del Estado en ellas, y al transformarse sus formas de inserción externa.

A pesar de estos y otros cambios que, en general, contribuyeron a aminorar las consecuencias de la desigualdad y que alteraron el nivel y las modalidades del desarrollo, la concentración del ingreso y la riqueza continuó siendo considerable. Así, de acuerdo a los cálculos más recientes que se refieren a siete países que representan en conjunto casi al 80% de la población y poco más del 90% del producto de América Latina,[3] se estima que en 1975 el 10% más rico de los hogares recibía algo más del 47% del ingreso total mientras que, en el otro extremo, el 40% más pobre no alcanzaba a captar siquiera el 8% de éste. El fuerte grado de desigualdad que revelan estas cifras resulta aún más evidente si se contrastan los ingresos medios de ambos grupos. En efecto, el ingreso medio del primero equivalía ese año a más de 24 veces el del segundo.

[3]Estos países son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Sin embargo, lo más grave que denotan esas cifras es que entre 1960 y 1975, la desigualdad, lejos de atenuarse, se agravó, al caer ligeramente la proporción del ingreso recibido por el 40% más pobre y aumentar también levemente la participación en él del 10% más rico y la del 20% de los hogares situada inmediatamente por debajo de éste. (Véase el cuadro 1.)

Es cierto que como estos cambios hacia una mayor desigualdad ocurrieron durante un período de rápido crecimiento *económico*, ellos fueron acompañados de aumentos en el ingreso absoluto de todos los grupos, incluido el formado por las familias ubicadas en el extremo inferior de la escala distributiva. Pero estos incrementos fueron muy diferentes en cada caso. Mientras el ingreso medio del 40% más pobre de los hogares subió en ese lapso menos de 130 dólares (de 1970), el del 10% más rico se elevó en cerca de 4 700 dólares. Dicho en otros términos, mientras los pobres sólo fueron algo menos pobres en 1975 que en 1960, entre esos años los ricos se hicieron mucho más ricos.

Con todo, si deseamos tener una visión más completa del desarrollo social ocurrido en América Latina durante las últimas décadas es necesario tener en cuenta algunos antecedentes adicionales. En efecto, preciso es recordar que si bien el ingreso constituye el principal factor determinante de los niveles de vida y de bienestar, éstos dependen también de otras variables que pueden evolucionar de manera independiente y aun divergente de la forma en que lo hace aquél. Entre estas variables, tres que condicionan decisivamente la calidad de vida y, sobre todo, las oportunidades que las personas tienen para mejorar sus condiciones de vida son la educación, la salud y la nutrición. Cualquier análisis del desarrollo social no podría, por tanto, dejar de examinar y ponderar la forma en que ellas han evolucionado.

Al realizar esta tarea indispensable, preciso es concluir que en la gran mayoría de nuestros países ha habido avances que, si bien no fueron todo lo rápidos que uno hubiese deseado, han sido importantes y cuyas implicaciones distributivas han sido, asimismo, favorables.

Consideremos, en primer lugar, la trayectoria de algunos de los indicadores básicos que describen la realidad educativa en América Latina. Como puede verse en el cuadro 2, en el conjunto de la región la tasa de escolarización de los niños de 6 a 11 años era de poco más de

Cuadro 1

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES EN EL CONJUNTO DE LA REGION EN 1960 y 1975 [a]

Estratos de ingreso	Participación en el ingreso total		Ingreso por hogar [b] (dólares de 1970)	
	1960	1975	1960	1975
20% más pobre	2.8	2.3	334	394
20% siguiente	5.9	5.4	707	902
40% más pobre	8.7	7.7	520	648
30% posterior al 40% más pobre	18.6	18.1	1 483	2 023
20% anterior al 10% más rico	26.1	26.9	3 110	4 497
10% más rico	46.6	47.3	11 142	15 829
Total	100.0	100.0	2 389	3 348

[a] Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales para siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela).

[b] Corresponde al concepto de ingreso disponible por hogar, estimado a partir de las cuentas nacionales de cada país.

57% en 1960; dos décadas más tarde ella sobrepasaba ya el 82%. Entre esos años el avance fue aún mucho más rápido en el caso de los adolescentes de entre 12 y 17 años, cuyo coeficiente de escolaridad casi se dobló en esos dos decenios, subiendo de 35 a 63%. Pero donde el progreso tuvo características explosivas fue en la tasa de escolaridad de los jóvenes de entre 18 y 23 años que realizan estudios de educación superior; en efecto, entre 1960 y 1980 esa tasa más que se cuadruplicó, al pasar de poco más de 6% a 26%.

Conviene insistir en que este aumento de las tasas de escolarización no sólo fue rápido, sino que también generalizado, ya que tuvo lugar en los tres niveles y en todos los países de la región.

Gracias a esos avances, la escolarización de los niños de 6 a 11 años es en la actualidad casi total no sólo en Argentina, Barbados y Guyana —en todos los cuales era ya muy alta en 1960—, sino también en Costa Rica, Cuba, Chile y Jamaica, donde hace veinte años ella fluctuaba en torno a 75%. El progreso fue aún más rápido en términos relativos en países como Bolivia, Brasil, Colombia y Honduras —donde más de la mitad de los niños de 6 a 11 años no estaban matriculados en la educación básica en 1960 mientras que hoy están incorporados a ella entre el 70 y el 77%—, y tuvo dimensiones todavía más notable en Panamá —que subió su coeficiente de 68 a 96%— y, sobre todo, en México que lo incrementó de 58 a 94%.

El análisis de las tasas de escolarización de

Cuadro 2

TASAS DE ESCOLARIDAD POR EDADES EN 1960 Y 1980

(Porcentajes)

	6 - 11 años		12 - 17 años		18 - 23 años	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Argentina	91.2	99.9	48.1	72.7	13.2	36.7
Barbados	93.5	98.5	50.5	65.2	1.3	8.6
Bolivia	45.1	76.6	29.0	54.2	5.0	17.1
Brasil	47.7	76.2	29.6	58.6	4.7	32.0
Colombia	47.9	70.0	28.8	63.8	4.4	32.9
Costa Rica	74.4	97.5	35.7	54.7	8.0	21.4
Cuba	77.7	100.0	43.0	83.4	6.6	29.9
Chile	76.4	100.0	54.7	86.5	7.2	22.2
Ecuador	66.3	80.0	30.3	60.8	5.1	28.5
El Salvador	48.7	69.2	40.3	58.1	8.5	18.9
Guatemala	32.0	53.3	17.7	33.8	3.6	10.1
Guyana	90.5	95.6	62.8	65.9	4.7	10.9
Haití	33.6	41.4	16.4	21.9	1.9	4.3
Honduras	49.5	71.3	24.6	44.7	3.2	14.8
Jamaica	74.7	94.8	57.3	71.6	2.7	10.4
México	58.4	94.2	37.4	67.3	4.7	18.2
Nicaragua	42.9	60.8	29.7	53.7	3.6	18.6
Panamá	68.3	95.7	50.3	83.2	12.7	43.3
Paraguay	69.7	80.0	44.8	51.9	5.8	13.3
Perú	56.7	83.9	43.2	84.0	13.0	32.6
Rep. Dominicana	66.8	82.2	39.4	64.4	3.7	20.6
Trinidad y Tabago	66.1	77.5	51.8	47.6	3.3	7.6
Uruguay	89.9	...	53.2	67.2	14.1	24.3
Venezuela	68.8	83.2	49.0	60.9	8.6	24.0
Promedio	*57.3*	*82.3*	*35.4*	*63.3*	*6.3*	*26.1*

Fuente: CEPAL sobre la base de antecedentes de la UNESCO.

los adolescentes de 12 a 17 años y de los jóvenes de 18 a 23 años revela adelantos igualmente significativos que omitiré por razones de espacio, pero que las cifras del cuadro 2 prueban claramente.

Hay sin embargo, dos consideraciones adicionales que estimo indispensable formular para que se pueda aquilatar el significado profundo que tiene el avance rápido y generalizado que denotan estos registros estadísticos.

La primera de ellas es que el apreciable aumento de todos estos coeficientes tuvo lugar en un período en que la población joven de nuestra América se multiplicó vertiginosamente. Por esta razón, el solo mantenimiento de las tasas de escolaridad hubiese requerido una ampliación muy considerable del monto absoluto de los recursos asignados al sector educativo. Que en esas circunstancias aquellos coeficientes hayan subido marcadamente en casi todos los países revela la magnitud por cierto encomiable del esfuerzo realizado, no sólo por los gobiernos de la región, sino por la sociedad latinoamericana toda.

La segunda observación no es menos importante y se vincula con los aspectos redistributivos de esta expansión del sistema educativo y en especial con sus implicaciones para la igualdad de oportunidades. En efecto, este significativo aumento de la cobertura educativa tiene implicaciones claramente favorables desde el ángulo distributivo, ya que ella beneficia mayoritaria y en ciertos casos exclusivamente a los sectores medios y a los grupos relativamente más pobres de la población. La razón por que esto es así es simple, pero fundamental: desde hace mucho tiempo la abrumadora mayoría de los hijos de los ricos ha completado su educación básica, una proporción muy alta ha cursado toda la educación media y una fracción mucho mayor de ellos que de los hijos de los hogares con ingresos medios y, sobre todo, bajos, ha ingresado a la educación superior. En consecuencia, la ampliación de la cobertura del sistema educacional favorece sistemáticamente a los que antes no tenían acceso al mismo, los cuales, según las circunstancias nacionales y los niveles educativos considerados, son principalmente los hijos de las familias pobres o de ingresos medios.

Consideraciones muy similares son pertinentes con respecto a la participación de los grupos de ingresos altos, medianos y bajos en el avance social que denota la evolución de un indicador básico de la salud como es la mortalidad infantil. En efecto, una vez más se constata un progreso a un tiempo significativo y generalizado que ha hecho que en el conjunto de la región la tasa de mortalidad infantil haya caído de 105 por mil en la primera mitad de los años sesenta a 73 por mil en la segunda parte del decenio pasado. (Véase el cuadro 3.) Y una vez más también resulta evidente que este avance se origina preferente y casi exclusivamente en el mejoramiento de la situación de los grupos más pobres, ya que desde mucho tiempo antes los sectores de mayores ingresos, e incluso los de ingreso medio, disponían de los recursos para evitar que sus niños muriesen antes de cumplir un año.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: MORTALIDAD INFANTIL
(Tasas por mil nacidos vivos)

	1960-1965	1975-1980
Argentina	54	41
Barbados	–	–
Bolivia	225	142
Brasil	112	82
Colombia	85	59
Costa Rica	80	45
Chile	107	62
Ecuador	132	83
El Salvador	123	79
Guatemala	128	89
Guyana	–	–
Haití	171	121
Honduras	137	95
Jamaica	–	–
México	86	60
Nicaragua	137	96
Panamá	67	38
Paraguay	81	49
Perú	161	109
Rep. Dominicana	110	74
Trinidad y Tabago	–	–
Uruguay	49	42
Venezuela	77	45
Promedio	*105*	*73*

Fuente: CELADE, sobre la base de información oficial.

Si en aras de la brevedad consideramos por último un indicador principal de la nutrición, cual es el suministro de calorías como porcentaje de las necesidades medias, el cuadro que emerge es similar y también lo son, en alguna medida, sus implicaciones sociales. En efecto, como puede verse en el cuadro 4, entre comienzos del decenio de 1960 y mediados de la década pasada los coeficientes respectivos subieron en los 19 países latinoamericanos para los cuales se dispone de información y en 11 de ellos su valor fue de más de 100% durante el último período mencionado. Por cierto, como todos los promedios, éste nada dice sobre las diferencias que pueden existir en un momento dado entre los coeficientes correspondientes a los distintos estratos socio-económicos. Sin embargo, su incremento a lo largo del tiempo tiene que haber sido causado primordialmente por la elevación de los coeficientes de los grupos situados en la mitad inferior de la escala distributiva, ya que, por una parte —y reiteramos una observación anterior— es razonable suponer que los demás satisfacían desde hace mucho tiempo sus necesidades básicas de calorías y, por otra, el aumento del consumo de éstas más allá de ciertos límites choca contra obvias restricciones de tipo biológico.

Cuadro 4

SUMINISTRO DE CALORIAS COMO PORCENTAJE DE LAS NECESIDADES MEDIAS

(Porcentajes)

	1961-1963	1975-1977
Argentina	137.9	143.1
Barbados	–	–
Bolivia	69.5	91.0
Brasil	102.8	108.8
Colombia	94.3	98.4
Costa Rica	93.2	107.2
Cuba	–	–
Chile	110.1	114.1
Ecuador	80.4	92.0
El Salvador	78.9	90.7
Guatemala	82.5	93.9
Guyana	–	–
Haití	85.0	88.4
Honduras	95.6	102.4
Jamaica	–	–
México	110.9	116.8
Nicaragua	95.8	107.6
Panamá	100.3	102.1
Paraguay	108.4	122.3
Perú	96.8	99.2
Rep. Dominicana	81.9	92.1
Trinidad y Tabago	–	–
Uruguay	124.9	132.7
Venezuela	95.6	109.8
Promedio	*104.8*	*110.9*

Fuente: CEPAL,sobre la base de antecedentes de la FAO y la OMS.

Naturalmente, reconocer los avances que muestran los registros estadísticos analizados y mostrar sus favorables efectos de distribución no significa de manera alguna —y conviene subrayarlo— que el progreso realizado en campos como la educación, la salud y la nutrición sea suficiente; mucho menos implica afirmar que la situación actual sea satisfactoria. Nada más lejos tanto de nuestra intención como de nuestra visión del problema. En efecto, como lo señalamos al comienzo de nuestras observaciones, seguimos pensando que el logro de una mejor distribución social de los frutos del crecimiento económico constituye el principal objetivo que deben perseguir las políticas de desarrollo en América Latina. Y esta convicción nace del examen de la realidad socio-económica que prevalece en nuestros países, la cual en la mayoría de los casos —y no obstante el progreso alcanzado— muestra carencias y desequilibrios que no sólo son éticamente inaceptables, sino que en la América Latina de hoy carecen también de justificación económica.

2. *El crecimiento y transformación de la economía y la mayor capacidad de defensa de la región*

En nuestras exposiciones en Puerto España, Guatemala y La Paz hemos analizado el importante crecimiento y la considerable transformación experimentada por la economía de América Latina durante los últimos treinta años, y hemos señalado cómo esos procesos contribuyen a explicar lo que calificamos como la mayor capacidad de defensa que hoy posee la región para enfrentar las contingencias provenientes del exterior.

Para juzgar la magnitud y entidad de aquel proceso de crecimiento y transformación basta reiterar que en el curso de los tres decenios pasados el producto global de América Latina se quintuplicó, en términos reales, en tanto que el de la industria manufacturera más que se sextuplicó. Al mismo tiempo —y especialmente a lo largo de la década pasada— se registró un avance considerable y una importante diversificación en la agricultura, se ampliaron y modernizaron las actividades financieras y se elevó gradualmente, pero con persistencia, el coeficiente de inversión. Lo que es, empero, aún más importante, es que en el correr de esos treinta años —y nuevamente con mayor fuerza en los períodos recientes— mejoraron marcadamente tanto el nivel educativo como la estructura de calificaciones de la fuerza de trabajo en prácticamente todos los países de la región.

Como resultado de estos avances y cambios, América Latina posee en la actualidad una base productiva más amplia, diversificada y flexible que en el pasado. Y, a su vez, como efecto de esta transformación estructural, ha aumentado la capacidad de la región tanto para hacer frente a los embates de la coyuntura externa como para aprovechar las oportunidades que brinda el cambiante escenario internacional.

Dado que en nuestras exposiciones anteriores hemos señalado algunos de los numerosos antecedentes que reflejan estas nuevas y más favorables características estructurales de la economía de América Latina, en esta oportunidad deseo subrayar tan sólo el significado que tienen dos hechos ocurridos en años recientes y que constituyen, a nuestro juicio, nuevas e importantes manifestaciones de aquella acrecentada capacidad de defensa y adaptación de que hoy dispone la región.

El primero de ellos es el dinamismo económico relativamente alto mostrado por América Latina en el último bienio. En efecto, como puede verse en el cuadro 5, el ritmo de crecimiento económico global de la región, luego de caer a un nivel de sólo 3.3% en 1975 a raíz de la crisis internacional de ese año y de oscilar en torno a 4.8% en los tres años siguientes, fue de casi 6% en el período 1979-1980.

Es cierto que esta tasa se logró en parte gracias a la marcada elevación del endeudamiento externo en la mayoría de los países latinoamericanos; y es cierto, asimismo, que ella fue algo más de un punto menor que la muy alta tasa de crecimiento económico alcanzada por la región, en promedio, durante el período 1970-1974.

Sin embargo, para aquilatar su significado real, es preciso tener en cuenta las muy distintas circunstancias que prevalecían en el escenario económico internacional a comienzos del decenio pasado y en los dos últimos años. En efecto, en aquel período, tanto la producción de las economías industrializadas como el comercio mundial se encontraban en plena expansión, circunstancias éstas que suministraban un poderoso estímulo al crecimiento de las economías de la periferia.

Por el contrario, y como ya señalamos, durante el bienio 1979-1980 la situación ha sido muy distinta. En efecto, por una parte, la actividad económica se incrementó en los países industrializados en apenas algo más de 3% en 1979 y en sólo 1.5% en 1980, y su aumento fue aún mucho más lento en el caso de la economía de Estados Unidos, la cual, como es bien sabido, tiene una especial gravitación sobre las posibilidades de exportación y, por ende, sobre el crecimiento económico de numerosos países de la región. De otra parte, este letargo de las economías industrializadas y las marcadas tendencias proteccionistas discernibles en no pocas de ellas contribuyeron a reducir perceptiblemente el dinamismo del comercio mundial, limitando de este modo las posibilidades de una mayor expansión de las exportaciones de América Latina. Así, luego de aumentar a un ritmo medio de aproximadamente 5.5%, durante el período 1977-1979, el volumen del comercio mundial se incrementó apenas 1% en 1980.[4] Aunque la causa principal de esta marcada reducción del ritmo de crecimiento del comercio mundial fue la caída de 10% del volumen de las exportaciones de petróleo, ella reflejó también la expansión, mucho más lenta, que tuvieron en 1980 las exportaciones tanto de manufacturas como de productos agropecuarios.

En realidad, la notable merma del dinamismo de la economía mundial ocurrida en 1980 se manifestó de manera elocuente en el

[4] Véase GATT, *Press Release*, 10 de marzo de 1981, p. 1.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(Tasas anuales de crecimiento)

	1970-1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980[a]
Argentina	4.1	−0.9	−0.2	6.0	−3.9	6.8	1.1
Bolivia	5.8	5.1	6.8	3.4	2.8	1.4	1.0
Brasil	11.5	5.7	9.0	4.7	6.0	6.4	8.0
Colombia	6.9	4.3	4.2	4.8	8.8	5.1	4.1
Costa Rica	7.1	2.1	5.5	8.9	5.7	4.3	1.7
Cuba[b]	8.7[c]	12.3	3.5	3.1	8.2	1.9	1.4
Chile	2.6	−14.4	3.8	9.7	8.3	8.2	6.5
Ecuador	8.6	6.8	9.3	7.5	5.4	5.4	5.3
El Salvador	4.9	5.6	4.0	5.9	4.4	−1.6	−9.9
Guatemala	6.4	1.9	7.4	7.8	5.0	4.5	3.4
Haití	4.7	2.2	5.3	1.3	4.4	4.7	5.2
Honduras	3.5	−2.0	7.0	5.8	7.9	6.8	1.3
México	6.2	4.1	2.1	3.3	7.3	8.0	7.4
Nicaragua	5.3	2.2	5.0	6.3	−7.2	−25.1	10.7
Panamá	5.2	0.6	−1.1	1.6	4.1	5.7	4.9
Paraguay	6.4	6.3	7.0	12.8	10.8	10.7	11.0
Perú	4.8	4.5	2.0	−0.1	−0.7	3.4	3.1
Rep. Dominicana	10.1	5.2	6.7	5.5	2.2	4.8	5.2
Uruguay	1.3	4.8	4.2	1.8	6.2	8.7	4.5
Venezuela	5.2	5.9	8.4	6.8	3.1	0.7	1.6
América Latina[d]	*7.1*	*3.3*	*5.0*	*4.8*	*4.7*	*6.0*	*5.7*

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a]Estimación preliminar sujeta a revisión.
[b]Las tasas de crecimiento corresponden al producto material.
[c]1971-1974.
[d]Excluye Cuba.

hecho que durante ese año cuatro variables clave como son la producción total, la producción industrial, el comercio total y el comercio de manufacturas se incrementaron a las tasas más bajas registradas en el último cuarto de siglo, con las solas excepciones de las correspondientes a los años 1958 y 1975.

Es, pues, en este marco externo, caracterizado por el crecimiento más lento tanto de la actividad económica en los países centrales como del volumen del comercio mundial, que debe considerarse el avance económico del orden de 6% anual que logró la región durante el período transcurrido desde nuestra reunión en La Paz a comienzos de 1979.

Y es también en el contexto de ese escenario internacional muy cambiante y en general más desfavorable que el que prevaleció hasta 1973 que corresponde analizar el segundo hecho principal al cual deseamos referirnos, a saber, la notable expansión y creciente diversificación que han experimentado en el transcurso del último decenio las exportaciones de América Latina.

3. *La expansión y diversificación de las exportaciones*

En 1970 la región exportó bienes por un valor total de 14 300 millones de dólares; en 1980 estas ventas se habían sextuplicado con holgura y su monto se aproximó a los 92 000 millones de dólares. Naturalmente, este aumento refleja en parte los efectos de la inflación internacional —la cual contribuyó a elevar los precios en dólares de numerosos productos exportados por la región—, y en parte derivó de las repetidas y considerables alzas que tuvieron a partir

de 1973 los precios internacionales del petróleo. Con todo, constituye también una clara demostración de la cada vez mayor capacidad de América Latina para colocar sus productos en el mercado mundial. En efecto, si del conjunto de la región excluimos los países exportadores de petróleo y si en lugar del valor de las ventas consideramos su volumen, esto es, si analizamos el *quántum* de las exportaciones de los países no exportadores de petróleo, observamos que a lo largo del decenio pasado éste se incrementó en 111%. Lo que es, sin embargo, más significativo es que el ritmo de crecimiento del volumen de las exportaciones de esos países subió de un promedio de 4.8% en el quinquenio 1971-1975 a uno de 8.7% en los cinco años siguientes. Dicho en otros términos, la intensidad de la expansión de las ventas reales externas de las economías no petroleras de la región se incrementó en forma muy marcada precisamente durante el período en que se debilitó el dinamismo de las economías industrializadas que han constituido tradicionalmente los principales mercados para las exportaciones latinoamericanas.

Por otra parte, el significativo y persistente aumento de las ventas externas de la región ha ido acompañado de una progresiva y considerable diversificación de su estructura. Un indicador elocuente de esta tendencia ha sido la creciente participación de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados en las ventas externas totales de América Latina. Así, en 1965 dicha participación era de sólo 8.5%; cinco años más tarde había subido ya a 15% y en 1978 —el último año para el cual se dispone de cifras— ella ascendió una vez más en forma sustancial, acercándose al 26% del valor total de las exportaciones de bienes.

La tendencia a la diversificación de las exportaciones se revela asimismo de manera clara si se atiende, por una parte, a la evolución de la importancia relativa del principal producto de exportación en el total de las ventas externas de cada país y si se considera, por otra, la participación en éstas de las exportaciones no tradicionales. En efecto, al tiempo que el peso relativo del principal producto de exportación ha ido disminuyendo en la gran mayoría de las economías de la región, ha ido aumentando la fracción de sus ventas externas totales representada por las exportaciones de un número considerable de bienes que otrora sólo se vendían en el mercado interno o que ni siquiera se producían localmente.

Ejemplos notables de este doble y simultáneo proceso se encuentran en las experiencias exportadoras de economías tan disímiles como son las de Brasil, Chile, República Dominicana y Uruguay.

En el primero de esos países, el café proporcionaba todavía en 1970 más del 34% de las exportaciones totales de bienes, en tanto que los productos industrializados aportaban ese mismo año menos de una cuarta parte. En 1980, en cambio, la participación del café había caído a aproximadamente 12.5% mientras que la de los bienes industrializados había subido a cerca de 57%.

A comienzos del decenio pasado, el cobre generaba tres cuartas partes de las ventas externas totales de Chile mientras que las denominadas exportaciones no tradicionales contribuían con menos de 8%. Diez años más tarde la importancia relativa del metal rojo había disminuido a alrededor de 45% en tanto que el valor de las exportaciones no tradicionales se había multiplicado casi 19 veces y representaba más de un tercio del valor total exportado.

En 1970, más del 70% de los ingresos de exportación de la República Dominicana provenían de las ventas de azúcar, café y cacao y el primero de esos productos aportaba por sí solo casi la mitad del valor total de las exportaciones. Las ventas de productos no tradicionales generaban, en cambio, sólo 12% del valor exportado. En 1980, el cuadro se había modificado radicalmente. En efecto, gracias a la incorporación a la pauta de exportaciones del oro, el ferroníquel y otros productos, la importancia relativa de las exportaciones no tradicionales había subido a más de 45% y sobrepasaba así ligeramente la participación conjunta del azúcar, el café y el cacao.

Por último, en Uruguay, los productos tradicionales de exportación como las carnes, lanas, cueros y aceite de lino aportaban en 1970 casi el 80% del valor total de las exportaciones, mientras que las demás exportaciones generaban el quinto restante. Un decenio más tarde la participación de los productos tradicionales se había reducido a menos de 40% y era así supe-

rada holgadamente por la de 60% correspondiente a las exportaciones no tradicionales.

4. *La acentuación y generalización de la inflación*

Sin embargo, junto a avances como los registrados en el nivel y composición de las exportaciones, ha habido en años recientes retrocesos de importancia. Entre éstos, uno de los más graves ha sido la intensificación y generalización del problema inflacionario, cuyas perturbadoras consecuencias para el manejo de la política económica a corto plazo y efectos negativos sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, y aun la estabilidad política y la paz social, no cabe, por cierto, subestimar.

Como es bien sabido, en el transcurso de la última década la inflación se ha tornado más persistente, intensa y rebelde en prácticamente todo el mundo. En los países industrializados se ha originado así el desconcertante fenómeno de la estanflación, el cual no ha podido ser ni satisfactoriamente explicado en el plano teórico ni mucho menos enfrentado con éxito en la práctica por la política económica. Naturalmente, esta acentuación de los procesos inflacionarios de las economías centrales y las marcadas alzas en los precios internacionales de los combustible ocurridas a mediados y al término del decenio pasado, han incidido decisivamente sobre el ritmo de aumento de los precios en la mayoría de los países de la región. En esta forma, los procesos inflacionarios continuos y virulentos han pasado a constituir en años recientes un rasgo característico de la escena económica latinoamericana.

Todo esto es bien conocido. Sin embargo, a menudo se olvida cuán distinta es la situación que en este aspecto enfrenta la región en la actualidad en comparación con la que prevalecía en ella hace tan sólo diez años.

En efecto, hasta comienzos del decenio pasado las inflaciones altas y persistentes afectaban sólo a las economías del Cono Sur y, en menor medida, a la del Brasil. En el resto del continente los procesos inflacionarios eran o moderados —como en Colombia, México y Perú—, o virtualmente inexistentes, como sucedía en Venezuela y en la mayoría de las economías de Centroamérica y el Caribe. Por ejemplo, en 1970, 13 países, esto es más de la mitad de los 22 para los que se dispone de información, tuvieron aumentos de precios que no alcanzaron a 4.5% y en otros cinco el nivel de precios se incrementó menos de 10%. De hecho, en ese año sólo Brasil y los países del Cono Sur tuvieron una inflación de dos dígitos y el aumento máximo de los precios en la región —que se registró en Chile— fue de 35%. El promedio simple de la inflación de América Latina —sin considerar a los tres países australes— fue así de apenas algo más de 4%.

Cuatro años más tarde, el panorama inflacionario había cambiado radicalmente como consecuencia de la acentuación de la inflación en los países industrializados y al considerable reajuste de los precios del petróleo adoptado por los países de la OPEP a fines de 1973. Así, en 1974 ya no hubo país alguno en América Latina donde los precios subieran menos de 10%, generalizándose de esta manera en forma absoluta la inflación de dos dígitos. Es más, en la mitad de las economías latinoamericanas el ritmo de la inflación fluctuó entre 15 y 30% mientras que en otras cinco los precios se incrementaron entre 30 y 40%. El promedio simple de la inflación en América Latina —excluyendo una vez más los países del Cono Sur, en todos los cuales los precios subieron con mucho mayor intensidad— fue ese año de 22%, y en esta forma exactamente quintuplicó el registrado en 1970.

En los años siguientes el ritmo de aumento de los precios tendió a moderarse pero estuvo lejos de retornar a los bajos niveles prevalecientes hasta comienzos del decenio. Por ejemplo, en 1978 el promedio de la inflación fue de 17.5%, tasa que si bien fue bastante más baja que la correspondiente a 1974, casi cuadruplicó la de 1970.

Pero esta mejora, además de modesta, fue precaria. En efecto, la situación se agravó otra vez en 1979, al recrudecer la inflación en las economías centrales y elevarse nuevamente el precio internacional de los hidrocarburos en términos reales. De este modo, durante ese año y también en 1980 el panorama inflacionario fue similar al de 1974. De hecho, durante el año pasado la inflación fue de menos de 10% en sólo tres países, en tanto que en otras 11 eco-

nomías —todas ellas caracterizadas en el pasado por la notable estabilidad de sus niveles de precios— el alza de los precios al consumidor fluctuó entre 14 y 24%. La intensidad del proceso inflacionario fue aún mayor en Colombia, Jamaica, México y Chile —donde los precios subieron alrededor de 30%— y todavía más alta en Uruguay (43%) y Perú (61%). Con todo, las tasas máximas de inflación se registraron en Argentina y Brasil, países donde los precios al consumidor se elevaron aproximadamente 90% a lo largo del año.

II

Las relaciones centro-periferia y el proceso de industrialización en el marco de la realidad actual

La apreciación del escenario mundial y regional que acabo de esbozar abre complejas interrogantes respecto al curso futuro del desarrollo de la región y a las directrices y medios más apropiados para encararlo.

Para responder a esas interrogantes creemos que será útil tomar como guía las que se han considerado ideas-fuerza del enfoque de la CEPAL. Lo haremos con vista a las cuestiones de hoy y de mañana, sin detenernos en consideraciones retrospectivas, sobre las cuales existe amplia documentación.

Por lo demás, cualesquiera sean nuestros puntos de vista, creemos que ante todo deben estar regidos por una buena dosis de humildad. Las grandes transformaciones en desarrollo y su incierta cristalización eventual, aconsejan prudencia y rechazo de toda pretensión dogmática. Sin embargo, no sería excusable que la cautela inhibiera el deber de levantar hipótesis y sugerir orientaciones para aventurarnos en la 'tierra incógnita' que se vislumbra.

Como es bien sabido, el meollo de la reflexión institucional estriba en sus concepciones sobre el sistema centro-periferia y sobre la industrialización, entendida ésta en su más amplia acepción. Ambas están estrechamente relacionadas y sus características e influencias recíprocas son elementos indispensables tanto para tener una apreciación global del desarrollo económico como para comprender la cuestión más decisiva: el grado de irradiación social de ese proceso.

A. EL SISTEMA CENTRO-PERIFERIA

1. *Conceptos y relaciones básicas*

Respecto al primer asunto, parece evidente que sigue habiendo centro y periferia en la constelación mundial, diferenciados por sus estructuras internas y por el carácter y consecuencias de su relacionamiento.

Ya he destacado los cambios y progresos que han tenido lugar en la estructura productiva de nuestros países y en la forma como ellos han alterado sus modalidades de relacionamiento externo. Sin embargo, hay que reconocer que en buena medida continúan inscritos en el esquema de división internacional como productores de bienes primarios, que aún representan más del 70% de sus exportaciones. De allí deriva la que se ha llamado asimetría estructural de las pautas de exportación y de importación, ya que en estas últimas pesan decisivamente —cuantitativa y cualitativamente— los bienes industriales, disociación que por cierto difiere manifiestamente de la observable entre las estructuras de las exportaciones e importaciones en las economías centrales.

Así, el esquema mundial de intercambio continúa exponiendo a la región a desequilibrios recurrentes de sus cuentas exteriores, al comportamiento errático de la oferta y la demanda de sus exportaciones primarias, a las restricciones de nuevas y viejas modalidades de proteccionismo en las economías centrales,

y a la evolución desfavorable o mezquina de la relación de precios del intercambio.

Respecto a los últimos, el alza del petróleo —que sólo benefició a pocas economías del área— y el de otros productos básicos a comienzos de la década de los años setenta, hicieron pensar a algunos que se abría un futuro de mejoramiento sostenido de esas relaciones en favor de nuestras exportaciones principales. Pero eso, en verdad, no ha ocurrido en la medida en que se esperaba, y esas relaciones han continuado experimentando avances y retrocesos más o menos erráticos.

Por otro lado, no parecen haberse modificado sustancialmente otros reflejos de la particular vinculación de América Latina con las economías centrales. La supeditación tecnológica es uno de ellos y el más durable, aunque también en este campo se disciernan progresos, particularmente en los países donde avanzó más el proceso de diversificación productiva.

Asimismo, la afluencia de inversiones directas —que habitualmente se considera un mecanismo primordial para la difusión del progreso técnico— ha continuado centralizándose en las economías industrializadas, contribuyendo a acentuar la 'brecha de productividad' establecida por las dispares posibilidades de acumulación e innovación de los dos universos. Por otra parte, en los últimos años esa brecha se ha cuestionado debido a la crisis industrial y declinación del ritmo de aumento de la productividad en un creciente número de actividades en los países industriales. En todo caso, entre mediados de los años sesenta (1966-1967) y de los años setenta (1975), la inversión directa acumulada subió de unos 70 000 millones de dólares a 186 500 millones en los países desarrollados y de 18 400 a 37 600 en América Latina, de los cuales la mitad se radicó en Brasil y México.

Sin perjuicio de estas realidades manifiestas, no está demás reiterar que ellas se plantean con referencia a una economía regional que se ha transformado y robustecido sustancialmente en las últimas décadas. Si bien esta afirmación tiene muy distintos grados de validez para los diferentes países y está expuesta a reservas de variada naturaleza, parece meridiano que la mutación engloba tanto a la mayoría de ellos como a la mayor parte de la población latinoamericana.

Ello se debe en medida decisiva a las consecuencias estructurales del período caracterizado por el llamado 'desarrollo hacia adentro' y particularmente a los avances de la industrialización. Este factor, por otro lado, también ha incidido directa o indirectamente sobre los logros alcanzados en cuanto a diversificación de las pautas del comercio exterior y en especial sobre la representación de las exportaciones manufactureras o agro-industriales.

Reside en este fenómeno una de las razones primordiales de la colocación aventajada de América Latina dentro de la constelación periférica. De acuerdo a antecedentes de las Naciones Unidas, ella puede sintetizarse en el hecho de que su producto por habitante a fines de los años setenta estaba cerca de cuadruplicar el correspondiente al resto del mundo en desarrollo. Sin embargo, no es menos significativo que el nivel regional en la materia era poco menos de la quinta parte del correspondiente a las economías industrializadas. En otras palabras, aunque en razón de las transformaciones anotadas el centro se había vuelto menos monolítico que en el pasado y los países en desarrollo menos periféricos, no hay duda de que las economías de América Latina seguían estando más cerca de la periferia que del centro, si bien esta realidad exige nuevos esclarecimientos respecto a la condición de algunos países o grupos sociales determinados.

Desde otro ángulo, deberíamos reiterar la apreciación que ya formulamos en el sentido de que todo ello ha contribuido a conformar una mayor capacidad de defensa de la región frente a las contingencias exteriores. En efecto, es indudable que a pesar de la repercusión significativa y en general dañina de las turbulencias del escenario internacional, América Latina ha conseguido precaverse en un grado que —sin duda y por lo menos— no tiene parangón con las traumáticas consecuencias que ellas solían imponer en el pasado.

En pocas palabras —y para resumir— si bien las economías latinoamericanas continúan siendo Periferia en el esquema de división del trabajo mundial, ya no son las mismas —estructuralmente— que en el período de 'crecimiento

hacia afuera', incluso en lo que respecta a su grado de autonomía (o dependencia) frente al exterior.

2. *El esquema centro-periferia y el nuevo escenario del diálogo mundial*

Pero a lo largo del último decenio no sólo ha cambiado América Latina; también el mundo ha cambiado y, por lo tanto, las formas de interacción entre los países centrales y los países periféricos. Ello nos obliga a estudiar con mayor atención esas transformaciones.

Entre las modificaciones más importantes ocurridas en ese lapso cabe señalar:

— el creciente proceso de multipolaridad que ha tenido lugar entre los centros. Este ha sido acicateado por la progresiva dispersión del poder económico en el interior del mundo capitalista occidental —en donde se afirma un liderazgo compartido por los Estados Unidos, la Comunidad Europea y el Japón, en lugar de la clara hegemonía de uno de ellos que imperó desde la postguerra hasta fines del decenio de 1960, y por la creciente diversificación que se observa dentro de la esfera socialista;

— el término de la persistente y notable tendencia expansionista que vivieron los países industrializados a partir de la postguerra y el comienzo de un período de turbulencias, incertidumbre y transición originado en causas estructurales a las cuales ya nos referimos;

— la reducción del ritmo de crecimiento, otrora muy alto, de las economías centralmente planificadas;

— la creciente importancia que han adquirido los países periféricos para asegurar la estabilidad y el crecimiento de la economía internacional en su conjunto;

— el fortalecimiento de las relaciones de interdependencia entre todos los países del mundo en un escenario caracterizado por un creciente proceso de transnacionalización.

Quisiera destacar especialmente este último fenómeno. El hecho de que esta cada vez mayor interdependencia pueda ser utilizada —y de hecho lo sea— por los países industrializados para difundir imágenes favorables a la promoción de sus propios intereses no debe llevarnos a desconocer el hecho de que es ésta una tendencia real en el sistema internacional contemporáneo. Se trata de un fenómeno que, aunque represente una interdependencia entre desiguales, ha dado lugar a nuevas formas de relacionamiento no sólo entre las economías industrialmente avanzadas, sino también entre éstas y los países periféricos.

Si nos limitamos a examinar estas últimas, preciso es concluir que, como consecuencia de estas nuevas realidades, han cambiado tanto las modalidades de dichas relaciones como los agentes encargados de encauzarlas y los problemas que ellas implican.

En primer lugar, se han modificado las modalidades de las relaciones centro-periferia porque hemos pasado del tipo de vinculación externa que prevalecía en los años cincuenta —que se manifestaba fundamentalmente en la exportación de bienes primarios, la inversión extranjera radicada en la industria extractiva y la ayuda externa— a un esquema distinto, donde un número creciente de países en desarrollo, no obstante continuar siendo exportadores de materias primas han alcanzado una participación significativa en el comercio de productos manufacturados, se han vinculado estrechamente a los mercados financieros internacionales y buscan nuevas formas de relacionarse con las empresas transnacionales y de adquirir tecnología externa.

También han cambiado los agentes del proceso. En los años cincuenta, los principales interlocutores de los gobiernos de los países en desarrollo eran los organismos financieros internacionales y las empresas extranjeras, radicadas fundamentalmente en las actividades productivas de bienes básicos. Hoy muchas de esas empresas han sido nacionalizadas, y han surgido nuevos interlocutores vinculados a las actividades financieras y al sector manufacturero.

Por último, ha cambiado la naturaleza de los problemas en torno a los cuales giran esas relaciones. En efecto, a los problemas que tradicionalmente afectaron las relaciones centro-periferia se han agregado, sin restarles importancia, los de la energía, del proteccionismo y del acceso a los mercados de los países indus-

trializados, del redespliegue industrial, de la fluidez y predictibilidad de los mercados financieros internacionales, de la capacidad de absorción y adaptación de tecnología externa y del mejoramiento de las condiciones de contratación con las empresas transnacionales.

Dicho en otras palabras, si bien el esquema centro-periferia continúa siendo válido, particularmente como categoría de análisis, el mismo debe aplicarse hoy a una estructura internacional diferente a la del pasado. Ello exige una reinterpretación de las relaciones entre los dos segmentos del sistema, a la luz de la cual probablemente los centros presenten una imagen menos monolítica y algunos países en desarrollo ocupen una posición menos periférica. Este fenómeno, que cada día vemos con mayor claridad, ya fue intuido por uno de los más recordados pensadores de la CEPAL, don José Medina Echavarría, cuando, refiriéndose a "un tema obsesivo en los últimos años", planteaba "la posibilidad de que alguna vez quede anticuado el esquema actual de la dependencia, por la modificación rápida o lenta de su naturaleza, como dependencia hegemónica unilateral", o cuando sugería el surgimiento de "una forma inédita de esa dependencia como relación plurilateral".

Nosotros también percibimos que, bajo el impacto del proceso de transnacionalización, se ha transformado aquella forma unidireccional de dependencia externa a que estábamos acostumbrados, cediendo paso a la aparición de múltiples circuitos de poder que vinculan a los países desarrollados y en desarrollo de diversas maneras, según los intereses o los agentes que operen en cada uno de ellos. Existen, por ejemplo, el circuito del petróleo y el vinculado a otros minerales de importancia crucial a largo plazo, así como el circuito de la alimentación, el tecnológico y el financiero. Cada uno de ellos gira en torno a distintos intereses, es operado por diversos agentes e implica a diferentes grupos de países con una relación de fuerzas asimismo distinta. Todo ello ha contribuido a alterar las relaciones centro-periferia y así estamos hoy frente a un mundo mucho más complejo, cuya nueva dinámica urge comprender si queremos fortalecer nuestras formas de inserción internacional.

B. SIGNIFICADO Y PRIORIDAD DE LA INDUSTRIALIZACION

Como señalábamos antes, la jerarquía otorgada al proceso de industrialización ha constituido otro pilar del enfoque cepalino. Antes de entrar directamente a examinar su papel y requisitos en el escenario que tenemos frente a nosotros, conviene esclarecer brevemente algunos puntos generales.

Desde luego, no se podría desconocer que se ha debilitado sensiblemente lo que otrora se denominó 'mística de la industrialización'.

Sin duda ha contribuido a ello el deterioro de su imagen en las economías centrales, aquejadas por los problemas que la industrialización ha traído aparejados, por la obsolescencia que enfrentan algunas de sus ramas productivas y por los desafíos que plantea el tránsito hacia una sociedad 'post-industrial'.

Pero a esa reflexión de la experiencia foránea se ha sumado —con mayor incidencia— la apreciación crítica dentro de la propia región. En ella concluyen vertientes de encontrados signos y argumentos.

Para unos, las censuras a la industrialización se deducen de las insuficiencias o fracasos en lo que respecta a la transmisión social de sus frutos y a la creación de oportunidades de empleo; a la incapacidad para estructurarse internamente y establecer lazos firmes de complementariedad con los otros sectores; al no poder asegurar un desarrollo menos dependiente de distintas influencias del exterior.

Para otros, en cambio, el muestrario de errores destaca, entre otros, los altos costos de producción, la falta de competencia y la protección excesiva, el desprecio de las ventajas comparativas, la desmedida e ineficiente intervención estatal, y la desconsideración de las transacciones externas.

La CEPAL acude a este debate con una visión a la vez *crítica y positiva* que, sin desconocer —como es fácil comprobar en su documentación— la pertinencia de muchas de esas censuras, las subordina al significado y razón de ser históricos del proceso de industrialización. En definitiva, estamos persuadidos de que si hoy podemos hablar de "otra América Latina" en comparación con la existente décadas atrás, ello se debe esencialmente a las

transformaciones estructurales ocurridas, las cuales han tenido como eje al despliegue de dicho proceso.

1. *Un concepto integral de la industrialización*

Como es bien conocido, en el pasado la CEPAL tuvo en vista un proceso de industrialización que rebasaba el ámbito sectorial y tenía como horizonte a la 'sociedad industrial', esto es, un tipo histórico de sociedad —en su sentido más lato— condicionado por la dinámica del conocimiento y la racionalidad técnico-científica aplicada primordialmente a la producción industrial, la cual operaba como impulsor primario de su expansión y transformación modernizadoras.

Ese rol dinámico de la industrialización implica mutaciones sustanciales en los patrones de organización de la comunidad y el Estado, en las formas de producción y consumo, en la estructuración de las clases y estamentos sociales, en la acción e institucionalización políticas, en la inserción internacional de las sociedades nacionales y en la personalidad social básica de los individuos.

En suma —como se exponía en uno de los documentos más importantes elaborados sobre el asunto en la CEPAL—, no sería apropiado "interpretar el proceso desde el ángulo restringido de la ampliación de una capacidad productiva y una producción creciente de manufacturas sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que por fuerza debe ir asociado".[5]

2. *Industrialización, progreso técnico e intercambio externo*

El *Estudio Económico de América Latina* de 1949 sostuvo que en el 'esquema pretérito' de crecimiento hacia afuera el progreso técnico se concentraba en los sectores destinados a producir alimentos y materias primas a bajo costo destinados a los grandes centros industriales. Sin embargo, en el grado en que aquél se difunde y profundiza —se argumentaba— "el sobrante de población activa y el incremento natural que va operándose en ésta se van empleando en las actividades industriales, los transportes y el comercio, como lógica consecuencia de la expansión de los mercados y de la especialización y diversificación de la producción". Dentro de este proceso, "mejoramiento agrícola y desenvolvimiento industrial son, por consiguiente, dos aspectos del mismo problema de desarrollo económico" y "así como el desarrollo de la industria, los transportes y del comercio, lo mismo que el de los servicios requiere la gente que no se necesita en la producción primaria, ésta, a su vez, no podría aumentar sin desarrollo correlativo de aquellas otras actividades". Por todo esto —como se afirmaba en otro texto de ese período—[6] "la industrialización es la forma de crecimiento impuesta por el progreso técnico en los países latinoamericanos".

Queda en claro, pues, la amplitud y entrelazamiento dinámicos que concibe la perspectiva cepalina y el fundamento básico del fenómeno.

Asociado con la visión anterior se perfila un raciocinio complementario que introduce las relaciones entre el proceso de industrialización y el relacionamiento exterior, en el cual sin duda gravitan las circunstancias que caracterizaron el comercio mundial desde la gran depresión hasta el inicio de los años sesenta.

Se arguye desde este ángulo que la declinación absoluta o relativa de los impulsos que provenían del intercambio externo —y que habían impuesto y dinamizado el 'crecimiento hacia afuera'— debía ser contrapesado por la movilización de recursos humanos y materiales hacia el abastecimiento y la consiguiente expansión del mercado interno. Se trata, en síntesis, de la proposición rotulada como 'desarrollo hacia adentro'.

Aunque volveremos después sobre el asunto, tal criterio, lejos de ignorar el papel del intercambio exterior, reconocía su estratégica importancia pese a que su jerarquía y función

[5] CEPAL (E/CN.12/716/Rev.1), Naciones Unidas, Nueva York, 1965. *El proceso de industrialización en América Latina.*

[6] Véase Raúl Prebisch, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951). Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, 1973.

ya no fueran las mismas que en el esquema pretérito.

Pero al margen de la controversia sobre esas relaciones y las políticas adoptadas al respecto por distintos países, creemos firmemente que esas dos consideraciones principales continúan siendo válidas, aunque las realidades concretas en que se plantean hoy sean muy diferentes y obliguen a una reformulación creativa de los medios de enfrentarlas.

A la luz de aquellas ideas y teniendo en cuenta las transformaciones ocurridas tanto en la región como en el resto del mundo ¿cuáles son las razones capitales que justifican el papel central del proceso de industrialización en el probable escenario de los años ochenta?

3. *Las oportunidades de empleo*

No debe extrañar que abramos este esquemático análisis atendiendo a los problemas y requerimientos del sujeto primordial de nuestras preocupaciones: la población latinoamericana, y particularmente de aquella amplia fracción que ha quedado en gran medida o absolutamente al margen de los frutos del desarrollo logrado.

Por de pronto, tengamos en cuenta que en este decenio la población de la región se acrecentará en poco más de 100 millones de personas, enterando alrededor de 455 millones en 1990. Más de un 90% de los nuevos habitantes se radicará en núcleos urbanos, en tanto que sólo unos 10 millones se sumarán al contingente rural. La población ocupada, por su lado, se estima que debería crecer en 37 millones de personas, de las cuales 33 millones corresponderían al medio urbano.[7]

Desde un ángulo socio-económico estricto esas cifras nos plantean ciertas preguntas inesquivables: ¿cómo podrán satisfacerse sus necesidades vitales? ¿dónde encontrarán empleos que les permitan producir y tener acceso a los bienes y servicios que harán falta?

Para entrar al tema debe considerarse que hacia fines del decenio pasado (1977) se calculaba que aproximadamente un tercio de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la 'línea de pobreza', y que un porcentaje algo superior estaba desempleado u ocupado en actividades de bajísima productividad y nivel de ingreso. Hagamos notar, eso sí, que esos registros envolvían un modesto progreso con respecto al panorama del inicio de la década, aunque las magnitudes absolutas de los afectados no se habían modificado.[8]

Si nos concentramos de entrada en la decisiva cuestión del empleo, investigaciones que realiza PREALC permiten tener una visión de lo ocurrido durante las tres últimas décadas. (Véase el cuadro 6.)

Definida en un sentido amplio, la esfera industrial (incluyendo la manufactura, la construcción, la electricidad y el transporte) ocupaba un 22% de la población económicamente activa en 1950 y un 27% de la misma en 1980. Esto implicó tasas de crecimiento del 2.7% anual entre 1950 y 1970 y de 3.8% durante el período 1970-1980. Si a lo anterior adicionamos los efectos indirectos sobre las otras actividades, la industrialización incidía sobre un 35% de la fuerza de trabajo en 1950 y sobre un 47% en 1980.[9] En otras palabras, cerca de la mitad de la ocupación regional a fines del último decenio estaba vinculada a ese proceso global.

Estos registros contrastan significativamente con la evaluación más bien pesimista que ha prevalecido sobre la materia, en la cual parecen haber predominado varios factores principales.

De un lado, la apreciación aislada del sector industrial *strictu sensu*, aunque éste en verdad subió su cuota en el empleo total del 14 al 16% entre 1950 y 1980, elevó su tasa de absorción de fuerza de trabajo del 2.2% anual entre 1950 y 1970 a 3.8% entre 1970 y 1980, y en esta última década ofreció empleo a más del 21% del incremento de la población económicamente activa.

Se modifica sensiblemente ese cuadro si se considera, como ya hicimos, su proyección más general y dinámica del proceso. Pero, sin duda, el elemento primordial en la subestimación deriva de que pasa por alto la incidencia capital de

[7]Véase CELADE, *Boletín demográfico*, año XII, N.º 23, Santiago de Chile, 1979.

[8]CEPAL-PNUD, *¿Se puede superar la pobreza?*, 1980.

[9]Se consideran solamente los efectos 'hacia atrás' para evitar duplicaciones contables.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1950, 1960 Y 1970

Sectores	Miles de personas			Porcentajes			Tasas de crecimiento		
	1950[a]	1970	1980	1950	1970	1980	1950-70	1950-80	1970-80
Total	*51 969*	*78 874*	*103 094*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*2.1*	*2.3*	*2.7*
Agropecuario	27 982	33 163	36 110	53.8	42.1	35.0	0.9	0.9	0.9
Minería	672	994	1 098	1.3	1.3	1.1	2.0	1.7	1.0
Industria	7 311	11 338	16 523	14.1	14.4	16.0	2.2	2.8	3.8
Construcción	1 861	4 244	6 706	3.6	5.4	6.5	4.2	4.4	4.7
Transporte	2 009	3 280	4 220	3.9	4.1	4.1	2.5	2.5	2.6
Electricidad	155	300	385	0.3	0.4	0.4	3.4	3.1	2.5
Comercio	4 115	7 949	12 285	7.9	10.1	11.9	3.4	3.7	4.5
Servicios	7 864	17 516	25 767	15.1	22.2	25.0	4.1	4.0	3.9

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC sobre la base de censos nacionales de población (ajustados) y encuestas (ajustadas).

Nota: Los totales incluyen información de 14 países que representan alrededor del 95% de la población económicamente activa de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

[a]En Perú, Uruguay y Venezuela los datos corresponden a 1960, por carecerse de información sobre 1950.

los ritmos de crecimiento de la población, la fuerza de trabajo y la acelerada migración hacia los centros urbanos y metropolitanos. Cada uno de esos elementos representa un 'divisor' que reduce sensiblemente el alcance y, sobre todo, la apreciación social de los avances registrados.

Aunque es un hecho bien conocido de que en todos esos aspectos la evolución de América Latina (salvo la de muy pocos países) ha sido excepcional, no siempre ellos han sido relacionados debidamente con las críticas o insatisfacción respecto a la disponibilidad de empleo productivo o a la marginalidad urbana.

Por esto es útil considerar algunos antecedentes primordiales sobre el asunto.

Por de pronto, como se señaló en un documento reciente, entre 1950 y 1975, la población de América Latina creció más rápidamente que la de cualquier otra región del mundo. En esos 25 años ella se duplicó, en tanto la población mundial aumentó poco menos de 60% y la de los países desarrollados apenas un poco más del 30%. Asimismo, la tasa de crecimiento de la población urbana (en ciudades de más de 20 000 habitantes) fue superior al 5% anual, acrecentándose su cuota en la población total del 26% al 45% en ese período.[10]

El contraste de circunstancias se aprecia con mayor relieve si se tiene a la vista la evolución de América Latina *vis à vis* la registrada en los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) respecto a algunas variables clave del problema en el decenio de los años sesenta —de gran dinamismo e inmigración de mano de obra en esta segunda área. Como puede verificarse en el cuadro 7, la ocupación industrial en la CEE se incrementó sólo en 0.5% anual, pero así y todo esa tasa excedió holgadamente el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo y puede cotejarse con el ritmo de aumento de la población de 1.2%. En América Latina, en cambio, mientras el empleo manufacturero se acrecentó anualmente en 3.5%, ello fue de la mano con un incremento de la población de un 3.1% y de la fuerza de trabajo de un 2.9%.[11]

[10]CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta*. (E/CN.12/G.1106), noviembre de 1976.

[11]Nótese que el período 1960-70 no está considerado específicamente en el cuadro 6 y que la metodología y

Cuadro 7

AMERICA LATINA Y LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACION Y EL EMPLEO (1960-1970)

	Población	Fuerza de Trabajo	Empleo Industrial
América Latina	3.1	2.9	3.5
CEE	1.2	0.2	0.5

Fuente: OIT, *Anuario de estadísticas de trabajo.*

Estas realidades primordiales para el asunto que se examina seguirán gravitando en las próximas décadas —como ya lo indicamos— a despecho de las pequeñas reducciones que se anticipan en los ritmos de expansión demográfica y urbana. Conviene acentuar este aspecto para colocar en su debido lugar las expectativas exageradas o interesadas que a veces se cifran en las políticas moderadoras del crecimiento poblacional, lo que no significa negar su trascendencia y necesidad como directiva a largo plazo. Valga anotar al respecto que este propósito se aprecia hoy con bastante más objetividad que en el pasado, cuando predominaban prejuicios de signo opuesto.

Sea como fuere, lo expuesto permite reafirmar con solvencia que el proceso de industrialización continuará siendo decisivo para la creación de oportunidades de trabajo de la población latinoamericana.

4. *El proceso de industrialización y el desarrollo social*

No es menor, a nuestro juicio, la solidez del argumento que asocia ese fenómeno con la prioridad que se desea otorgar al desarrollo social, la satisfacción de las necesidades esenciales de la comunidad y la erradicación de la extrema pobreza.

Sobre esta materia, la preocupación de los gobiernos y de los círculos representativos del sentir regional ha sido recogida y analizada en trabajos de organizaciones de la familia de Naciones Unidas que han permitido un esclarecimiento considerable acerca de la naturaleza y las opciones existentes para un abordaje eficaz y a plazo razonable de este problema.[12]

No cabe repasar aquí los lineamientos del diagnóstico y las políticas planteadas. Nos limitaremos, pues, a ciertos aspectos que inciden más directamente en la cuestión bajo escrutinio.

Al respecto, ya hemos afirmado que se trata de 'una misión posible', avalada por los avances en la dimensión y contextura productiva de la región, aunque evidentemente hay notorias diferencias entre las situaciones nacionales o entre sectores o grupos específicos. En el nivel global y desde el ángulo de las transferencias y reasignación de ingresos, por ejemplo, ella requeriría dedicar a la eliminación de los déficit esenciales en nutrición, salud, educación y vivienda, entre el 3.5 y el 5.5 del producto regional bruto.[13] Es obvio, sin embargo, que aun esa exigencia mínima y aparentemente viable encierra difíciles y conflictivos reajustes políticos, institucionales y también estrictamente económicos.

Entre los últimos —que son los que privilegiamos ahora— sobresalen los cambios en los niveles y estructura del sistema productivo que exige aquel objetivo prioritario. En pocas palabras, no sólo se precisa una tasa satisfactoria de crecimiento, sino que la expansión dé lugar a

antecedentes empleados por las dos fuentes (PREALC y OIT) pueden diferir en algún grado. De todos modos, las diferencias son lo bastante acusadas como para poner de relieve las situaciones cotejadas.

[12]Véase, en especial, CEPAL/PNUD, *¿Se puede superar la pobreza?*, 1980.

[13]*Ibídem.*

un incremento preferente de los bienes y servicios de consumo básico y que, a la vez, las inversiones alcancen la magnitud y la composición adecuadas para servir ese propósito y para absorber la fuerza de trabajo disponible.

Estos reajustes no pueden, obviamente, desconocer las diferencias que existen entre los países de la región tanto por su tamaño como por la dimensión de sus mercados, su dotación de recursos o su potencialidad para insertarse en los mercados internacionales.

En todo caso, esta contrapartida 'real' del empeño por modificar la distribución del ingreso directa o indirectamente, es un elemento cardinal para esa estrategia. Y bien se sabe que la desconsideración de esas dos dimensiones ha sido una de las causas sobresalientes de la frustración —y las erupciones inflacionarias— de las políticas meramente redistributivistas o populistas.

El recuerdo de esos fenómenos debería advertirnos en contra de la tentación de buscar aquellos cambios que sería necesario introducir en las estructuras productivas 'reales' de nuestros países a través de políticas que, desde uno u otro ángulo, rompan el delicado equilibrio o contrapunto que debe existir entre la planificación y el mercado. También debería ponernos en guardia frente a la posibilidad de buscar esos cambios al amparo de un exagerado proteccionismo. En efecto, necesario es tomar en cuenta también el caso de aquellos países que, en razón de sus dimensiones o estructuras económicas, se ven obligados a perseguir estrategias externas orientadas a obtener a través del comercio internacional una parte de los bienes de consumo necesarios para atender las necesidades esenciales de sus sociedades. Por último, no podría dejar de aludir al importantísimo papel que corresponde al sector agrícola en la satisfacción de esas necesidades, un tema al que me referiré en la tercera parte de este informe.

5. *La industria como eje del progreso tecnológico*

La jerarquía del proceso de industrialización se perfila también con relieve acentuado si se considera su papel como principal instrumento del progreso tecnológico. La trascendencia de esa faceta del problema —a menudo subestimada— obliga a una consideración más detenida.

Así se configura uno de los roles sustantivos que juega el sector: el de portador básico del conocimiento técnico y, en etapas avanzadas, el de exigente demandante de ese mismo conocimiento. El grado de interacción entre la estructura científico-técnica y la producción industrial constituye de hecho una medida reveladora del grado de desarrollo económico.

De estas consideraciones de carácter general se desprenden otras más específicas al examinar la situación regional. Existen análisis que muestran la existencia de una clara asimetría en la estructura industrial de América Latina, la cual se manifiesta especialmente en el insuficiente desarrollo de la elaboración de equipo productivo. Aunque esa estructura varía en los distintos países, la observación es, en alguna medida, válida para todos ellos y, sin duda, para la región en su conjunto.

El calificativo de portadora del conocimiento científico-técnico que hemos dado a la actividad industrial se aplica especialmente a la elaboración de bienes productivos. Las razones para ello son múltiples, pero subrayaremos aquí sólo dos: primero, que la fabricación del equipo productivo exige un dominio más completo del proceso al cual se aplica que el requerido para su uso, y segundo, que las exigencias de calidad, precisión y confiabilidad para los bienes de capital son en general más altas que las que deben cumplir los productos de consumo.

El ser o no productor de equipo constituiría pues, no ciertamente el único, pero sí un sustantivo indicador del grado de desarrollo industrial alcanzado. Este indicador incluye consideraciones de tipo cualitativo que no aparecen en la simple apreciación del volumen de producción manufacturera.

Naturalmente, al examinar país por país la situación latinoamericana, encontramos situaciones muy diferentes. Los de mayor mercado han logrado una fabricación propia de bienes de equipo que alcanza a cubrir porcentajes altos de las necesidades nacionales en numerosos sectores; en cambio, los países medianos y pequeños tienen, en general, sólo actividades incipientes en este campo. Esta diferencia entre ambos grupos, unida al carácter que la pro-

ducción de equipo tiene como instrumento de estímulo tecnológico obliga a referirse, aunque sea de pasada, al caso de los países de menor mercado. ¿Es que ellos deben renunciar a toda pretensión de elaborar sus propias herramientas de trabajo? No lo creemos así y divisamos para ellos al menos tres posibles caminos:

a) La acción conjunta que, mediante acuerdos de integración formal, establezca un mercado de magnitud suficiente. Sobre este tema se han realizado profundos estudios y serios esfuerzos políticos; su viabilidad, sin embargo, ha sido cuestionada, no sólo en términos regionales sino también subregionales, por lo menos a corto plazo. Pero esta verificación no refuta por sí sola que la integración continúe siendo un instrumento sustantivo para el desarrollo de los países de mercado limitado.

b) El aprovechamiento cuidadoso de su propio mercado, aún reducido, para hacer progresar tecnológicamente a la industria metalmecánica. En efecto, preciso es tener en cuenta que los bienes productivos tienen distintos grados de complejidad. Por ejemplo, las tuberías de presión o las compuertas de una central hidroeléctrica, pueden ser ejecutadas por unidades fabriles que existen en la mayoría de los países medianos y pequeños mediante inversiones complementarias menores y siempre que el proyecto haya contemplado esa posibilidad. La realización de ese esfuerzo puede capacitar a la respectiva empresa para abordar otras fabricaciones de eventual mayor exigencia y permitirle mejorar la calidad de su producción normal.

c) El abastecimiento y mantenimiento de los equipos requeridos por la producción primaria abre un tercer campo de actividades que, aparte de atender la demanda propia, puede llevar a una especialización que sea capaz de proyectarse sobre el comercio internacional.

6. *La falaz disyuntiva entre apertura al exterior e industrialización*

Debemos resaltar por último las relaciones cruciales entre el proceso de industrialización y las modalidades de inserción de las economías latinoamericanas en el marco internacional. Asociamos así este análisis con el esbozado antes sobre los problemas Centro-Periferia.

En esta materia —conviene decirlo derechamente— ha reaparecido en los últimos años un criterio otrora dominante respecto a una supuesta alternativa entre un crecimiento basado en la movilización de recursos para la exportación y otro que privilegia su orientación hacia la satisfacción de los mercados internos. Se trataría, pues, de optar entre crecimiento 'hacia afuera' y desarrollo 'hacia adentro' o entre sustitución de importaciones y producción de exportaciones.

No es esta la oportunidad para repasar el cuerpo teórico y las circunstancias que han inspirado ese planteamiento, pero sí subrayaremos con énfasis que el pensamiento de la CEPAL y sus derivaciones normativas han rechazado invariablemente ese falso dilema y, por el contrario, han sustentado la indispensable complementariedad del intercambio con el exterior y del aprovechamiento de los recursos en función de los mercados nacionales.

Esa fusión de objetivos se impone, a nuestro juicio, por dos órdenes de consideraciones que expondremos someramente.

De un lado, porque la configuración histórico-estructural de América Latina registrada en sus coeficientes actuales y prospectivos de apertura al exterior determinan que su desarrollo dependa *primordialmente* de la utilización de la mayor parte de sus recursos humanos y materiales en actividades orientadas hacia el mercado interior.

Como es obvio, esa premisa general se encuentra condicionada por las realidades particulares de cada economía, variando según ellas la importancia relativa del destino 'hacia afuera' o 'hacia adentro' de la producción generada. Sin olvidar otros factores gravitantes, ha sido y será mayor la significación del comercio exterior en los países de menor y mediano tamaño que en los países de vasto mercado interno actual o potencial; y a la inversa, en estos últimos predomina claramente el papel del mercado doméstico.[14]

[14] En tanto la representación de las exportaciones en el PIB alcanzaba en 1980 a cerca del 8% en los tres países mayores, la de un grupo de economías medianas y pequeñas llegaba, respectivamente, a un 15% y a un 24%. Véase, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1978 (Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.80.II.G.1), Tercera parte.

Por otro lado, un relacionamiento exterior expansivo y sostenido resulta vital tanto para mantener ese 'desarrollo hacia adentro' como para satisfacer otros requisitos esenciales del crecimiento global. Esquemáticamente, recordemos los siguientes aspectos prioritarios.

a) La provisión de los abastecimientos importados que es materialmente imposible producir internamente o cuya producción enfrenta obstáculos manifiestos (definitivos o transitorios) establecidos por la dimensión de los mercados nacionales, la constelación de recursos disponibles, las exigencias tecnológicas y otros factores conocidos;

b) La existencia de actividades primarias o manufactureras destinadas básicamente al mercado exterior y que son, por otra parte, las que deben suministrar el grueso de las divisas para financiar las importaciones del país;

c) El hecho adicional de que hay actividades —principalmente industriales— cuyo desarrollo está supeditado a una complementación de la demanda interna con la exterior para lograr niveles adecuados de productividad y costos, aparte de que también deben suplementar la disponibilidad de divisas.

Mirada esta cuestión desde la perspectiva del examen anterior sobre el Sistema Centro-Periferia y la naturaleza y opciones respecto a la inserción internacional de las economías latinoamericanas, resulta aún más patente la significación capital del proceso de diversificación productiva que tiene como eje al 'complejo industrial'.

En efecto, y destacando sólo el aspecto primordial de nuestra tesis, parece ilusorio imaginar un nuevo patrón de relacionamiento exterior más dinámico, estable y provechoso para los desarrollos nacionales sin ese proceso de mutaciones internas, que se proyecta hacia el exterior y se apoya en los incentivos y suministros que depara el intercambio con otras economías.

Esta posición, por otra parte, está respaldada empíricamente por la evidencia indiscutida de que el vigoroso despliegue del comercio mundial en la postguerra se ha debido en lo principal a las transacciones de bienes industriales, fenómeno que continuará gravitando en el futuro según las previsiones más autorizadas.

En resumen, pues, el término o atenuación de la dicotomía Centro-Periferia es inconcebible sin las transformaciones internas que conlleva el fenómeno global de la industrialización y, a la vez, sin que éste coadyuve a lograr y se beneficie con un nuevo esquema de inserción en la economía mundial.

7. *Las lecciones de la experiencia*

Esa realidad y el cariz de las nuevas circunstancias, potencialidades y restricciones, nos obligan a una reformulación creativa de la estrategia del proceso de industrialización y de sus variantes nacionales. Y para ello debemos escrutar su pasado y otear su porvenir.

Sería vano intentar aquí esa urgente y difícil tarea. Permítasenos, sin embargo, sintetizar algunos requisitos que sin duda habrá que tener en cuenta para delinear aquella estrategia y que están estrechamente relacionados. Ellos se congenian, por otra parte, con los objetivos centrales del estilo de desarrollo que se ha preconizado en las conferencias de la organización, esto es, uno que asegure el crecimiento dinámico y regular de nuestras economías, mayor equidad en la distribución social de sus frutos y un grado satisfactorio de autonomía frente a las influencias del exterior.

Estos serían los requisitos que consideramos prioritarios para un nuevo ciclo de industrialización latinoamericana:

a) Asegurar el avance junto con una mayor selectividad de este proceso, en contraposición al despliegue extensivo o indiscriminado de esfuerzos pretéritos. La profundización de este proceso implica, por una parte, la búsqueda de una mayor complementariedad del espectro industrial y la de éste con los otros sectores productivos;

b) Intensificar y racionalizar la absorción, adecuación y creación del progreso tecnológico, otorgando preferencia a las actividades —como la fabricación de equipos y maquinaria— que constituyen sus focos de aprendizaje e irradiación y a la base científica de investigación y desarrollo que lo genera o asimila;

c) Elevar sustancialmente la prioridad asignada a los rubros destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población y tener asimismo en vista todos los elementos que con-

tribuyen a elevar el nivel de empleo y la productividad e ingreso de la fuerza de trabajo.

d) Evaluar con realismo y anticipación los vínculos cruciales entre el proceso de industrialización y el sector externo, admitiendo que su descuido constituyó en el pasado el flanco más vulnerable para su prosecución y solidez. Reiteremos, pues, que la dinámica del crecimiento y de la propia industrialización exige un aumento sostenido del intercambio con el exterior y que éste, a su vez, dependerá en grado decisivo de la contribución de dicho proceso.

e) Tomar en cuenta explícitamente en la política general y en las iniciativas concretas su gravitación decisiva sobre el entorno ambiental, la concentración urbana o metropolitana y los desequilibrios espaciales. Esta preocupación, evidentemente descuidada en el pasado, ha adquirido un relieve singular en las actuales circunstancias.

f) Esclarecer las normas orientadas respecto a la siempre controvertida cuestión del proteccionismo o la liberalización de las transacciones externas. Han sido por demás diagnosticadas las distorsiones a ultranza que perduraron más allá de las contingencias que pudieron imponerlas en el pasado. Pero no es menos patente que las experiencias de liberalización radical también revelan con nitidez los inconvenientes que traen aparejadas. Se requiere, pues, superar estas oscilaciones pendulares y definir los criterios generales y los adecuados a situaciones específicas. Ellos deben conjugar los indispensables resguardos de las economías nacionales —justificadas por la estructura y nivel de su desarrollo— con las providencias destinadas a aprovechar los beneficios y estímulos de una distinta y bien estudiada división internacional del trabajo.

Reiteramos, por último, nuestra antigua convicción de que el avance de este proceso no puede subordinarse —como a veces se plantea— a otra errada alternativa: la que enfrenta, de un lado, la preeminencia radical del mecanismo de mercado, y del otro, la abrumadora omnipresencia del Estado o la gestión pública.

No es posible ahondar aquí en esta controvertida y actual discusión. Nos limitaremos a reproducir el meollo de lo sostenido desde hace mucho tiempo (en 1961) al respecto y que todavía se mantiene vigente:

"...Se ha venido haciendo referencia a la necesidad de una acción consciente y deliberada para influir sobre las fuerzas de la economía [v. gr., en los términos de hoy, sobre el mercado] llevándolas hacia el logro de ciertos objetivos económicos y sociales... Pero hay que precaverse de extraer conclusiones equivocadas de esta tesis. No se trata de sofocar esas fuerzas —que son de un enorme potencial dinámico— sino de establecer por la acción del Estado las condiciones indispensables para que ese potencial pueda aprovecharse en favor del desarrollo económico".[15]

La traducción concreta de esa postulación de principios —que sobrepasa y fusiona los términos de aquella engañosa disyuntiva— se encuentra, como bien se sabe, en nuestro tenaz patrocinio de modalidades eficaces de planificación, capaces de encarar racionalmente los distintos problemas antes esbozados.

Pese a todas las vicisitudes y limitaciones de los esfuerzos latinoamericanos en esa dirección, difícilmente podrían negarse los sustanciales progresos obtenidos por ese camino, tanto en el ámbito institucional como en el de realizaciones específicas y en la formación de una tecnocracia numerosa y competente.

No pretendemos que estas reflexiones encierren mayor novedad. En la práctica ellas se desprenden de preocupaciones que han estado siempre presentes en los análisis de la CEPAL como es fácil comprobarlo. Sin embargo, el momento parece propicio para profundizarlas y reformarlas a la luz de los cambiantes escenarios y perspectivas que tenemos frente a nosotros.

Por otro lado, creemos que el testimonio de los hechos y de las tareas que debemos emprender ha superado el debate puramente académico o ideológico del asunto. Bastaría tener presente como ejemplo conspicuo la realidad del desafío energético y de las políticas destinadas a encararlo, y sobre las que volveré más adelante. *Urbi et orbi*, ellas están obligando a una definición explícita de fines y medios

[15]CEPAL, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.

—a corto, mediano y largo plazo—, esto es, a la planificación. Y en ésta resulta tan indispensable la presencia orientadora y realizadora del Estado como su conjunción con las fuerzas del mercado y con la empresa privada, nacional y extranjera.

III

Problemas estratégicos de la nueva década

Los cambios que están ocurriendo en la economía mundial se han generado, fundamentalmente, por las tendencias registradas en las economías desarrolladas y por las políticas adoptadas por los países de la OPEP. Su impacto sobre la mayor parte de los países periféricos ha sido particularmente intenso e inmediato, debido a que la economía internacional se ha vuelto más interdependiente, esto es, a que las tendencias generadas en los segmentos más dinámicos del sistema contienen mecanismos que actúan como poderosas poleas de transmisión de esos fenómenos hacia el resto del mismo.

Entre esos mecanismos de transmisión se cuentan la inflación registrada en los países centrales, que se propaga a la periferia a través del aumento de los precios de los bienes de capital y de las manufacturas, reforzando los factores inflacionarios que ya operaban dentro de ella; la recesión en los países industrializados y la consiguiente reducción de sus importaciones, factores que han contribuido a abatir la tendencia expansiva registrada con anterioridad a 1974 por el comercio internacional, el que se había convertido así en un poderoso motor de crecimiento para los países en desarrollo; el proteccionismo, por medio del cual los países industrializados reaccionan frente a estas tendencias recesivas, con el objeto de defender no ya únicamente su producción agrícola sino también un creciente número de ramas industriales, limitando las exportaciones de los países de la periferia; el aumento de los precios del petróleo, cuyo consumo éstos no pueden comprimir ni sustituir a corto plazo sin amagar sus tasas de crecimiento económico, precisamente en razón de las etapas en que se encuentran sus procesos de desarrollo y, por último, la adopción por parte de la periferia de estilos de desarrollo acuñados en los centros industriales y que refuerzan los requerimientos energéticos y otras rigideces que afectan sus procesos económicos y sociales.

Dentro de este contexto, quisiera destacar especialmente cuatro áreas de preocupación para los países de la periferia al inicio de esta nueva década, a saber, el comercio internacional, el financiamiento internacional, la transición energética y la seguridad en el abastecimiento de alimentos.

1. *El comercio internacional*

En cuanto a la primera de estas áreas, debe reiterarse que el mantenimiento o el aumento del ritmo de expansión de las exportaciones de los países de la periferia constituye un requisito fundamental para que éstos puedan alcanzar una tasa de crecimiento satisfactorio. En el caso de América Latina, que en medio de una situación internacional profundamente recesiva mantuvo una tasa relativamente alta de expansión de su comercio externo, no se trata de una propuesta utópica. Naturalmente, el dinamismo del sector externo depende, por una parte, de la generación de una corriente cada vez mayor y más diversificada de productos exportables y, por la otra, de la posibilidad de contar con un creciente acceso a los mercados internacionales. El primero de estos requisitos está vinculado con el fortalecimiento y la ampliación de la estructura productiva de los países latinoamericanos y muy en especial con el proceso de industrialización, elementos a los cuales ya me referí. En cuanto al acceso a los mercados internacionales, éste depende fundamentalmente del ritmo de expansión del comercio mundial y del éxito que se alcance en la lucha contra el proteccionismo que en los últi-

mos años ha resurgido con vigor en los países industrializados.

Lamentablemente, las perspectivas que se divisan con respecto a ambos frentes en los comienzos de los años ochenta no son nada promisorias. En efecto, se estima que en el trienio 1980-1982 el crecimiento del comercio internacional será algo superior al 4% anual, en comparación con un ritmo de poco menos de 6% durante el decenio de 1970 y uno de alrededor de 8% en la década anterior.

La Secretaría ha sido clara y persistente en su esfuerzo por denunciar los ingentes perjuicios que está ocasionando el proteccionismo de los centros, no sólo al frenar el crecimiento de los países de la periferia, sino, y muy principalmente, al postergar el ajuste y la recuperación de la economía internacional en su conjunto, y con respecto a la cual el crecimiento de los países de la periferia se reveló como un factor dinámico de la mayor importancia durante el prolongado período de recesión que se inició a mediados del decenio pasado. También lo ha sido al subrayar el carácter más sistemático, insidioso y selectivo que ha adquirido el fenómeno proteccionista, pues al lado de las medidas arancelarias que discriminan contra los productos exportables de la periferia adquiere gravitación creciente un conjunto de medidas no arancelarias tales como la introducción de cuotas, derechos compensatorios, restricciones 'voluntarias' y acuerdos de 'organización de mercados', adoptados con los mismos propósitos de limitar las exportaciones de nuestros países, y con más eficaces resultados.

Con todo, no se debe malinterpretar el significado que el recrudecimiento del proteccionismo de los centros tiene a largo plazo. Hasta hace no más de 15 años las preocupaciones de la periferia giraban en torno a su pretendida incapacidad para participar en un grado significativo en el intercambio de manufacturas —que constituía el elemento dinámico del comercio internacional—, y su fuerza negociadora se concentraba en la obtención de tratamientos preferenciales que le permitieran llegar con ese tipo de bienes a los mercados de los países industrializados. El resurgimiento del proteccionismo en estos últimos constituye en parte una reacción al fuerte aumento que ha experimentado la capacidad competitiva de un número cada vez mayor de países en desarrollo en estos rubros, y en parte una expresión de la crisis por la que atraviesan los países industrializados. Al persistir en el proteccionismo, éstos no hacen sino limitar el papel que podrían desempeñar los países en desarrollo como elemento dinámico del sistema internacional y, al mismo tiempo, postergan el ajuste y la modernización de sus propias economías.

Por último, no podría dejar de mencionar que algunas circunstancias tienden a reforzar una de las tesis y proposiciones más consubstanciadas con el ideario de la CEPAL: las que privilegian la integración regional.

A despecho de sus vicisitudes, el objetivo no ha perdido nada de su fundamental razón de ser sino que, por el contrario, ésta parece reforzada. Como sostiene un informe reciente del Banco Interamericano, en el contexto internacional que se perfila: "Debe subrayarse la importancia de los procesos de integración para los países en desarrollo, no sólo porque éstos estimulan sus economías por medio del comercio reoíproco, sino también porque les permiten operar en una escala más amplia y mejorar la eficiencia de sus economías".

Evaluando las probables repercusiones negativas del estancamiento de las economías centrales sobre el comercio mundial y el crecimiento de la periferia, el Profesor A. Lewis (en el discurso que pronunció al recibir el Premio Nobel de Economía) subrayó asimismo la trascendencia que hoy reviste ese camino. Tras afirmar que los países en desarrollo disponen de un instrumento importante para encarar ese problema "acelerando su intercambio entre ellos", destacó las oportunidades que últimamente se han abierto en tal sentido y los medios formales e informales de materializarlas. Y conviene meditar sobre uno de sus juicios medulares: "Si un número suficiente de países en vía de desarrollo logra un crecimiento autosustentado, se habrá iniciado una nueva era.Porque ello implicará que, en lugar de que el comercio determine el ritmo de crecimiento de la producción de los países en vía de desarrollo, será el crecimiento de la producción de éstos el que determine la evolución de su comercio y serán fuerzas internas las que determinarán el ritmo de crecimiento de su producción".

2. *El financiamiento externo*

Dos hechos básicos han caracterizado el proceso de endeudamiento externo de América Latina durante el decenio pasado. El primero fue su vertiginoso crecimiento; el segundo, la radical modificación de las fuentes del crédito externo. Estos cambios han tenido efectos ambivalentes sobre el desarrollo de la región. Empero, antes de examinar sus ventajas y limitaciones, conviene recordar las dimensiones básicas de este proceso simultáneo de expansión cuantitativa y cambio cualitativo de la deuda externa.

a) *La expansión de la deuda externa*

En 1970 la deuda externa pública a mediano y largo plazo y con garantía oficial de América Latina era de 16 000 millones de dólares. Diez años más tarde ella se había multiplicado casi por ocho y se estimaba en alrededor de 125 000 millones de dólares. Sin embargo, y a pesar de su extraordinaria magnitud, este crecimiento subestima el aumento del endeudamiento global de América Latina con el exterior. Dado que, especialmente en la segunda mitad del decenio pasado, las modalidades de crédito externo que se expandieron con mayor rapidez fueron los préstamos otorgados sin garantía oficial por los bancos internacionales privados, la deuda externa global de la región es en la actualidad mucho mayor que la deuda con garantía oficial. De hecho, se estima que a fines de 1980 aquélla ascendía a una suma de alrededor de 195 000 millones de dólares. Dicho en otros términos, entre 1974 —el primer año para el cual se cuenta con información confiable sobre los créditos bancarios no garantizados— y 1980, la deuda externa global bruta de América Latina más que se triplicó, en tanto se cuadruplicó en términos netos (véase el cuadro 8).

Naturalmente, esta elevación excepcional del monto nominal de la deuda refleja en parte los efectos de la inflación mundial. Por otra parte, aquel aumento debe ser considerado teniendo en cuenta también el crecimiento relativamente rápido del producto total de la región y el considerable incremento del valor de sus exportaciones de bienes y servicios que ocurrieron al mismo tiempo.

Con todo, aun si se tienen en cuenta estos factores, el aumento del endeudamiento durante el decenio pasado fue notable. Así, por ejem-

Cuadro 8

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA GLOBAL[a]
(Miles de millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980[b]
Deuda externa pública y con garantía oficial	16.1	18.3	21.5	27.4	36.6	44.6	57.9	72.5	94.5	111.3	125.0
Deuda bancaria no garantizada	–	–	–	–	18.8	25.2	32.6	34.6	39.4	54.3	70.0
Deuda global bruta[c]	–	–	–	–	55.9	70.7	92.4	109.0	135.3	167.2	195.0
Reservas internacionales brutas[d]	4.3	5.2	8.6	13.0	17.0	17.4	22.4	26.9	23.8	40.8	29.0
Deuda global neta	–	–	–	–	38.9	53.3	70.0	82.7	101.5	126.4	156.0

Fuente: Banco Mundial, *World Debt Tables*, 15 de noviembre de 1980. Bank of International Settlements, *Annual Report*, junio de 1980; Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statitics*, abril de 1981; y estimaciones de la CEPAL.

[a]Deuda pendiente efectivamente desembolsada.
[b]Estimación preliminar sujeta a revisión.
[c]Incluye la deuda con el FMI.
[d]Excluye oro.

plo, si se consideran en términos reales tanto la deuda externa con garantía oficial como el producto nacional, se encuentra que la relación entre ambas magnitudes, luego de incrementarse de 11% en 1960 a casi 14% en 1970, subió a cerca de 28% en 1978. La relación entre el servicio de la deuda externa con garantía oficial y el valor global de las exportaciones de bienes y servicios muestra, asimismo, una tendencia similar. En efecto, entre comienzos de los años sesenta y mediados del decenio pasado, los pagos por concepto de amortizaciones e intereses absorbieron persistentemente alrededor del 13.5% del valor de las exportaciones; con posterioridad, dicha relación se elevó, en cambio, bruscamente y así ya en 1978 el servicio de la deuda equivalió al 26% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios.

Así, pues, cualquiera sea el indicador que se utilice, la conclusión que emerge es la misma: durante el decenio pasado y en especial en su segunda mitad el endeudamiento externo de América Latina se incrementó a un ritmo excepcionalmente alto y sostenido.

b) *Los cambios en las fuentes del financiamiento externo*

Como adelantamos, esa expansión sin precedentes del endeudamiento externo fue acompañada, además, por un profundo cambio en sus fuentes y modalidades. En esencia, dicha mutación obedeció al aumento extraordinariamente rápido que tuvieron durante el decenio pasado los préstamos de origen privado, cuyo ritmo de crecimiento superó muy holgadamente el de los créditos oficiales. Así, mientras en el período 1960-1970, los préstamos de fuentes privadas proporcionaron en promedio sólo un tercio del financiamiento externo total de América Latina, en 1979 ellos aportaron las tres cuartas partes de aquél.

A su vez, la causa principal de este brusco aumento de la participación relativa del financiamiento de origen privado fue la expansión explosiva de los préstamos otorgados por los bancos comerciales internacionales, cuya importancia a comienzos del decenio pasado era, en cambio, muy limitada. Durante el quinquenio 1966-1970 el financiamiento neto proveniente de estas instituciones fue de apenas 300 millones de dólares anuales, monto equivalente a sólo un tercio de los préstamos otorgados por entidades oficiales y a menos de la mitad de la inversión extranjera directa efectuada en esos años. En 1979 la participación relativa de estos tres componentes del financiamiento externo se había modificado en forma dramática. Así, los créditos suministrados por los bancos comerciales internacionales ascendieron ese año a 17 000 millones de dólares y casi sextuplicaron tanto al monto del financiamiento de origen oficial como al de la inversión directa. (Véase el cuadro 9).

c) *Excedentes petroleros, reciclaje y endeudamiento*

Naturalmente, cambios de la envergadura de los ocurridos a lo largo de los últimos diez años en el monto, composición y términos de la deuda externa de América Latina no pueden explicarse tan sólo por factores ligados al desarrollo interno de la región, sino que deben ser analizados teniendo en cuenta las profundas transformaciones que tuvieron lugar al mismo tiempo en el escenario económico internacional.

Desde esta perspectiva, es preciso partir recordando dos hechos bien conocidos pero fundamentales. El primero de ellos es que el rápido y masivo aumento de la deuda externa latinoamericana durante el decenio pasado constituyó a la vez una causa y una consecuencia de los elevados déficit en cuenta corriente registrados simultáneamente en el balance de pagos de la región.

El segundo es que esos saldos negativos —que ascendieron a un monto global de 122 mil millones de dólares en el período 1970-1980— constituyeron, especialmente a partir de 1974, la contrapartida de una fracción de los excedentes financieros acumulados durante ese lapso por algunos de los principales países exportadores de petróleo. En efecto, éstos, disponiendo, por una parte, de los cuantiosos recursos financieros provenientes de sus ventas de hidrocarburos y estando, por otra, imposibilitados de utilizar internamente la totalidad de los mismos tanto por factores estructurales como por circunstancias coyunturales, colocaron una proporción importante de sus excedentes

Cuadro 9

PAISES DE AMERICA LATINA NO EXPORTADORES DE PETROLEO:[a]
FINANCIAMIENTO EXTERNO
(Miles de millones de dólares)

	Promedio anual				
	1966-1970	1974-1976	1977	1978	1979
I. *Utilización de financiamiento externo* (1+2)	2.4	14.3	11.8	18.1	24.0
1. Déficit en cuenta corriente[b]	−2.0	−13.6	−7.9	−10.5	−18.0
2. Variación de reservas	0.4	0.7	3.9	7.6	6.0
II. *Financiamiento externo* (3+4+5)	2.5	13.6	12.7	16.3	24.4
3. Inversión directa	0.7	2.1	2.3	3.0	3.0
4. Donaciones	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
5. Préstamos netos[c]	1.7	11.4	10.2	13.1	21.2
a) Préstamos de fuentes oficiales	0.9	2.0	2.2	2.9	3.0
Multilaterales	0.4	0.9	1.2	1.5	1.5
Bilaterales	0.5	1.1	1.0	1.4	1.5
b) Préstamos de fuentes privadas	0.8	9.5	8.0	10.2	18.2
Proveedores	0.4	0.5	1.2	2.2	2.0
Bancos comerciales	0.3	8.0	4.7	5.8	17.0
Bonos	–	0.3	2.0	2.2	2.0
Saldos no asignados	0.1	0.7	0.1	–	−2.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*; Banco Mundial *World Debt Tables*, noviembre de 1980; Banco de Pagos Internacionales, *Anuario*, junio de 1979 y *Suplementos*; y estimaciones de la CEPAL.

[a] Incluye a México y Perú.
[b] Definido excluyendo las donaciones oficiales.
[c] Incluye préstamos autónomos y compensatorios a largo, mediano y corto plazo.

en los bancos e instituciones financieras internacionales privadas. Estas, a su vez, vieron restringidas sus posibilidades de ampliar significativamente sus créditos en los países industrializados, inicialmente a causa de la recesión en que ellos entraron a mediados de la década pasada, y luego en razón de su lenta e irregular recuperación.

En estas circunstancias, resultó naturalmente atractivo para los bancos comerciales internacionales canalizar una proporción importante de sus nuevas y mucho más abundantes disponibilidades financieras hacia las economías relativamente más avanzadas del Tercer Mundo, entre las cuales se encuentran una buena proporción de las latinoamericanas.

A su vez, la existencia de esta fluida oferta de fondos provenientes de los bancos comerciales internacionales coincidió con la necesidad de la mayoría de las economías latinoamericanas de captar con rapidez mayores recursos externos a fin de poder financiar los incrementos en el costo de sus importaciones causados por las considerables alzas en el precio internacional del petróleo y por la aceleración de la inflación en los países industrializados.

Así pues, la causa principal —aunque por cierto no única— del excepcional crecimiento y marcado cambio en la composición de la deuda externa global de América Latina fue la peculiar constelación de circunstancias que prevaleció en el escenario económico mundial a lo largo del decenio pasado, y en especial después de la primera gran alza del precio internacional de los hidrocarburos. En efecto, dichas circunstancias multiplicaron, por una parte, enormemente los excedentes financieros de los países petroleros y, por otra, acrecentaron tam-

bién en forma considerable los requerimientos de recursos externos de la mayoría de las economías latinoamericanas. Esas circunstancias incrementaron, asimismo, los fondos en poder de los bancos comerciales internacionales, los cuales pudieron cumplir así la función de intermediación financiera que era indispensable para que los excedentes acumulados por las economías petroleras superavitarias fuesen transferidos a los países cuyos déficit en cuenta corriente se habían elevado fuertemente tanto por el deterioro de la relación de precios del intercambio como por la estanflación de las economías industrializadas.

d) *Ventajas y limitaciones del nuevo endeudamiento externo*

Como señalamos en un comienzo, el cuantioso aumento de la deuda externa de América Latina durante los últimos diez años implicó tanto beneficios como restricciones para su desarrollo.

Entre aquéllos es preciso subrayar, en primer lugar, el hecho evidente de que fue fundamentalmente gracias a los nuevos e ingentes créditos obtenidos por la región que ésta pudo financiar durante ese lapso los considerables saldos negativos que arrojó la cuenta corriente de su balance de pagos. Dicho en otros términos, el aumento de la deuda fue el mecanismo principal para efectuar la transferencia de ahorro externo que, por definición, implica todo déficit en cuenta corriente.

La abundante afluencia de crédito proveniente de los bancos internacionales privados fue especialmente decisiva para los países latinoamericanos importadores de petróleo. En efecto, enfrentados simultáneamente a la brusca alza del costo de sus importaciones a raíz del aumento en el precio internacional de los hidrocarburos y de la aceleración de los procesos inflacionarios en las economías industrializadas, muchos de ellos pudieron, a través de la contratación de nuevos préstamos, efectuar en forma más gradual el inevitable y difícil ajuste que exigía el agudo deterioro de su relación de intercambio con el exterior.

Por otra parte, necesario es reconocer también que, al menos hasta mediados del decenio pasado, el costo real del nuevo endeudamiento fue reducido, ya que con frecuencia las tasas nominales de interés cobradas no anticiparon suficientemente el aumento del ritmo de la inflación internacional.

Finalmente, es preciso recordar dos características favorables que distinguieron en general al financiamiento proveniente de fuentes privadas.

La primera de ellas fue la rapidez con que el mismo se obtuvo, rasgo éste especialmente importante dadas las apremiantes exigencias generadas por los bruscos cambios ocurridos en la economía mundial y que contrastó marcadamente con los prolongados plazos requeridos a menudo para obtener la aprobación y el desembolso de los préstamos otorgados por las entidades financieras oficiales.

La segunda ventaja del financiamiento bancario privado fue su flexibilidad. En efecto, a diferencia de los créditos otorgados por los proveedores y por algunos organismos financieros gubernamentales, los préstamos suministrados por los bancos comerciales internacionales fueron 'sin ataduras' y no establecieron restricciones respecto de los mercados donde ellos podían utilizarse. Esa flexibilidad se manifestó, asimismo, en la ausencia casi total de control que aquéllos ejercieron sobre la forma y sectores en que los prestatarios gastaron los fondos obtenidos. En especial —y salvo en casos excepcionales— los gobiernos —que fueron a menudo los principales receptores de estos préstamos— pudieron manejar con independencia su política económica, sin tener que someter aspectos decisivos de ella a la aprobación previa o control periódico de las entidades proveedoras de los fondos.

Con todo, el sostenido aumento de la deuda externa y la participación cada vez mayor en ella de los créditos provenientes de los bancos comerciales internacionales también trajo consigo elementos desfavorables para el desarrollo de la región.

En efecto, dicho financiamiento se obtuvo a tasas de interés considerablemente más altas que las cobradas por las entidades oficiales bilaterales o multilaterales de crédito, incrementándose, por ende, el costo real de la deuda. El costo de ésta también tendió a aumentar al ge-

neralizarse en las operaciones financieras efectuadas por los bancos internacionales privados la práctica de fijar una tasa de interés variable que se ajusta semestralmente de acuerdo a las fluctuaciones experimentadas por la tasa LIBOR. Puesto que, como la experiencia del año pasado lo demostró claramente, las oscilaciones de esa tasa pueden alcanzar magnitudes enormes y en razón, también, de que las nuevas tasas se aplican no sólo a los nuevos créditos, sino asimismo a los contraídos en el pasado, dicha práctica introduce un pronunciado elemento de incertidumbre con respecto al monto a que puede ascender en un determinado período el servicio de los intereses de la deuda. Además, en la medida en que la tasa de referencia va incorporando correctamente las expectativas de inflación, se reduce la posibilidad de que las tasas reales de interés cobradas por los préstamos caigan a niveles muy bajos o aun se hagan negativas.

Una tercera consecuencia adversa de la creciente importancia relativa adquirida por los préstamos bancarios privados en el total del financiamiento externo ha sido la reducción del plazo medio de la deuda. En esta forma, ha ido acentúandose el desajuste entre los plazos requeridos para financiar adecuadamente los programas de desarrollo y proyectos de inversión —que a menudo tienen largos períodos de gestación— y los plazos bastante más breves que caracterizan a la mayoría de los préstamos otorgados por los bancos comerciales internacionales. Esta discrepancia ha conducido, a su vez, a la necesidad de refinanciar constantemente los préstamos ya obtenidos al tiempo que el acortamiento de los de plazos medios de vencimiento de la deuda ha contribuido a recargar su servicio.

Finalmente, el predominio de las fuentes privadas de crédito en el financiamiento externo de la región plantea la limitación de que él propenda al uso de criterios de rentabilidad privada antes que sociales con respecto al uso de los fondos. Y, como se sabe, esos dos criterios pueden diferir considerablemente, sobre todo en países que procuran seguir nuevas estrategias de desarrollo que se orientan a favorecer a los sectores sociales marginados de los beneficios del crecimiento económico tradicional.

e) *La necesidad de buscar nuevas modalidades de financiamiento internacional*

Lo anterior pone de manifiesto la imperiosa necesidad de buscar nuevas formas de financiamiento internacional que permitan superar o al menos reducir las limitaciones que éste posee en la actualidad.

Como ya vimos, después de la primera ola de alzas de los precios del petróleo, el sistema bancario internacional efectuó con relativa eficiencia el proceso de reciclaje de los excedentes financieros desde los países petroleros hacia los países deficitarios. Sin embargo, frente al aumento experimentado por los desequilibrios de las cuentas externas de los países en desarrollo y a la continua y rápida elevación de su deuda externa resulta legítimo preguntarse sobre las perspectivas de que las instituciones que forman parte de ese sistema continúen cumpliendo aquel papel como hasta ahora.

Desde ciertos ángulos, estas perspectivas no parecen excesivamente sombrías. En efecto, los coeficientes de capital de los bancos internacionales privados no parecen constituir aún, en promedio general, una limitación seria a sus operaciones de préstamo, y la distribución de esas operaciones entre las economías industrializadas y los países en desarrollo continuará dependiendo de la rentabilidad relativa de los créditos en unas y otras. Por otra parte, la significación de los préstamos otorgados a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, como proporción de los activos brutos de los bancos sobre el exterior, se ha mantenido en una cifra de alrededor de 17% durante toda la última década. Finalmente, la deuda bancaria pendiente de este grupo de países en 1979 (unos 190 000 millones de dólares) equivalía a sólo un 4 ó 5% del total de los activos de los bancos.

Sin embargo, el sistema actual no está exento de problemas. Por una parte, algunos bancos podrían estar llegando a ciertos límites técnicos en sus relaciones con determinados países. Por otra parte, el monto de los créditos podría exceder la capacidad de servicio de la deuda de algunos países en desarrollo. También suelen perfilarse dudas —que merecen ser tenidas en cuenta— respecto al uso más o

menos eficaz y al destino final de los créditos y a su posible contribución al fomento de un consumo excesivo en vez de favorecer el fortalecimiento del proceso de inversión.

A nuestro juicio, para hacer frente a estos problemas se requerirá, a la vez, un conjunto coordinado de políticas macroeconómicas internas y facilidades de financiamiento externo que se correspondan con la magnitud y la envergadura del problema que deben enfrentar los países en desarrollo. En este sentido, cabe señalar que la reducción del financiamiento comercial no es el camino más adecuado para resolver los problemas anteriores, ni desde el punto de vista de los países prestatarios —cuyos programas de desarrollo se pueden ver seriamente afectados por estas medidas—, ni desde el punto de vista de las economías industrializadas, que verían contraerse el dinamismo de los mercados en los países en vías de desarrollo. De allí la necesidad imperiosa de buscar un marco más estable para estas transacciones y, sobre todo, de reforzar el papel de las instituciones financieras internacionales públicas, y en particular del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales.

De lo que se trata es de asignar a estas instituciones un papel más activo en el reciclaje de fondos, de modo que ellas puedan complementar la función que vienen cumpliendo los bancos comerciales. De hecho, la magnitud de los requerimientos financieros de los países deficitarios significa que, para proponer políticas de ajuste efectivas, los organismos financieros internacionales tendrán que estar en condiciones de aportar un volumen de recursos considerablemente superior a los que han canalizado en el pasado. Ellos tendrán que adecuar también el plazo de su financiamiento a la prolongación de los períodos de ajuste que requieren los países deficitarios. Por otra parte, esos procesos de ajuste no podrán depender exclusivamente del manejo de las políticas monetarias y financieras, sino que deberán estar encaminados a aumentar la oferta de recursos y la ampliación de la base productiva de los países deficitarios y formar parte de una estrategia a más largo plazo, destinada a fomentar el ahorro interno, la inversión y el crecimiento.

Como es lógico, para que dichos organismos aumenten considerablemente sus recursos no sólo tendrán que obtener un mayor volumen de préstamos de los gobiernos de los países superavitarios o en los mercados financieros internacionales, sino que deberán imaginar también nuevos mecanismos institucionales que faciliten su participación en el proceso de recirculación de los excedentes petroleros.

3. *La transición energética*

Entre las principales preocupaciones que enfrentan los países de la periferia a largo plazo se cuenta, en tercer lugar, la energía. Hemos señalado en diversas oportunidades que el tipo de energía utilizado con preferencia por la humanidad durante los últimos decenios determinó profundamente el estilo de desarrollo de todos los países del mundo. También hemos señalado que la llamada 'crisis energética' que se plantea a partir de 1973 no constituye un fenómeno transitorio, sino que marca, por un lado, el fin de una etapa en que el crecimiento estuvo basado en un elevado consumo de energía abundante y barata, especialmente petróleo y, por otro, el inicio de una nueva era en que el crecimiento económico estará condicionado por la doble necesidad de revisar los estilos de desarrollo prevalecientes hasta ahora para reducir el consumo de energía y promover el desarrollo de nuevos recursos energéticos.

Es importante considerar esta situación en todas sus dimensiones y no solamente en función de su impacto sobre los balances de pagos de los países importadores de petróleo. Así, en primer lugar, estamos frente a un *problema técnico* toda vez que, a largo plazo, la crisis plantea el problema de determinar las opciones tecnológicas con que cuenta la humanidad frente al posible agotamiento de una fuente que hasta hoy ha sido fundamental en el balance energético. Estamos, en segundo término, frente a un *problema económico*, porque la viabilidad de esas opciones tecnológicas dependerá del costo de las diversas fuentes de energía y porque, en general, el costo de las fuentes alternativas que se puedan utilizar en el futuro será mucho más elevado que el de las fuentes tradicionales sobre las cuales la humanidad basó su desarrollo durante los últimos decenios. Y, finalmente, estamos frente a un *problema político*, ya que detrás de la crisis está el hecho

de que por primera vez el mundo en desarrollo se ha organizado para obtener la valorización de uno de sus recursos básicos determinando que, también por primera vez, las relaciones Norte-Sur se planteen no ya en términos de dependencia, sino de interdependencia.

Pero en medio de la multiplicidad de aspectos que presenta la crisis energética, tal vez su rasgo más importante sea la incertidumbre que esta situación ha creado en el ámbito mundial. Para reducir esa incertidumbre es necesario hacer un esfuerzo para definir aquellos elementos del problema que son relativamente previsibles.

En primer lugar la producción de hidrocarburos se está acercando a límites que podrían significar que hasta fines del presente siglo enfrentemos fuertes desequilibrios entre la oferta y la demanda, insinuándose el peligro de situaciones recurrentes de escasez de este recurso y de una creciente vulnerabilidad del sistema internacional frente al surgimiento de posibles conflictos.

En segundo término, a lo largo de ese período, los precios del petróleo continuarán subiendo para acercarse a los niveles a los cuales sería económicamente rentable explotar fuentes alternativas y hoy más costosas de energía.

En tercer lugar, este fenómeno continuará teniendo muy importantes repercusiones financieras. En efecto, por una parte, el aumento de los precios de la energía seguirá constituyendo una pesada carga financiera para los países consumidores; por la otra, en la medida en que los precios de los recursos energéticos suban más que la inflación mundial, los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo continuarán representando un fenómeno corriente. Ambas circunstancias implican que los mercados financieros internacionales conservarán, en líneas generales, los volúmenes y el dinamismo que alcanzaron en el decenio pasado, y que se continuará enfrentando el desafío de facilitar la redistribución de esos excedentes.

En cuarto lugar, el alza de los precios de la energía va a inducir políticas conservacionistas, las que, con todo, no resolverán los problemas de fondo y cuyos resultados sólo se apreciarán a largo plazo. Por otra parte, los márgenes dentro de los cuales los países en desarrollo pueden comprimir su consumo de energía sin comprometer su crecimiento económico son mucho menores que los márgenes que se pueden alcanzar en el mundo industrializado.

En quinto lugar, la necesidad de poner en producción yacimientos de hidrocarburos sujetos a costos de extracción más altos que los que se han venido explotando hasta ahora y de incorporar fuentes alternativas de energía demandará un extraordinario crecimiento de las inversiones asignadas al desarrollo de este tipo de recursos. Serán considerables también las inversiones requeridas para incorporar las nuevas tecnologías asociadas con aquellas nuevas fuentes de energía.

Naturalmente, estos desafíos golpearán con mucho mayor intensidad a los países en desarrollo consumidores de petróleo, que poseen una limitada capacidad para incrementar sus ingresos externos expandiendo sus exportaciones, y cuyo consumo de energía por unidad de producto, como ya he señalado, es mucho más inelástico que en el caso de los países industrializados debido, precisamente, a la etapa en que se encuentran sus respectivos procesos de desarrollo.

En este sentido, es útil recordar que el valor de las importaciones de petróleo efectuadas por los países de la periferia se multiplicó casi diez veces entre 1970 y 1980, aumentando de poco más de 5 000 a alrededor de 50 000 millones de dólares, y se anticipa que el valor de esas importaciones se incrementará en más del doble, en moneda constante, hacia finales del presente decenio. Además, esos países tendrán que asignar al sector energético una proporción creciente de sus inversiones, con el objeto de disminuir su dependencia con respecto a la energía importada. Entre 1966 y 1975 esos países invirtieron, en promedio, alrededor de 12 000 millones de dólares anuales (en moneda de 1980) en la producción y transformación de energía, cifra que representó alrededor del 5% de su inversión total. Sin embargo, se estima que en los períodos 1981-85 y 1986-90 esos promedios alcanzarán a 54 000 y 82 000 millones de dólares, respectivamente. Esto los obligará a revisar sus planes de inversión a corto y largo plazo, tanto con el objeto de afrontar anualmente los mayores costos asociados con la importación de energía, como para acometer

las inversiones vinculadas al incremento de su producción energética interna.

La necesidad de conciliar la asignación de mayores recursos financieros para este sector y la aplicación de políticas de racionalización del consumo energético, de una parte, con la tarea de procurar ritmos aceptables de desarrollo, por la otra, plantea a esos países delicados problemas de política económica. La conciliación de esas contradicciones dependerá también, y muy fundamentalmente, de las actitudes que se adopten en el plano de la cooperación internacional.

Todas estas cuestiones se plantean con gran fuerza en el ámbito latinoamericano. En efecto, si bien el consumo de energía en la región no excede del 4% del consumo mundial, su crecimiento económico está estrechamente vinculado con el aumento en el uso de energía. Dicho uso se concentra en los sectores productivos y no en el consumo, por lo cual son escasas las posibilidades de disminuir su utilización sin comprometer la actividad económica. Por otra parte, a diferencia de otras regiones del mundo, la sustitución de las fuentes energéticas convencionales por otras ha sido limitada en América Latina, donde el petróleo aún abastece el 70% del consumo total de energía, en comparación con el 45% en todo el mundo. Además, en la mayoría de los países de la región el consumo de petróleo ha venido aumentando con mayor rapidez que el de otras fuentes de energía. Por último, para los países latinoamericanos importadores de petróleo, las importaciones de este producto representan una pesada carga financiera, equivalente al 3% de su producto interno bruto y al 26% de sus importaciones totales de bienes.

Mirando hacia el futuro, puede anticiparse que el petróleo continuará siendo la fuente predominante de energía para América Latina, pese a que las reservas comprobadas de petróleo no representan más del 16% de las reservas energéticas globales de la región y están fuertemente concentradas en dos países, lo que plantea la necesidad de intensificar considerablemente los esfuerzos destinados a la exploración de nuevos yacimientos. En muchos países de la región el potencial de hidroelectricidad es superior a las reservas de petróleo, pese a lo cual el aprovechamiento de este abundante recurso renovable ha sido aún muy limitado. La magnitud de las reservas de carbón no se encuentra bien determinada, pero se estima en más del triple de las reservas totales de petróleo, si bien su utilización demandaría tecnologías que permitan utilizar el bajo contenido energético del carbón que existe en la región y que, al mismo tiempo, minimicen su impacto ambiental. América Latina cuenta con otros recursos energéticos potencialmente importantes, entre ellos el uranio, los petróleos pesados y los esquistos bituminosos y, muy particularmente, el potencial derivado de la biomasa, que está llamada a hacer significativas contribuciones a la oferta energética regional en el futuro.

El aprovechamiento de esas posibilidades requerirá cuantiosas inversiones. Las inversiones totales en petróleo, gas natural, carbón, alcohol y electricidad, que deberá realizar la región en el período 1980-1990 se han estimado entre 240 000 y 280 000 millones de dólares, dependiendo de la hipótesis que se escoja con respecto al ritmo del crecimiento económico. Ello representa un volumen promedio de inversión anual de entre 22 000 y 26 000 millones de dólares durante ese período, de los cuales más de la mitad representarían gastos en divisas.

Ese esfuerzo de inversión exige ingentes recursos externos, que se agregarán a los cuantiosos pagos por concepto de importaciones de petróleo proyectados para el presente decenio. Debe tomarse en cuenta que esos pagos representarán hacia 1990 entre el 6 y el 7% del producto de los países latinoamericanos importadores de petróleo, en comparación con el 3% a fines del decenio pasado, incluso si la producción energética regional aumentara rápidamente. Cualquier reducción en los niveles de inversión proyectados para este sector daría lugar a un sensible aumento de las importaciones de petróleo, con el consiguiente efecto en los balances de pagos de los países importadores a la vez que limitarían sus posibilidades de crecimiento económico.

Este complejo panorama imprime tonos inquietantes a la pregunta ¿qué hacer? Creemos que la respuesta a la misma tiene que provenir de una combinación de esfuerzos realizados en los planos nacional, regional e internacional.

De las consideraciones ya expresadas sur-

ge claramente la necesidad de que los países de la región continúen perfeccionando las políticas aplicadas durante los últimos años para enfrentar la crisis energética en sus diversos aspectos. En primer lugar en lo referente a sus problemas inmediatos de pagos externos, segundo, en la implantación de severas políticas de racionalización en el uso de la energía; tercero, en el desarrollo de los recursos energéticos, con énfasis en la incorporación de fuentes alternativas de energía; cuarto, en la previsión de los requerimientos y los cambios que habrá que introducir en los planes nacionales de inversión para hacer frente a esos objetivos.

Por otra parte, en la consideración de estas políticas, es necesario recordar la fundamental diversidad que se observa entre los países latinoamericanos en cuanto al impacto que en ellos tiene la crisis energética. Esa misma diversidad es la que plantea en este campo la necesidad de encarar vigorosos programas de cooperación regional. El informe presentado por la Secretaría de la CEPAL a este período de sesiones sugiere algunos lineamientos de acción en esta materia.[16] Entre ellos se cuentan la posibilidad de que las empresas nacionales de energía mancomunen esfuerzos para realizar operaciones de prospección y explotación de nuevas fuentes de hidrocarburos; la concertación de las políticas de negociación externa de las empresas petroleras con miras a incrementar su gravitación frente a terceros, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo acciones conjuntas en el campo del transporte de combustible; la aplicación conjunta de recursos financieros y técnicos para la construcción de refinerías modernas.

Al considerar este tipo de medidas no debería relegarse a un segundo plano la cooperación regional en materia de abastecimiento de petróleo; el programa iniciado con la participación de México y Venezuela para facilitar el suministro de hidrocarburos a los países de Centroamérica y el Caribe constituye a la vez un ejemplo y un precedente promisorio en la materia.

El desarrollo de fuentes alternativas de energía que implican la utilización de nuevas experiencias tecnológicas representa otro campo propicio para organizar programas cooperativos en el ámbito regional. Estas perspectivas se ven fortalecidas por el hecho de que se haya avanzado apreciablemente en el establecimiento de las bases técnicas, políticas y jurídicas para el desarrollo de programas cooperativos dentro del marco de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) con la directa participación de los gobiernos interesados.

Pero la magnitud de los desafíos planteados por el problema energético y la medida en que su solución requiere de la colaboración de los países productores y consumidores —tanto desarrollados como en desarrollo— obligan también a encarar esas soluciones a través de la cooperación internacional. La aplicación de políticas de conservación de energía por parte de los países industrializados permitirá a los países del Tercer Mundo incorporar a sus procesos de desarrollo estilos más racionales de consumo energético; esas políticas permitirán, por otra parte, ganar tiempo y facilitarán la transición hacia una nueva era basada en el uso de otras fuentes de energía. En cuanto a la oferta mundial de estos recursos, es de interés común a toda la humanidad la gradual utilización del vasto potencial inexplotado de que disponen en este campo los países en desarrollo, tanto en materia de fuentes convencionales como de fuentes nuevas y renovables de energía. La existencia de fuertes intereses comunes en el campo energético proporciona una base sólida y promisoria para la cooperación internacional. Para que esa esperanza fructifique, es necesario ante todo comprender que la falta de entendimiento en este campo conduciría al caos económico y muy probablemente, lo que es peor, al conflicto político. En segundo lugar, la existencia misma de esos intereses mutuos debería llevar a la comunidad internacional a aceptar la tesis de los países en desarrollo en el sentido de que no es posible negociar el tema de la energía separadamente de los demás problemas que afectan sus relaciones económicas con los países industrializados. Por último, es necesario admitir que la cooperación internacional sólo será fructuosa en la medida en que se reconozca la existencia de responsabilidades que competen a toda la comunidad internacional, res-

[16]Véase *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, E/CEPAL/G. 1150, febrero de 1981 (versión mimeografiada).

ponsabilidades que son comprometientes en el caso de las naciones industrializadas. Entre estas responsabilidades están, ante todo, la necesidad de encontrar soluciones colectivas para asegurar el abastecimiento energético de los distintos grupos de países. Ellas se extienden, también, al manejo de los desequilibrios de balance de pagos que afectan a los países consumidores, particularmente si se trata de los países en desarrollo. La movilización de los ingentes recursos requeridos para las inversiones que se deberán efectuar en el campo energético constituye una de esas responsabilidades. En este sentido, estimo útil recordar que, según lo declarado por la Conferencia de Viena, el avance tecnológico es patrimonio común de toda la humanidad, concepto cuyas más urgentes aplicaciones se plantean, precisamente, en el sector energético.

4. *La seguridad alimentaria*

El último de los problemas a que deseo referirme se refiere a la seguridad alimentaria. Según cifras de la FAO, el 15% de la población de América Latina —unos cincuenta millones de personas— estaría afectado por la mala nutrición, apreciación que puede calificarse como moderada si se tiene en cuenta que, conforme a estimaciones de la CEPAL, el 19% —unos sesenta y tres millones de personas— vive en condiciones de absoluta indigencia. Con todo, la extensión que presenta el fenómeno de la malnutrición en América Latina resulta paradójica si se consideran los progresos realizados en cuanto a la comprensión de las causas y dimensiones del problema alimentario.

En general, la seguridad alimentaria se refiere a la disponibilidad agregada de alimentos a nivel mundial, de la cual depende la posibilidad de aplicar medidas de emergencia en favor de países que atraviesan situaciones críticas, mediante el establecimiento de reservas mínimas adecuadas. Estimamos que ese concepto debe extenderse, a escala nacional, a las medidas destinadas a asegurar a todos los miembros de la comunidad el acceso regular a los alimentos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas y el desarrollo de sus potencialidades.

A partir de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación ha crecido la preocupación en torno a estos problemas y se han redoblado los esfuerzos encaminados a estudiarla bajo distintos enfoques. Estos han incluido tanto los aspectos propiamente nutricionales como aquellos relacionados con la producción y disponibilidad de alimentos. A su vez, ello ha conducido a la elaboración de una amplia variedad de diagnósticos y políticas en este campo, que en parte obedecen a la variedad de enfoques ya mencionada y en parte a la necesidad de atacar al menos algunas de las manifestaciones más graves del problema.

Por otra parte la heterogeneidad de las estrategias económicas adoptadas por los distintos países de la región ha conducido a que mientras en unos se otorga alta prioridad al mayor grado de autoabastecimiento de alimentos, tanto por razones de seguridad nacional como específicamente alimentarias, en otros, la mayor apertura comercial y financiera de sus economías ha dado lugar a que se eleve el componente importado de su abastecimiento alimenticio.

Sin entrar a evaluar los méritos y limitaciones de estas dos opciones, es indudable que el grado en que deben combinarse la búsqueda de una mayor autosuficiencia alimentaria y la adquisición de alimentos baratos por la vía del comercio internacional constituye un problema cuya solución es esencial en las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos.

Recientemente ha surgido en México un enfoque integrador que permite poner de relieve no sólo los componentes más significativos, sino también las principales interrelaciones que presentan los distintos elementos del sistema alimentario. En efecto, el examen realizado dentro del denominado Sistema Alimentario Mexicano acerca del encadenamiento dinámico existente entre la producción, importación, transporte, distribución, apropiación y consumo de alimentos, llevó a importantes decisiones de política y a la adopción de acciones simultáneas en múltiples áreas para promover el mejoramiento sostenido de la situación nutricional de los sectores urbanos y rurales más desposeídos.

Desde otro punto de vista, es útil recordar que los problemas que se plantean hoy en América Latina en relación con la seguridad alimen-

taria obedecen fundamentalmente a dos razones: la inestabilidad del comercio internacional de productos agropecuarios y la insuficiencia que, no obstante los progresos realizados, muestra aún la agricultura en muchos de los países de la región, tanto en sus segmentos modernos como en el sector tradicional o campesino. En relación con el primero de los aspectos señalados, cabe recordar las conocidas y bruscas fluctuaciones que presentan los mercados internacionales de productos alimenticios. Así, por ejemplo, la crisis de los mercados alimenticios internacionales de 1973-74 fue el resultado de la convergencia coyuntural de varios factores entre los cuales cabe destacar las adversas condiciones climáticas que afectaron a algunas de las principales áreas productoras, las compras sin precedentes efectuadas por la Unión Soviética, los aumentos notorios en los precios del petróleo y sus derivados, y los cambios en las políticas de reservas de granos de los Estados Unidos y Canadá.

Algunas repercusiones principales de aquella crisis fueron el debilitamiento de la tendencia a aceptar pasivamente una creciente dependencia alimentaria externa y el análisis más profundo y cuidadoso del funcionamiento de los abastecimientos mundiales. Este último condujo, a su vez, a una posición más escéptica respecto a la confiabilidad en las importaciones como fuente de suministros complementarias de la producción nacional de alimentos básicos.

En parte estas nuevas posiciones derivan de la comprobación de que más allá de los fenómenos cíclicos —que tanto inciden sobre las disponibilidades coyunturales de alimentos— existe un fenómeno de tipo estructural que determina de modo decisivo el funcionamiento del mercadó mundial y que contribuye a que un par de años de baja producción en los principales países exportadores conduzcan a agudas escaseces en el mercado internacional. Nos referimos al hecho de que tanto la oferta como la demanda mundial de granos depende, además de las variaciones climáticas, de las políticas seguidas por un reducidísimo número de países desarrollados. A ello debe agregarse el hecho de que para satisfacer la demanda predecible desde el punto de vista de los países importadores, la producción de los países exportadores debería aumentar por lo menos 4% anualmente cuando el ritmo histórico de su crecimiento ha sido sólo de 2.5% al año.

Las desfavorables implicaciones que en materia de precios tendrá esa discrepancia son bien evidentes, sobre todo en un contexto en que las diversas fórmulas para la regulación multilateral de los precios y las existencias de los alimentos no han logrado ser aceptadas en el seno de la comunidad internacional.

Sin embargo, aun en el caso de que por la vía de las importaciones se pudiera disponer de los volúmenes de alimentos complementarios requeridos para satisfacer las necesidades nacionales, el acceso a esos productos importados por parte de los grupos cuya seguridad alimentaria es más precaria, plantea un cúmulo de problemas de muy compleja solución. Es por ello que muchos países latinoamericanos se encuentran empeñados en el diseño de estrategias destinadas a alcanzar un mayor grado de autosuficiencia alimentaria como una manera de aproximarse a la solución integral de este problema así como también de reducir el impacto interno de las bruscas oscilaciones que periódicamente experimentan los mercados mundiales de alimentos.

En el diseño de estas estrategias es necesario considerar, además, en forma cuidadosa, el hecho de que en varios países latinoamericanos la agricultura está pasando a desempeñar un papel importante como fuente de combustibles líquidos y examinar, asimismo, las consecuencias que esta nueva función tendrá con respecto al suministro de alimentos. En efecto, la utilización de la agricultura para producir al mismo tiempo cultivos alimentarios y energéticos plantea interrogantes y opciones aún no resueltas respecto a la asignación de los recursos agrícolas, la composición de la producción respectiva, las variaciones que pueden resultar en los precios relativos de los alimentos, y las innovaciones tecnológicas requeridas, los plazos en que se logrará producir comercialmente combustibles líquidos y las mermas que puedan ocurrir en la producción de alimentos.

Se trata, pues, de opciones complejas y difíciles, cuyos méritos relativos pueden ser muy distintos en los diversos países de la región.

En todo caso, es posible plantear por lo menos dos vías alternativas para el logro de la

seguridad alimentaria en el marco de un alto grado de autosuficiencia: la que se apoya en el segmento productivo constituido por las empresas de la agricultura comercial y la que se sustenta en el gran segmento campesino. Estas opciones tienen, como es de suponer, implicaciones muy diferentes.

En el primer caso, las diversas medidas de política económica deben ir encaminadas a asegurar tasas de ganancia competitivas en el cultivo de granos básicos y de otros productos alimentarios esenciales, a través de mecanismos que, por conocidos, es innecesario detallar. También son de sobra conocidos los instrumentos que es posible aplicar si se desea impedir que el incremento de las tasas de ganancia incidan en los precios de dichos productos para el consumidor urbano.

Dado el relativo dinamismo que el segmento moderno ha mostrado y sigue mostrando para responder a los estímulos de la demanda efectiva, el grado de autosuficiencia deseable podría alcanzarse en plazos relativamente breves. Sin embargo, algunos de los problemas derivados del tipo de modernización adoptado por los países que han transitado por ese camino persistirían, en particular la insuficiente participación de la masa campesina en los beneficios de una sociedad más moderna, con las consiguientes implicaciones sobre su capacidad para adquirir bienes esenciales y el creciente uso de técnicas que implican gran consumo de combustibles líquidos fósiles.

Por contraste, el fortalecimiento de la agricultura campesina plantea un desafío de gran envergadura que consiste en impulsar un tipo de modernización que incorpore y aumente la eficiencia de una enorme masa de pequeños agricultores que poseen un considerable potencial productivo.

Como es obvio, esta vía supone acciones de mayor complejidad y requiere mayores plazos de maduración —a veces, significativamente mayores—, en especial cuando los procesos de fragmentación y de descomposición han afectado una parte significativa de la agricultura campesina.

La implementación de esta estrategia depende también de las características que presentan las unidades campesinas, que vale la pena destacar. En primer lugar, ellas se encuentran en condiciones de valorizar —esto es, de emplear en tareas socialmente productivas— recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se tienen como tales: tierras de bajo rendimiento, fuerza de trabajo redundante, medios de producción de bajo costo, aunque también de ínfima productividad. En segundo término, los insumos energéticos que la agricultura campesina requiere para su funcionamiento son significativamente menores que los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial. Por último, el grado de intensificación que podría alcanzarse en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en la agricultura comercial y conduce, en igualdad de uso de otros recursos, a generar un producto mayor por persona ocupable aunque éste sea menor por persona efectivamente ocupada, lo cual es socialmente menos importante.

El hecho de que estas potencialidades de la agricultura campesina no se manifiesten —o que lo hagan en forma insuficiente— es consecuencia de la precaria articulación que existe entre aquélla y el resto de la economía y de la sociedad en muchos países. En consecuencia, tal articulación deberá fortalecerse considerablemente para que esta opción sea viable.

Con todo, es probable que en la práctica los países promuevan de una u otra manera combinaciones entre ambas opciones y que busquen el desarrollo general del sector agrícola a través del avance simultáneo de la agricultura campesina y de la agricultura comercial. Como es natural, empero, la proporción en que cada una de ellas participe y contribuya al desarrollo general del sector agropecuario variará en cada país, según sean el tamaño y estructura de cada uno de sus componentes y según sea también la orientación de su estrategia nacional de desarrollo.

IV

Reflexiones finales

En las secciones precedentes hemos procurado mostrar algunos de los rasgos sobresalientes que han caracterizado el comienzo de esta década.

Hemos visto que en lo internacional, la coyuntura actual es difícil e incierta y que ella está marcada por un signo generalizado: la pérdida de confianza. En estas circunstancias, ha tendido a resurgir el proteccionismo en algunas de las economías industrializadas y en ciertos círculos de las mismas se advierte la tendencia a volcar la atención de la política económica hacia adentro en lugar de procurar superar los problemas de la coyuntura actual en el marco de una reorganización más amplia y permanente de la economía internacional, en la cual los países de la periferia, y en especial los de América Latina, deben tener una mayor participación que en el pasado.

No creemos que esta 'tentación de soledad' marque el mejor camino para enfrentar los acuciantes problemas que todos enfrentamos en la actualidad. En especial, pensamos que una reacción de ese tipo sería frustrante para los países de América Latina, muchos de los cuales han venido realizando desde hace algún tiempo ingentes esfuerzos para expandir y diversificar sus exportaciones y para abrir sus economías a la competencia internacional. Si la respuesta de los países industrializados a estos esfuerzos fuese el aumento de las barreras arancelarias y para-arancelarias a las exportaciones de la periferia, y especialmente a las de manufacturas que ésta ahora produce en forma competitiva, el resultado no sería sólo perjudicial para los países en desarrollo, sino que, en último término, él obstaculizaría también el redespliegue que es preciso que ocurra en los propios países industrializados para que ellos puedan retomar con firmeza la senda del crecimiento económico.

En lo regional, América Latina inicia la nueva década con una base productiva más amplia y diversificada y con una experiencia más rica y variada en materia de experiencias de política económica, pero también con problemas distributivos e insuficiencias sociales no resueltos y que es urgente superar. Tal tarea es, por otra parte, más apremiante hoy que ayer porque, como ya hemos señalado, en la actualidad la región tiene, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, mayor capacidad para resolverlos que en el pasado.

Es cierto que la desfavorable coyuntura internacional prevaleciente plantea una limitación seria a esta misión esencial. Pero estamos lejos de tener una visión pesimista o catastrófica sobre el particular. En este sentido, es significativa la forma en que América Latina ha enfrentado la crisis energética. En efecto, su reacción frente a los problemas planteados por ésta fue mucho más eficaz que lo que se supuso en los primeros análisis del tema. Es cierto que esta reacción fue facilitada en alguna medida por el mayor endeudamiento externo, el cual hizo posible un ajuste más suave y gradual. Pero es asimismo indudable que en ella influyó también de manera decisiva la mayor capacidad que la región tiene en la actualidad para enfrentar los embates de la coyuntura externa.

De allí nuestra íntima y firme convicción de que es en los esfuerzos internos donde reside y donde será preciso encontrar la base fundamental de nuestro avance y de que sería erróneo, a la vez que inútil, considerar que todos nuestros problemas se originan en los vuelcos desfavorables que han ocurrido en el escenario internacional.

Con todo, sería absurdo desconocer que éstos influyen también de manera decisiva. En este sentido, no dudamos que si la comunidad internacional en su conjunto, y los países industrializados en especial, realizaran un esfuerzo auténtico y persistente para modificar la actual división internacional del trabajo y para establecer un nuevo y más equitativo orden económico internacional, la región no sólo podría superar sus actuales problemas económicos con un costo social mucho menor, sino que se constituiría, además, en un factor de dina-

mismo y estabilidad para la economía internacional.

Sin embargo, aun si mejoraran las condicionantes externas, la tarea que enfrentará la región si desea lograr en el transcurso de este decenio un desarrollo más dinámico y equitativo, no será fácil. En efecto, la política económica deberá lidiar en todos nuestros países con complejas y difíciles circunstancias. Sería, por cierto, una vana pretensión plantear en esta oportunidad la vasta gama de estos problemas, ya que, como bien se sabe, la variedad de las situaciones nacionales y la heterogeneidad de la región son muy grandes. No obstante, existen algunos frentes comunes que quisiéramos destacar y que en mayor o menor grado son pertinentes en la mayoría de nuestros países.

El primero de esos frentes lo constituye la conciliación que deberán tratar de lograr las políticas económicas nacionales entre la eficiencia económica y la eficiencia social. En este aspecto, la experiencia pretérita ha demostrado suficientemente tanto la imperativa necesidad de avanzar al mismo tiempo en estos dos campos como los riesgos que surgen si al pretender progresar rápidamente en uno de ellos se descuida en exceso el otro.

América Latina debe mirar a la eficiencia económica con la urgencia que reclaman las difíciles circunstancias regionales y mundiales que prevalecen en la actualidad. De hecho, ningún país puede escapar al imperativo de asignar y utilizar adecuadamente sus recursos humanos y productivos y de aprovechar plenamente su capacidad productiva.

Pero no basta con asegurar la asignación y uso eficiente de los recursos económicos. No menos imprescindible es que ellos se orienten a satisfacer las necesidades sociales más apremiantes. De allí que la región necesite complementar el avance por la senda de la eficiencia económica con el progreso en el campo de la eficiencia social.

Ambos requisitos son, a nuestro juicio, esenciales. Así, una política que favoreciera sólo la eficiencia social, sin tener en consideración la eficiencia económica, podría caer en mecanismos distributivistas de corte populista, cuyos efectos no sólo no alterarían las causas profundas de la desigualdad y las carencias sociales, sino que serían transitorios y fácilmente reversibles. Del mismo modo, una política que maximizara la eficiencia económica sin tener en cuenta la irradiación social del crecimiento, podría acumular tensiones y frustraciones que, al cabo de algún tiempo, pondrían en jaque la vigencia y perdurabilidad del propio modelo económico.

En síntesis, pues, la conciliación del crecimiento económico y del eficiente uso de los recursos, por un lado, y de una equitativa distribución de sus frutos, por otro, es una de las tareas a la vez más complejas pero también de mayor prioridad que debe encarar la política económica en nuestros países.

Un segundo y fundamental campo de acción de la política económica es la modernización de los agentes económicos básicos que operan en la región, a saber, el Estado y la empresa privada.

Esta tarea de modernización es esencial, en primer lugar, para poder lograr aquella conciliación de la eficiencia económica y la eficiencia social a que antes nos referimos. Pero ella tiene, además, otro sentido y otro fundamento igualmente urgente: el de colocar a la región a la altura de las transformaciones notables que se han iniciado y que seguirán teniendo lugar en el mundo, especialmente en el campo tecnológico y en el energético.

Estamos enfrentados, en efecto, a un proceso de inflexión en el ámbito tecnológico que tiene raíces y proyecciones múltiples y que se empieza a manifestar en las formas más variadas. Recordemos tan sólo los cambios que se derivarán con el uso generalizado de los microprocesadores y con la 'robotización' de ciertas actividades industriales.

La empresa privada latinoamericana deberá enfrentar los efectos de este acelerado proceso de cambio tecnológico y para ello será imprescindible que realice un vigoroso y constante esfuerzo de modernización de sus formas organizativas y métodos de producción.

Pero no sólo habrá de modernizarse la empresa privada. No menos indispensable será la modernización del Estado, el cual deberá reactualizar sus medios e instrumentos de acción a fin de satisfacer en mejor forma los objetivos estratégicos esenciales de asegurar un desarrollo a la vez más dinámico, equitativo y autónomo.

En este sentido, es bueno recordar una vez más que no son necesariamente sinónimos la ampliación del tamaño del Estado con la eficacia de su acción. Sin perjuicio de reconocer el distinto papel que le cabe cumplir al sector público en cada país —aspecto que cae dentro del campo privativo de las decisiones relativas al modelo económico que cada país haya decidido o decida adoptar—, es preciso insistir en que en un régimen de economía mixta, como es el que prevalece en la mayoría de los países de la región, aquél debe buscar las formas más eficaces de lograr sus objetivos y de procurar promover, en lugar de debilitar el dinamismo de la iniciativa privada. Ello es, por otra parte, tanto más necesario si se tienen en cuenta las limitaciones propias del mercado para resolver algunos de los problemas sociales más apremiantes, cuya solución es indudablemente de la acción estatal.

Por último, el tercer frente común que deben considerar en una forma u otra todas las políticas nacionales es el del desarrollo integral.

Las Naciones Unidas en su definición del Desarrollo Integral y en la Estrategia Internacional del Desarrollo y la CEPAL en sus evaluaciones de ésta a lo largo del decenio pasado, han subrayado con particular énfasis la necesidad de mirar al desarrollo económico en su amplia perspectiva social. En efecto, no se concebiría un esfuerzo de crecimiento que no estuviera orientado en última instancia hacia el logro de fines sociales que permitan la plena realización espiritual y material del hombre. Es por ello que una de las grandes interrogantes que se plantean en este período de cambios profundos y de notoria y generalizada incertidumbre exige preguntarnos, una vez más, acerca de los objetivos últimos de la sociedad que aspiramos a construir y del papel que en ella le cabe al hombre latinoamericano.

A nuestro juicio, y no obstante las turbulencias y la confusión típicas del tiempo que vivimos, esos objetivos siguen siendo los mismos que esta institución ha preconizado desde sus inicios; esto es, lograr un desarrollo que al mismo tiempo que cree más bienes y servicios en la esfera material permita la participación de todos los individuos en la construcción de la sociedad en la que les toca vivir y que asegure tanto la distribución equitativa de los frutos del progreso, como la libertad, ámbito supremo en el que puedan realizarse todas las personas.

Es hacia el logro de estos objetivos permanentes y concordantes con los mejores ideales de la región que, en nuestra opinión, deben confluir en último término y de manera sistemática y persistente, los esfuerzos de todos nuestros pueblos y de todos sus dirigentes.

Revista de la Cepal
Diciembre de 1981

Problemas y orientaciones del desarrollo

Centro de Proyecciones de la CEPAL

En su decimonoveno período de sesiones realizado en Montevideo en mayo de 1981, la Secretaría de la CEPAL presentó el informe titulado "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", cuyo principal objetivo era el de colaborar con los gobiernos de la región en la preparación de un programa regional de acción vinculado con la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo.

Este artículo presenta una versión ligeramente modificada de los dos primeros capítulos de ese informe orientados a examinar dos aspectos centrales del desarrollo de América Latina. Por un lado, examina la evolución económica y social, centrando la atención en los problemas del crecimiento económico, la distribución del ingreso, la pobreza, la desocupación, los problemas energéticos y del sector externo; esta evaluación concluye afirmando que es imprescindible imprimir una nueva orientación a las estrategias y políticas de desarrollo. Por otro, estudia los elementos de esa nueva orientación, indicando ciertos objetivos que debiera proponerse América Latina para el próximo decenio, especialmente en el campo económico. Entre otros objetivos, destacan la aceleración del crecimiento económico, la distribución equitativa del ingreso y la eliminación de la pobreza extrema, el control de la inflación, la transformación de la estructura de las relaciones económicas externas y el estímulo a la participación de la población en el desarrollo.

El artículo reconoce la diversidad de situaciones nacionales y subraya la necesidad de tomarlas en consideración en las estrategias concretas, pero también señala que estos objetivos generales son muy útiles para orientar la marcha de los procesos particulares hacia la meta común del desarrollo.

Introducción

En este artículo se intenta presentar en forma sucinta una evaluación de los problemas centrales del desarrollo que prevalecen en América Latina, y un análisis global de las estrategias que debieran promoverse para impulsar el progreso económico y social de los países de la región. No es fácil lograr satisfactoriamente esos propósitos, por la variedad de situaciones y la diversidad de perspectivas que pueden identificarse en el ámbito regional. Sin embargo, no es vano el esfuerzo, porque es evidente que son comunes a casi todos los países, aspectos importantes de los problemas del desarrollo latinoamericano que tienen gran trascendencia para la acción práctica, sobre todo aquellos que se vinculan con la naturaleza y estructura del proceso socioeconómico en marcha y con las relaciones externas de los países de la región.

Esa variedad y diversidad de situaciones atañen al grado de desarrollo económico que puede apreciarse en las diferencias del ingreso por habitante y en la amplitud e integración del desarrollo industrial; al potencial de crecimiento que depende del tamaño y la dotación de recursos naturales y humanos de los países; a las condiciones políticas y sociales que se han venido conformando impulsadas por distintos factores históricos y culturales y por las variadas circunstancias en que los países nacieron a la vida soberana; a las diferencias en los sistemas económicos y sociales y al distinto grado de viabilidad que pueden tener las estrategias y políticas aun en países de condiciones políticas y sociales análogas.

Este intento se complica todavía más por los cambios sustanciales que se están operando en las condiciones socioeconómicas objetivas, en las políticas nacionales y en el panorama regional e internacional, particularmente en aspectos fundamentales de la evolución de los países desarrollados que afectan de una u otra manera a los países latinoamericanos; por la inestabilidad e incertidumbre que se asocian a esos cambios, y por los problemas de disponibilidad y costo creciente de bienes esenciales que, como el petróleo, dominan toda una etapa del avance tecnológico y de la civilización industrial y que inciden favorable o desfavorablemente, y con distinta intensidad en los países de la región. Y esa complejidad se pro-

fundiza aún más por la acción simultánea de factores exógenos que, si bien es cierto no son nuevos, adquieren ahora en este escenario una mayor resonancia; es lo que está ocurriendo en estos últimos años con las irregularidades de la producción agropecuaria mundial, perjudicada por condiciones climáticas adversas.

La situación no está exenta, por lo demás, de cierto clima o sensación de frustración, tanto en el plano nacional cuanto en el regional e internacional. Se vivía con la impresión de que la estabilidad y el auge de la economía mundial y la favorable evolución de los países occidentales y de la Europa oriental en la posguerra se debían a acertadas decisiones en la organización institucional y funcional de la economía mundial y al progreso alcanzado por la ciencia y la política económicas, que habrían conseguido programar u orientar la conducción exitosa de las economías nacionales y de las recíprocas relaciones económicas, financieras y tecnológicas entre los países. Sin duda, esto es muy cierto. Pero no es menos cierto que los acontecimientos que se han venido precipitando al avanzar los años setenta parecen demostrar que esa expansión de la economía mundial y el crecimiento económico de los países industriales de Occidente no obedeció sólo a la experiencia y a la programación de la política económica, sino también a condiciones favorables en la explotación y aprovisionamiento a precios relativamente bajos de recursos básicos como el petróleo, las que el desarrollo tecnológico supo aprovechar. Una reflexión análoga podría formularse, aunque sólo sea como interrogante, con respecto al crecimiento económico de los países socialistas, aunque como es fácil de comprender se trata de situaciones y experiencias distintas. Sin embargo, es bien sabido que ciertas limitaciones en la disponibilidad de recursos básicos y humanos explican por lo menos en parte el debilitamiento que se está registrando en el ritmo de crecimiento económico de estos países.

Está visto, pues, que los problemas que se examinan trascienden el campo metodológico. En el plano más general, se relacionan con las condiciones de viabilidad de un estilo de desarrollo que se ha difundido vertiginosamente en los países industriales y es absorbido por el mundo en desarrollo, planteando una seria interrogante acerca de la naturaleza estructural o coyuntural de la crisis económica y política por la que se está atravesando. En el plano más específico del que se ocupa este trabajo, la heterogeneidad señalada también plantea problemas para la evaluación y formulación de estrategias y políticas. Entre ellas merecen mencionarse las siguientes:

i) no es fácil formular con cierta especificidad juicios o proposiciones sobre políticas de desarrollo que tengan real validez para todos los países en desarrollo. A este respecto los análisis basados en datos estadísticos o informaciones que se refieren a la región en su conjunto se inclinan a reflejar las situaciones y problemas de unos pocos países, grandes o medianos, en desmedro de los otros;

ii) diferencias sustanciales en los sistemas económicos y sociales se traducen también en diferencias apreciables en los alcances y modalidades de las instituciones y de las medidas susceptibles de aplicación práctica;

iii) el sistema político general y el grado de organización y participación de los diversos sectores socioeconómicos inciden notablemente en las relaciones de poder y, en consecuencia, en la formulación de las políticas y su instrumentación;

iv) la participación de la inversión extranjera y la trama de las relaciones externas pueden hacer ilusorio el propósito muy justificado por cierto de la autonomía nacional en la conducción de la gestión económica; y

v) las diferencias en el tamaño económico y demográfico y en la dotación de recursos tienen inmediatas repercusiones en la estructura del crecimiento económico y en los alcances de las políticas.

Un problema de particular importancia que ofrece muchos de estos rasgos distintivos se refiere a las estrategias y políticas que pueden formularse para los países grandes y pequeños de América Latina. Es evidente que la estructura del crecimiento económico y su grado de diversificación e integración habrán de variar significativamente en uno y otro caso y que no tendría sentido dar recetas uniformes en esta materia. Por otra parte, se reconoce ampliamente en los acuerdos de integración económica formalizados en la región que los países pequeños, a los que se califica como de menor

desarrollo económico relativo, necesitan un tratamiento especial o preferente; e igual consideración se hace con respecto a otros países calificados como de mercado insuficiente. A este respecto se considera que es precisamente la integración económica la que puede facilitar a esos países condiciones más propicias para el desarrollo integral que las que podrían lograr en sus relaciones bilaterales o en el mercado mundial. También en el orden internacional se han establecido estas diferencias, no sólo con respecto a los países de menor desarrollo económico relativo, sino también con respecto a otros afectados por problemas especiales de balance de pagos, o que son insulares o mediterráneos.

En estas condiciones el análisis tiene que desenvolverse en cierto plano de generalización. Ello, no obstante, es evidente que así como existen problemas importantes comunes a todos los países, es posible abarcar en un cuadro conjunto los aspectos más salientes de esos y otros problemas y examinar su ulterior evolución sin perjuicio de hacer las aclaraciones correspondientes con respecto a los hechos o circunstancias de carácter peculiar.

I

Los problemas centrales del desarrollo

A. EL PROCESO DE DESARROLLO Y LA CONFORMACION DE SOCIEDADES EXTREMADAMENTE INEQUITATIVAS

1. *Crecimiento económico e inequidad social*

Es evidente que América Latina ha experimentado durante el período de posguerra un proceso de crecimiento económico y de transformación social que ha alcanzado una importancia significativa; pero tampoco es menos cierto que la naturaleza de ese proceso ha conducido y está conduciendo hacia la conformación de sociedades muy inequitativas. Se han desarrollado las fuerzas productivas, acrecentando la capacidad de producción, la transformación sectorial y tecnológica de la economía; se ha acrecentado la productividad de la fuerza de trabajo y de las empresas, lo cual ha impulsado la elevación del ingreso nacional; pero al mismo tiempo se han acentuado las diferencias y la segmentación en la sociedad; persisten el desempleo y la subocupación, y una gran masa de la población continúa en condiciones de pobreza y hasta de deprimente indigencia. Se limita, por estos y por otros factores, la participación económica y social activa de la población, y se fomentan poderosas fuerzas de inestabilidad.

Los rasgos más salientes de esta modalidad de desarrollo prevaleciente en la región se ponen de manifiesto en la estructura socioeconómica que se caracteriza por una muy alta concentración de la riqueza y del ingreso en reducidos segmentos de la población; una gran masa de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, y una expansión frecuentemente rápida de los sectores sociales intermedios, hecho que tiene importantes consecuencias de orden económico, social y político. Otro aspecto de particular importancia que caracteriza la evolución de posguerra se vincula con el proceso de transformación verificado en la agricultura y en sus interrelaciones económicas y sociales con las demás actividades. La incorporación de un sector empresarial moderno y la difusión de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria están modificando la estructura y funcionamiento de la sociedad rural y acrecentando su integración con el resto del sistema, al mismo tiempo que aumenta la diferenciación entre la agricultura empresarial y la agricultura tradicional o campesina.

Los factores determinantes o inherentes de estas estructuras se relacionan en esencia con las fuerzas concentradoras del sistema económico predominante, la apropiación privada del excedente y el grado en que se utiliza para elevar un consumo superfluo en incesante diversificación, así como la inversión consuntiva,

siguiendo las pautas de los países industriales de mayor nivel de ingreso por habitante. En particular inciden en este proceso la concentración de los medios de producción y de la propiedad de la tierra, la creciente participación en la producción del sector empresarial moderno, la expansión de las profesiones liberales y la nueva estructura ocupacional que trae consigo el crecimiento económico. Además contribuye a acentuar ese proceso la alta tasa con que se multiplica la población y en particular la fuerza de trabajo; también lo hace la insuficiencia del dinamismo económico, aunque su mejoramiento, como lo muestra la experiencia de muchos países, no es por sí mismo condición suficiente para modificar en la medida que sería deseable esa estructura socioeconómica.

Esa estructura se vincula por otra parte con la de la productividad intersectorial; y en cada uno de los sectorees se caracteriza por las diferencias significativas que se registran en el producto por persona ocupada y en el dispar dinamismo con que se acreciente esta variable. Asimismo la estructura socioeconómica tiene relaciones notorias con la estructura institucional y de relaciones de poder, y con el grado de participación de los distintos grupos sociales; de manera tal que esas relaciones de poder contribuyen a reforzar dicho proceso inequitativo, concentrador y excluyente, en vez de corregirlo.

En estas condiciones no existen factores con suficiente dinamismo que actúen espontáneamente para cambiar la naturaleza del proceso socioeconómico, al menos en los plazos prudenciales que exigen la solución de estos problemas y la trascendencia de las tensiones sociales que se generan. Son, por lo tanto, limitados los efectos que pudieran ejercer políticas y medidas de carácter parcial. El problema debe abordarse a través de estrategias y políticas de carácter integral que incidan en el establecimiento de condiciones institucionales y estructurales que tiendan a una nueva orientación del proceso de desarrollo para lograr determinadas finalidades sociales. La naturaleza y magnitud de los aspectos que se deben considerar puede ilustrarse con los indicadores estadísticos sobre la distribución del ingreso, la magnitud de la pobreza extrema y el grado de ocupación de la fuerza de trabajo.

2. *Distribución del ingreso extremadamente desigual*

La fuerte desigualdad en la distribución del ingreso puede apreciarse en los estudios de la CEPAL basados en las últimas cifras disponibles a principios del decenio pasado para un grupo de diez países. No obstante el tiempo transcurrido, puede considerarse que en sus aspectos fundamentales esas cifras continúan siendo representativas de la situación actual. Estos estudios demuestran que la distribución familiar del ingreso varía apreciablemente de unos países a otros. En términos generales, los países que tienen un producto por habitante más elevado poseen estructuras menos desiguales en la distribución del ingreso familiar. Este aspecto es más evidente cuando se examina la magnitud de la participación que corresponde al grupo social de los tramos superiores y que abarca el 10% de las familias.

Si en estos diez países se interpola la distribución teórica que correspondería al conjunto de ellos, se obtienen los siguientes resultados sobre la distribución personal del ingreso: i) un 10% de las familias concentra el 44% del ingreso total; ii) un 40% de las familias ubicadas en las escalas inferiores sólo recibiría el 8%; y iii) el 50% de las familias correspondientes a las escalas intermedias percibiría el restante 48% del ingreso.

Aunque no existen estudios completos sobre el tema, se estima en términos generales que las políticas impositivas y el acceso y distribución de los servicios prestados por el Estado, así como otras medidas específicas, en la mayoría de los casos no llegan a modificar apreciablemente estos módulos de distribución. Por el contrario, buena parte de estos servicios y otras subvenciones acaban por beneficiar en buena medida a los estratos intermedios o superiores.

Como quiera que sea, se comprueba que en el dinamismo y las características del proceso económico influye fundamentalmente una reducida parte de la población que percibe una gran proporción del ingreso. Así, por ejemplo, el 20% de familias de ingresos altos concentran entre un mínimo de 55% y un máximo de 65% del ingreso personal total.

Estos módulos de desigualdad representan en sí mismos situaciones de extrema ine-

quidad y de profunda inestabilidad social, lo cual se agrava por la alta proporción de la población cuyos ingresos no son suficientes para atender a sus necesidades esenciales.

3. *La magnitud y extensión de la pobreza*

Según investigaciones de la CEPAL basadas en datos correspondientes a principios de los años setenta, el 40% de las familias de la región vivía en condiciones de pobreza, ya que sus ingresos no eran suficientes para atender las necesidades esenciales previstas. Esto significaría unos 110 millones de personas para aquella época, que en el mejor de los casos se han mantenido en la misma magnitud absoluta hasta el presente. Como el porcentaje varía según los países, si bien en algunos la magnitud relativa de la pobreza es menor, en otros, en cambio, es mucho mayor que el promedio señalado. Evidentemente, en los países de mayor ingreso medio por habitante o con una distribución menos desigual, la proporción de la población situada por debajo de la línea de pobreza es más reducida.

La proporción de familias pobres es mucho más alta en las zonas rurales, y abarca casi dos tercios de las situaciones de pobreza totales. El otro tercio se localiza en las poblaciones periféricas urbanas; se trata de los trabajadores sin tierra, de miembros de explotaciones familiares de subsistencia y de asalariados de baja calificación que están subocupados. En las zonas urbanas, las familias que sufren esa situación están vinculadas con los servicios personales y el comercio, y se trata de trabajadores por cuenta propia, desocupados o personas subocupadas con un ingreso muy bajo.

La gravedad de estas situaciones se manifiesta todavía más si se toma en cuenta que las familias en condiciones de indigencia, es decir, aquéllas cuyos ingresos son inferiores al gasto que deberían realizar para tener una alimentación adecuada, representan el 20% de la población total y alrededor de la mitad de las situaciones de pobreza. Por supuesto que, también en este aspecto, el porcentaje varía de un país a otro.

Un tema central que interesa examinar concierne a las relaciones entre el proceso de crecimiento económico, la distribución del ingreso, las situaciones de pobreza y el grado de ocupación, aunque sólo existe información parcial en la región sobre estas materias. Sin embargo, tomando en cuenta los numerosos estudios realizados respecto a las interrelaciones de esas variables en América Latina y otras áreas, podrían anticiparse algunas conclusiones.

En las primeras etapas del desarrollo económico la distribución personal del ingreso en la economía en su conjunto tiende a concentrarse, disminuyendo la participación de los grupos sociales situados en los tramos inferiores, al mismo tiempo que aumenta la proporción del ingreso que perciben los grupos de mayores ingresos y una parte de la población de los tramos intermedios altos. En etapas más avanzadas, la proporción del ingreso que corresponde a las escalas inferiores tiende a elevarse, es decir, que el ingreso medio de las escalas inferiores aumenta más que el ingreso medio de la sociedad en su conjunto.

Esto se explica, entre otras razones, por los cambios que se operan en la estructura ocupacional y sus remuneraciones, en el marco de un proceso de crecimiento económico. En este proceso desempeña un papel importante el grado de desigualdad o de concentración en cada uno de los sectores económicos, las diferencias en el ingreso medio de cada sector y la magnitud de la población activa correspondiente. En América Latina cabría esperar que con la disminución de la importancia relativa de la población activa vinculada con la agricultura, la proporción del ingreso que perciben las escalas inferiores (40% de la población total, por ejemplo) debiera tender a elevarse. Sin embargo, esto aparentemente no está ocurriendo.

La explicación puede encontrarse en los siguientes aspectos: i) dentro de cada sector la distribución tiende a concentrarse, por las modificaciones debidas al proceso de modernización y por la persistencia de una cantidad importante de mano de obra redundante; ii) la disparidad del ingreso entre los distintos sectores, y particularmente entre el agropecuario y el resto de las actividades no se ha reducido, o al menos no lo ha hecho en una magnitud significativa para influir sobre la distribución global; y iii) si bien disminuye la proporción de la

población activa en el sector agropecuario, no es menos cierto que al mismo tiempo se acrecienta o se mantiene la alta proporción de la población activa que se registra en el sector agropecuario tradicional o campesino, y la emigración de las zonas rurales contribuye a acrecentar o mantener una importante proporción de la población activa urbana en actividades marginales, con baja productividad y muy reducido nivel de ingreso.

En consecuencia, prevalece una fuerte inflexibilidad estructural a toda política que trate de mejorar la distribución, porque ésta depende, en parte, de la disminución de la población desocupada, o subocupada con bajísimos niveles de producividad, en las actividades rurales tradicionales y en el sector marginal urbano. En otras palabras, se debe elevar la proporción de la ocupación en los sectores de creciente productividad y más altas remuneraciones. Se requiere, por lo tanto, una adecuada acción política deliberada y un ritmo de crecimiento económico acelerado, así como una mayor capacitación de la fuerza de trabajo.

La proporción de la población que vive en condiciones de pobreza, es decir, la que obtiene un ingreso de magnitud insuficiente para atender un presupuesto determinado de consumos esenciales, muy probablemente ha tendido a disminuir con el proceso histórico de crecimiento económico; pero la magnitud absoluta de esa población no se ha reducido necesariamente, sino que más bien parece que ha tendido a aumentar, según se infiere de algunas investigaciones parciales realizadas últimamente.

En esta materia caben dos reflexiones: una, que este proceso es relativamente lento, según ha podido comprobarse en países donde el crecimiento económico ha sido comparativamente intenso; y la otra, que en un análisis a largo plazo debiera incorporarse además el concepto de pobreza relativa, porque desde el punto de vista de la evaluación social no es lógico ni justo apreciar la situación de un sector social en relación con un ingreso mínimo que se mantiene fijo, mientras crece significativamente el ingreso por habitante de los otros grupos sociales. Habría que completar el análisis considerando, por ejemplo, una línea de pobreza que se eleve a medida que aumenta el ingreso medio global, de acuerdo con cierta relación.

Si se adoptara este criterio no se llegaría a la misma conclusión que se anotó antes acerca de la disminución relativa de la pobreza. En cambio, se comprobaría que, de acuerdo con ciertos datos históricos de algunos países, el ingreso medio de los tramos superiores se acrecienta en términos absolutos y relativos, en una magnitud mucho mayor que el ingreso medio de los sectores sociales de los tramos inferiores. En otras palabras, mientras los sectores pobres con un ingreso bajo se han beneficiado escasamente con el proceso de desarrollo económico, los sectores intermedios altos y los de mayores ingresos han percibido la mayor parte del crecimiento del ingreso derivado del desarrollo económico.

Está claro, por lo tanto, que el indicador que refleja la evolución del ingreso medio por habitante para la sociedad en su conjunto no es un indicador satisfactorio de la evolución del bienestar social, ya que en definitiva tiende a reflejar más bien la evolución del ingreso por habitante o por persona ocupada de los estratos sociales más altos. Por consiguiente, habría que elaborar otros índices más representativos de este concepto de bienestar social.

4. *El problema de la desocupación*

Como es notorio, las situaciones de pobreza están asociadas a la desocupación y la subocupación. Se estima que para la región en su conjunto la desocupación y subocupación afectan al equivalente del 28% de la población económicamente activa. Es muy probable que esta situación haya tendido a agravarse desde mediados de los años setenta, por el debilitamiento registrado en el ritmo de crecimiento económico en muchos países. La desocupación abierta es muy alta en numerosos países y abarca una proporción relativamente constante de la fuerza de trabajo, que para la región en su conjunto se estima en casi 6%. Mayor es la magnitud de la población activa subocupada o con ingresos inferiores a un mínimo preestablecido, la que se estima en 22%, y más de la mitad de ella se radica en las zonas rurales. Como es natural, la estructura de las situaciones de pobreza se asemeja en cierto modo a la estructura de la desocupación.

Indudablemente, a juzgar por la magnitud

de las situaciones de desocupación y subocupación, así como por la amplitud y gravedad de la pobreza, puede anticiparse que esa evolución ha distado mucho de ser satisfactoria. En ello han gravitado —entre otros— tres aspectos fundamentales, a saber: la tasa relativamente alta con que crece la población económicamente activa, la modernización e incorporación de adelantos tecnológicos, y finalmente el ritmo de crecimiento económico.

La disponibilidad de mano de obra ha crecido, en la mayor parte de los países latinoamericanos, con una rapidez que puede considerarse vertiginosa, si se la compara con la experiencia que tuvieron antes los países industrializados. A esto cabe agregar la cuantiosa magnitud de la población en edad activa que se halla desocupada o subocupada. En estas circunstancias, el proceso de modernización se ha llevado adelante incorporando métodos y técnicas que se han elaborado, al menos hasta el presente, para aplicarlos en situaciones de dotación de recursos y otros factores que caracterizan a los países desarrollados, y que se diferencian significativamente de las condiciones que prevalecen en la región. Esas técnicas continúan sustituyendo el insumo de trabajo y acrecentando la densidad de capital. Se comprenderá entonces los efectos que ellos pueden tener en la oferta de empleo en los países en desarrollo, donde las técnicas modernas se incorporan cuando una altísima proporción de la población económicamente activa se halla vinculada a las actividades tradicionales en el sector rural, y a las actividades marginales o de baja productividad en los sectores periféricos urbanos.

No obstante la insistente prédica sobre la necesidad de crear tecnologías adecuadas o adaptar la de los países industrializados para promover una mayor absorción de la fuerza de trabajo, poderosas fuerzas conducen a la aplicación de los diseños y procesos disponibles en el mercado, o difundidos por las empresas productivas. En estas condiciones, el ritmo del crecimiento económico tiene que ser mucho más alto para promover una absorción de la fuerza de trabajo que evite el agravamiento de los problemas de ocupación, y todavía más alto si, además se pretende mejorar la situación de empleo para la sociedad en su conjunto.

Es interesante considerar algunos aspectos concretos de este problema, a base de las últimas informaciones estadísticas que ha elaborado el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). La ocupación en los sectores organizados de las actividades modernas urbanas ha crecido apreciablemente, tal vez a un ritmo anual que dobla el crecimiento del total de la población económica activa. También se habría elevado, aunque en escasa medida, la ocupación en la agricultura empresarial. Sin embargo, el efecto que sobre la ocupación total tiene la elevación rápida del empleo en los sectores urbanos, y eventualmente en el sector agrícola moderno, ha resultado relativamente limitado, puesto que gran parte de la población económicamente activa está vinculada con las actividades agropecuarias tradicionales o campesinas y con los sectores marginales de las actividades urbanas.

B. LA DECLINACION DEL RITMO DEL CRECIMIENTO ECONOMICO. SU RECUPERACION E INESTABILIDAD

1. *El crecimiento económico y la evolución del sector externo*

Para apreciar las condiciones que caracterizan la evolución económica de los países latinoamericanos al iniciarse los años ochenta, y para evaluar la naturaleza de los problemas que deben enfrentarse, es ilustrativo hacer una breve mención a la experiencia del decenio anterior. Durante ese lapso la evolución económica de los países latinoamericanos fue notablemente diversa, y sus ritmos y estructuras experimentaron cambios de profunda significación. El proceso alcanzó un marcado dinamismo en algunos países y fue comparativamente más lento en otros, y, en general, se evolucionó de un período de auge a una situación de especial debilitamiento para lograr en estos últimos años una moderada recuperación, en un clima de gran inestabilidad e incertidumbre, particularmente para los países no exportadores de petróleo.

El ritmo de crecimiento de la región en su conjunto durante los años setenta (algo inferior al 6% anual) demuestra que en los hechos la región continuó con su moderado dinamismo histórico, sin intensificarlo como podría haber-

se anticipado dada la experiencia más favorable de los primeros años del decenio. Influyó en esto la declinación del ritmo de crecimiento que se comprueba a partir de 1975, y que no obstante su recuperación en algunos años, conformó hasta 1980 el período de menor crecimiento de toda la posguerra. Durante esa segunda mitad de la década pasada, los países importadores de petróleo tuvieron que enfrentar los problemas de balance de pagos determinados principalmente por el deterioro de la relación de precios del intercambio y por el encarecimiento extraordinario de las importaciones de combustibles; en la mayoría de los casos trataron de ajustarse a las nuevas circunstancias, esforzándose en mantener cierto ritmo de crecimiento.

El curso de la economía mundial, y en particular la evolución de los países industriales con los cuales América Latina mantiene la mayor parte de sus relaciones externas, tuvo especial influencia en ese movimiento de auge y declinación del ritmo de crecimiento, y los serios problemas que afectan a la economía mundial han tenido evidentes efectos y repercusiones en la situación y perspectivas de la evolución ulterior de los países latinoamericanos. En consecuencia, será de particular interés recordar, aunque sólo sea de manera esquemática, el ciclo de esas interrelaciones de los factores internos y externos para comprender mejor la naturaleza de los problemas que actualmente enfrenta América Latina, y de esta manera esclarecer los aspectos esenciales que debe considerar la estrategia o las políticas tendientes a acelerar el ritmo del crecimiento económico en los años ochenta.

En el curso del decenio anterior pueden identificarse claramente tres aspectos esenciales, a saber: i) el período de auge de los primeros años del decenio, que fue en parte la continuación de un proceso iniciado durante los últimos años de la década de 1960; ii) la crisis del ritmo del crecimiento económico a mediados de los años setenta; y iii) la moderada e inestable recuperación a partir de 1975.

Durante los primeros cuatro años del decenio de 1970 se intensificó el dinamismo económico de la región, considerada en su conjunto, y se elevó la tasa anual de expansión del producto interno, que se aprecia en más del 7% por año. Si bien este crecimiento estaba determinado, principalmente, por un número muy reducido de países, no es menos cierto que el mejoramiento fue de carácter general y abarcó, en distintos grados, a la mayoría de los países de la región. Factores dinámicos de singular importancia fueron, por un lado, las políticas nacionales orientadas directamente a impulsar el crecimiento económico, y por otro, la activa demanda externa que se originaba en la evolución favorable de la economía de los países desarrollados hasta 1973. Contribuía a este proceso el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y una disponibilidad más flexible de financiamiento externo. Esta experiencia demostró que cuando existen condiciones externas favorables, la región es capaz de impulsar un proceso dinámico de inversión y de expansión reales de la economía, de vastos alcances.

En 1974 se modificó apreciablemente el panorama económico latinoamericano y el curso de la economía mundial. Los países exportadores de petróleo se beneficiaron con un importante aumento de sus precios y esto incidió en la elevación del ingreso real y en el acrecentamiento de su capacidad de compra externa. En cambio, los países no exportadores de petróleo, se enfrentaron con la debilidad de la demanda externa, debido a la recesión económica en los países desarrollados, al mismo tiempo que sufrían el deterioro de la relación de precios del intercambio. Durante ese año estos países continuaron todavía expandiendo su inversión y el producto interno, acrecentando considerablemente sus importaciones. De esta manera incurrieron en un cuantioso déficit en las cuentas corrientes de sus balances de pagos que fue atendido en parte con el uso de las reservas monetarias y el resto con el uso de financiamiento externo.

En 1975 el empeoramiento de las condiciones externas se tradujo en una significativa disminución de la capacidad de importación de los países latinoamericanos, y no obstante la contracción o ajuste que experimentaron las importaciones, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó por sobre las altas cifras registradas en el año anterior. El ritmo del crecimiento económico se redujo

drásticamente, pues sólo fue de 3%, es decir, casi igual al aumento de la población.

A partir de 1976 el proceso económico se caracterizó por su manifiesta inestabilidad y una difícil recuperación de conjunto. El ritmo de crecimiento económico es muy irregular y varía considerablemente de un país a otro. La tasa media de crecimiento en el período 1975-1980 fue de 5% por año. En este promedio gravitó particularmente un número muy reducido de países, como Brasil y México, que elevaron dicho promedio, mientras la mayoría de los países continuaron en condiciones más difíciles de extrema vulnerabilidad externa y con su lento ritmo histórico de crecimiento.

Es notorio pues que la evolución del sector externo influyó directamente en el curso seguido por los países latinoamericanos, con variada intensidad y en uno u otro sentido. Y esto sin dejar de reconocer que las políticas internas han sido el otro factor de importancia en la aceleración o debilitamiento del dinamismo económico. En la práctica, las situaciones creadas desde mediados de los años setenta llevaron a una expansión de la deuda externa que tuvo ulteriores repercusiones, particularmente por la incidencia en los balances de pagos de los servicios de la deuda externa, configurando así un nuevo cuadro de vulnerabilidad externa.

En términos generales puede decirse que, frente a diversas opciones, la política adoptada por la mayoría de los gobiernos se fijó el objetivo fundamental de promover las condiciones adecuadas para evitar la contracción o reducción drástica del ritmo de crecimiento económico. Persistieron en sus políticas de promoción de las exportaciones y elevaron el endeudamiento externo para atender a las necesidades de importaciones.

2. *La expansión de las exportaciones y la evolución económica durante los últimos años*

Un hecho notable de la evolución de estos últimos años fue el incremento registrado en el volumen de las exportaciones de casi todos los países de la región. Estas señalaron un ritmo medio de crecimiento mucho más alto que la tasa histórica, y mayor aún que la que se operó en los primeros años de la década anterior. En esto influyó la política adoptada por los países latinoamericanos para promover deliberadamente la expansión de las exportaciones; el incremento de la demanda mundial gracias a la recuperación del ritmo de crecimiento económico de los países industriales después de la contracción de 1975, aunque sin alcanzar el dinamismo mostrado antes de la recesión; la demanda externa para reponer existencias, como así también factores de especulación en un clima de inflación mundial; reducción de los costos por la devaluación del dólar, y las condiciones favorables que se crearon al acentuarse la capacidad competitiva de los países en desarrollo, en particular de los latinoamericanos, sobre todo en los rubros de la industria liviana y los productos básicos con cierto grado de elaboración, que se tradujeron en importantes corrientes de exportaciones no tradicionales.

Con todo, el mayor volumen de las exportaciones no consiguió atenuar los graves problemas de balance de pagos de los países importadores de petróleo. Y esto por varias razones:

i) el incremento del valor de las importaciones determinado especialmente por la inflación en los países industriales y por la elevación de los precios del petróleo para los países importadores. Estos vieron aumentar significativamente la proporción que representan las importaciones de combustibles en relación con las importaciones totales o con los ingresos corrientes de divisas derivados de los valores de las exportaciones. Así, por ejemplo, el valor de las importaciones netas de combustible representaba en 1973 el 8.4% de las importaciones totales de bienes, y esa proporción se elevó en 1979 al 23.8%;

ii) el deterioro de la relación de precios del intercambio;

iii) la inflación generalizada en los países industriales que alzó los precios de los bienes manufacturados que los países en desarrollo deben importar;

iv) el incremento de los servicios financieros por el endeudamiento que se ha venido acumulando y la elevación de las tasas de interés;

v) la necesidad de recuperar determinados niveles de importaciones, después de la con-

tracción de mediados de la década de 1970 para sustentar el incremento del producto interno;

vi) la necesidad de mantener reservas monetarias en ciertos niveles, los que se han venido elevando debido a la inflación mundial y por la naturaleza de las entradas de capital destinadas a inversiones a corto plazo o al financiamiento de empresas privadas.

En estas condiciones, la preservación de cierto ritmo de crecimiento, o su aceleración en los últimos años, se ha logrado en los países no exportadores de petróleo en condiciones precarias, y se ha acentuado la vulnerabilidad externa de esas economías. Esto se pone de manifiesto en la elevada magnitud que representan los déficit en cuenta corriente de los balances de pagos, que para los países no exportadores de petróleo fueron de 3.4% con respecto al producto y de 13.8% con respecto a la formación interna de capital en el año 1979; también en la elevada proporción de los ingresos corrientes de exportación que representan los servicios financieros de la deuda y los beneficios de la inversión directa, que en 1979 alcanzó al 44.5%; en la magnitud de la deuda externa y, finalmente, en el deterioro de la relación de precios del intercambio por el alza de los precios de las importaciones de bienes industriales y de petróleo.

No se vislumbran a corto plazo cambios fundamentales que puedan hacer que los países latinoamericanos importadores de petróleo superen esta situación, salvo que se operen cambios importantes en la organización institucional y en la estructura y funcionamiento de la economía mundial, así como también en las políticas nacionales.

En primer lugar, hay cierto consenso en el plano técnico y político de que el ritmo del crecimiento de los países industriales que actualmente absorben casi dos tercios de las exportaciones latinoamericanas será de escasa magnitud en el próximo año y que su recuperación posterior alcanzaría en todo caso una tasa media significativamente inferior a la que lograron estos países hasta 1973. Para los países socialistas también se anticipa un ritmo de crecimiento muy inferior al experimentado en períodos pasados. Sobre estas bases, cabe concluir que la demanda de importaciones procedentes de los países en desarrollo, y en particular de América Latina, evolucionaría lentamente, y que los precios reales de los productos primarios o de sus derivados con cierto grado de elaboración no verían estimulada su alza, salvo se den condiciones climáticas adversas para los productos agropecuarios. En consecuencia, lo más probable es que los países no exportadores de petróleo continúen viendo deteriorarse la relación de precios del intercambio en los próximos años, en la medida en que persista la inflación en los países industriales y suban los precios reales del petróleo.

El recrudecimiento de medidas proteccionistas en los países industriales reforzaría esas tendencias, al limitar el acceso a sus mercados de diversas ramas de productos industriales de particular interés para América Latina, por disponer ésta de capacidad efectiva o potencial para acrecentar su producción con vistas a expandir sus exportaciones.

En cuanto a la utilización de financiamiento externo, que en los últimos años contribuyó a mantener cierto ritmo de crecimiento económico, se anticipan diversas situaciones que pueden configurar serias dificultades para continuar canalizando hacia los países en desarrollo los fondos disponibles en los mercados financieros y los cuantiosos excedentes que acumularán los países exportadores de petróleo. Es claro que la conjunción de estos diversos elementos es marcadamente desfavorable y probablemente no llegaría a concretarse en toda su intensidad. Pero, con todo, esta identificación de las tendencias y problemas que afectan a las principales variables externas del crecimiento económico y sobre las cuales se volverá más adelante, tiene gran utilidad para señalar los aspectos fundamentales que deben considerarse en relación con la instrumentación de un nuevo orden económico internacional, que trata de promover la nueva EID.

C. ENERGIA

América Latina posee recursos abundantes de las tres clases de energía comercial de mayor importancia tradicional: hidrocarburos (petróleo y gas natural), hidroelectricidad y carbón mineral, aunque su distribución es muy heterogénea en el ámbito regional. Las fuentes hidráulicas son importantes y se encuentran

más uniformemente repartidas; en cambio, no ocurre lo mismo con los hidrocarburos ni con el carbón mineral, cuyas reservas conocidas se encuentran considerablemente concentradas en pocos países. En el primer caso, por ejemplo, casi el 80% de estas reservas están ubicadas en Venezuela y México, y algo parecido ocurre con el carbón, pues Colombia y México reúnen el 60% de las reservas conocidas.

En contraste con esta situación, la estructura de la demanda de energía en todos los países se ha basado fundamentalmente en el petróleo. A pesar de que sólo cinco de ellos lo producen en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades, el consumo regional de este combustible representa más del 60% del total de energía comercial utilizada en la región. Si al consumo de petróleo se agrega el de gas natural, que se obtiene generalmente asociado a él, el consumo total de hidrocarburos representa el 75% del consumo total de energía. La hidroelectricidad, en cambio, ha sido poco utilizada en relación con el potencial de producción, y más reducida es la importancia del carbón mineral como energético.

Se observa así, en la mayoría de los países, una notable diferencia entre las estructuras de la oferta y la demanda de energía, que da lugar a una fuerte dependencia del petróleo importado para satisfacer las necesidades internas.

El dinamismo y las transformaciones productivas y tecnológicas que han caracterizado al desarrollo económico en la posguerra se aprecian con gran claridad en la elevación que ha experimentado el consumo de energía y en las transformaciones de sus fuentes primarias. A largo plazo (1950-1975) el consumo de energía total de la región en su conjunto creció a un ritmo que se aproxima a 5.5% por año, es decir, acompañó al crecimiento del producto interno bruto. En cambio, el consumo de energía comercial o moderna experimentó un aumento mucho más rápido que el del producto interno, ya que su ritmo de crecimiento se acercó a 7% por año. Este proceso se originó en los importantes cambios ocurridos en las fuentes de energía, como consecuencia de su propio desenvolvimiento tecnológico, y en particular en los cambios estructurales de la producción y la demanda interna que trajo consigo el desarrollo económico. En 1950 la producción de las fuentes tradicionales no comerciales satisfacía en la región en su conjunto cerca de 40% del consumo total y en 1976 sólo alrededor de 15%.

En contraposición a lo ocurrido en el consumo, la producción de energía comercial sólo creció 4% por año en el período 1950-1975. Y como consecuencia de tan dispar evolución, América Latina vio disminuir, en términos relativos, sus saldos exportables. Así, en 1950 la región consumía en forma de derivados un 27% de su producción de petróleo y un 17% de su producción de gas natural; en 1975 esos porcentajes se habían elevado a 57 y 43%, respectivamente. De esta manera, la región continuó siendo un exportador neto de combustibles, aunque la tendencia apuntaba a una rápida disminución de sus márgenes exportables. Con posterioridad esta situación ha tendido a modificarse en cierta medida con el incremento de la producción y nuevas corrientes de exportación procedentes principalmente de México.

La situación y perspectivas difieren mucho de un país a otro y en esto gravita particularmente la alta participación que tienen los hidrocarburos y el peso de sus importaciones en el abastecimiento de las necesidades internas. Una clasificación de los países según su grado de dependencia de las importaciones de petróleo muestra diferencias notables. Así se ubican, por un lado, los países exportadores netos; y por otro lado, los importadores, en los cuales la participación del petróleo importado en el consumo total varía considerablemente de un país a otro.

D. LA ASIMETRIA Y VULNERABILIDAD DE LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

Durante los años setenta se transformaron profundamente las formas de inserción de América Latina en la economía mundial y se intensificó en ella el proceso de internacionalización y de vinculación con los países industriales de economía de mercado. Desempeñaron un papel preponderante en este proceso las empresas transnacionales y también la banca privada internacional, por la importancia que ésta ha logrado como fuente de financiamiento externo de los países latinoamericanos. Por su parte, los gobiernos han impulsado políticas de mayor

apertura externa en los diversos aspectos económicos, financieros y tecnológicos. Manifestaciones concretas de las nuevas relaciones y problemas que se presentan se advierten en la participación de las empresas transnacionales; en el ritmo y composición del comercio exterior; en la evolución de la relación de precios del intercambio; en la magnitud del financiamiento externo y en las fuentes que lo proveen, y en el grado de endeudamiento externo.

Las empresas transnacionales tienen una importante participación en la producción manufacturera. Dominan en sectores estratégicos, de mayor dinamismo y de más rápido avance tecnológico; en particular, en las industrias químicas, de metales básicos, mecánicas y en la industria automotriz. Menor es su participación en las industrias tradicionales donde gravitan las empresas nacionales. El grueso de sus operaciones está dirigido al mercado interno y en menor medida a las exportaciones. Y a través de ellas se canaliza una significativa proporción de las importaciones, del financiamiento externo y de la incorporación tecnológica que realizan los países de la región. En esta situación es evidente que las empresas transnacionales deben desplegar una acción congruente con la política de desarrollo que adopten los gobiernos nacionales. En consecuencia, se hace necesario establecer determinadas normas de conducta para las empresas transnacionales con el fin de asegurar esa compatibilidad. Al mismo tiempo, habrá que promover nuevas formas o mecanismos que conduzcan hacia una cooperación más estrecha de las empresas transnacionales en relación con las políticas y planes o programas que decidan los gobiernos nacionales.

Las exportaciones experimentaron un proceso de doble diversificación. Se acrecentaron las exportaciones de bienes industriales, que para la región en su conjunto llegaron a representar el 20% de las exportaciones totales, pero el incremento no tuvo un alcance uniforme y tendió a concentrarse en los países grandes y en algunos de tamaño mediano, por lo cual aquel porcentaje fue de mayor magnitud en ese grupo de países. Y, al mismo tiempo, se diversificaron las exportaciones nacionales de productos primarios y se iniciaron nuevas corrientes de productos agropecuarios y mineros, que han venido adquiriendo significativa importancia. De esta manera, han comezado a proyectarse en las exportaciones latinoamericanas los efectos de la industrialización y de los cambios productivos que venían produciéndose desde tiempo atrás en las economías nacionales.

En los últimos años, y en particular después de la contracción de 1975, las exportaciones latinoamericanas se expandieron con rápidez hasta lograr un ritmo de crecimiento que puede considerarse relativamente alto, en el marco de la evolución de todo el período de posguerra. Influyeron en este proceso la ampliación de la capacidad de producción industrial o agrícola que se había venido creando desde años anteriores y especialmente las políticas deliberadas de promoción de exportaciones que en los años recientes fueron todavía más activas por la presión que ejercieron los problemas de balance de pagos. Si se excluye a Venezuela, cuyas exportaciones disminuyeron o se estancaron, el conjunto de los países latinoamericanos mostraron un aumento medio de 8.9% por año durante el período 1977-1980 en el volumen de las exportaciones de bienes y servicios.

Desde fines de los años setenta se hizo evidente un movimiento hacia una mayor liberación de las importaciones, lo cual configuró en un gran número de países una nueva etapa de la política económica, distinta por cierto de la que imperaba en los años cincuenta y en los primeros años de la década de 1960. A principios del decenio de 1970 y con el apoyo de un mayor financiamiento externo, el coeficiente de las importaciones con respecto al producto interno tendió a aumentar. Sin embargo, en la segunda parte del decenio, por los problemas de balance de pagos que afectaron a muchos países, ese coeficiente tendió a descender para volver a aumentar recientemente, en el marco de una política de mayor liberalidad.

La composición de las importaciones exhibe características de especial significado para los análisis prospectivos. En primer lugar, se concentran en su mayor proporción en productos intermedios, combustibles y bienes de capital, por lo cual la demanda global de importaciones está íntimamente vinculada con el curso de la producción y de la inversión inter-

nas. En segundo lugar, el valor de las importaciones de combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo ha aumentado apreciablemente en la mayor parte de los países, por la necesidad de acrecentar los abastecimientos externos y por el alza de los precios, y están representando proporciones crecientes de los ingresos corrientes de divisas.

No obstante los avances que se han hecho en la diversificación de las exportaciones y particularmente en la incorporación de rubros industriales, América Latina sigue mostrando una estructura de comercio exterior típica de los países en desarrollo. En primer lugar, las exportaciones aunque más diversificadas en todas sus ramas, comprenden una alta proporción de productos primarios con distintos grados de industrialización, y una proporción relativamente baja de productos industriales. En cambio, las importaciones están compuestas en su mayor parte por combustibles y productos industriales que abarcan bienes intermedios esenciales y bienes de capital, de los cuales depende la actividad económica en general y la formación de capacidad de producción en particular. Asimismo, la baja proporción que registran las importaciones no industriales corresponde con frecuencia a abastecimientos externos de productos alimenticios, que tienen particular importancia para muchos países. Es evidente que la composición de las importaciones tenderá a mostrar un cuadro distinto en aquellos países que adoptaron políticas liberales con una gran apertura externa.

De esta manera se configura una estructura asimétrica de las relaciones económicas externas que tiende a perpetuarse por las políticas proteccionistas que adoptan los países industriales. En otras palabras, las importaciones representan combustibles y bienes esenciales para mantener y acrecentar la actividad económica y el proceso de crecimiento; mientras que las exportaciones registran una baja proporción de productos industriales que es imprescindible elevar para conseguir una estructura más equilibrada en las relaciones de intercambio y participar en los rubros que registran el mayor dinamismo en el comercio mundial.

En el contexto inflacionario que viene dominando la economía mundial, la evolución de los precios de los bienes primarios y manufacturados ha distado mucho de ser uniforme en esos distintos rubros y dentro de las ramas que los componen, con lo cual el efecto de las variaciones de la relación externa de intercambio ha incidido con variada intensidad y con resultados notoriamente distintos entre los países latinoamericanos. Como es sabido, los países exportadores de petróleo consiguieron acrecentar durante esta década la relación de precios del intercambio, con respecto a los niveles marcadamente deprimidos que se habían registrado en la década anterior. En los países no exportadores de petróleo, en cambio, esa relación ha tendido al deterioro en estos últimos años, aunque con variadas magnitudes. Si se considera el conjunto de estos países, se comprueba que el mejoramiento de la relación de intercambio los favoreció durante un período relativamente breve, especialmente en el bienio 1973-1974; en cambio, la posición de este conjunto de países tendió a deteriorarse con posterioridad y para ellos el índice de la relación de intercambio de los bienes y servicios refleja en los dos últimos años un nivel significativamente inferior al registrado a principios de los años setenta.

Se han producido cambios de vastos alcances en el financiamiento externo de América Latina, en cuanto al monto del financiamiento y a las fuentes de donde procede. El déficit en cuenta corriente de balance de pagos del conjunto de los países no exportadores de petróleo se ha venido acrecentando considerablemente, hasta representar en promedio durante los años setenta el 3.3% del producto interno bruto, relación muy superior a la que se registraba en los años sesenta, que fue de 1.9% en promedio. Las entradas de fondos extranjeros tendieron a superar en muchos países los déficit en cuenta corriente y contribuyeron a elevar las reservas de divisas, salvo en 1980, año durante el cual aumentó considerablemente el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos y los países financiaron parte de ese déficit con dichas reservas.

El otro hecho notable es el cambio trascendental producido en las fuentes de financiamiento. En efecto, en los años cincuenta y principios de los sesenta, el grueso de los capitales que ingresaban a América Latina eran de origen oficial y a largo plazo y, en parte, se

trataba de inversiones directas. En cambio, en el decenio de 1970 correspondieron en gran proporción a fuentes bancarias y comerciales privadas, fueron a corto y a mediano plazo y estuvieron sujetos a intereses crecientes. Se ha elevado, en consecuencia, el grado de compromiso que representan los servicios financieros externos con respecto al ingreso nacional y al valor corriente de las exportaciones. Por otra parte, cunde la preocupación por las posibilidades de que pueda continuar este sistema de financiamiento, debido a factores relacionados con el funcionamiento de la banca privada y con la gestión de la deuda por parte de los países prestatarios.

El resultado de ese proceso ha sido un aumento apreciable de la deuda externa, que de unos 10 000 millones de dólares en 1965 se habría elevado a alrededor de 150 000 millones de dólares a principios de 1980. En suma, ha tendido a configurarse una situación de vulnerabilidad externa que tiene una especial significación en el curso ulterior del crecimiento económico.

Los acuerdos de integración económica han tropezado con dificultades y no han logrado en la mayoría de los casos las metas y objetivos que se habían propuesto. No obstante, se han hecho significativos avances en inversiones multinacionales en infraestructura, particularmente en el campo de la energía, así como también progresos importantes en la expansión y diversificación del comercio intrarregional; ha estado aumentando la proporción de las exportaciones totales que se destina a los países de la región, con un mayor contenido de bienes industriales —productos intermedios y bienes de capital— que las exportaciones a otras áreas; y para algunos países estas corrientes han sido un factor dinámico de significación en determinados rubros.

II

Hacia una nueva orientación del desarrollo

A. HACIA UN PLANTEAMIENTO INTEGRAL Y ORGANICO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA TRANSFORMACION SOCIAL

Se han distinguido, pues, tres aspectos centrales en los problemas del desarrollo prevaleciente en la región. En primer lugar, y en el plano más general, la conformación de sociedades extremadamente inequitativas con una alta concentración de la riqueza y el ingreso, elevados índices de desocupación y la persistencia de la pobreza que abarca a un importante segmento de la población. En segundo lugar, la declinación del ritmo del crecimiento económico que se registra en la mayoría de los países latinoamericanos y cuya recuperación aparece condicionada por factores de inestabilidad e incertidumbre que se relacionan en buena parte con las variables externas. En tercer lugar, la asimetría que se continúa registrando con respecto a la estructura de las relaciones externas, por lo que atañe a la naturaleza de las corrientes de exportaciones e importaciones, y la evolución desfavorable de la relación de precios del intercambio en los países no exportadores de petróleo; a ello se agrega el creciente endeudamiento externo, con sus efectos reales y financieros sobre el ingreso nacional real, y el deterioro de los balances de pagos. Todo esto configura una situación de extrema vulnerabilidad e inestabilidad en el proceso de crecimiento económico.

Se trata, en consecuencia, de aspectos que conciernen a la estructura y funcionamiento del proceso económico y social, inherentes a ese proceso y cuya solución requiere cambios institucionales y estructurales en el orden interno y en el ámbito de la economía mundial, que incidan en un nuevo funcionamiento de la economía y la sociedad para alcanzar determinadas finalidades. A este respecto la experiencia latinoamericana y de otras áreas en desarrollo señala con claridad los aspectos y problemas que deben considerarse detenidamente cuan-

do se plantean estrategias y políticas de desarrollo destinadas a promover el crecimiento económico y el bienestar social en el marco de sociedades más equitativas.

Entre los objetivos y aspectos conceptuales que debieran integrarse en una estrategia de desarrollo, podrían identificarse los siguientes:

i) acelerar el crecimiento económico y la transformación productiva y tecnológica de las economías nacionales;

ii) promover una distribución equitativa del ingreso nacional y erradicar las situaciones de extrema pobreza en el menor plazo posible;

iii) estructurar una política económica adecuada que tienda al establecimiento de ciertas condiciones que permitan controlar o evitar los procesos inflacionarios;

iv) promover la transformación de las estructuras de las relaciones económicas externas y lograr condiciones adecuadas en el funcionamiento de las cuentas con el exterior de los balances de pagos;

v) estimular la participación económica, social y política activa de los distintos segmentos sociales en el proceso de desarrollo económico y social; asegurar el bienestar del niño, la participación de la juventud y la integración de la mujer;

vi) preservar la calidad y ampliar el potencial de uso del medio ambiente a fin de mejorar las condiciones de vida y sentar las bases de un desarrollo sostenible a largo plazo;

vii) preservar y estimular la autenticidad e identidad cultural y el desenvolvimiento de formas o estilos propios de vida; y

viii) mantener la soberanía sobre los recursos propios, y la autonomía nacional en la conducción del proceso de desarrollo.

La elaboración de una estrategia que incorpore esos diversos elementos, así como otros objetivos y conceptos a ellos relacionados, es indudablemente un desafío extraordinario al conocimiento y la experiencia disponibles sobre política económica y social, y la aplicación de tal estrategia representa además una delicada tarea política.

La aceleración del crecimiento y la transformación productiva y tecnológica de la economía, son imprescindibles para fortalecer las economías nacionales y crear bases de sustentación que faciliten la ejecución de una política social. En particular, la intensificación del dinamismo económico se hace necesaria para aumentar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo, favorecer la acumulación y facilitar la aplicación de políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso y resolver las situaciones de extrema pobreza, mediante la incorporación activa de la fuerza de trabajo a actividades de alta productividad. El desarrollo económico es, pues, una condición necesaria pero no suficiente para lograr determinadas finalidades vinculadas a la mejor distribución de los frutos del crecimiento económico y la erradicación de la pobreza.

La estructura tecnológica de la economía, la distribución de los activos o de la riqueza y las relaciones de poder entre distintos grupos sociales, en las condiciones prevalecientes en América Latina, crean situaciones de resistencia e inflexibilidad en la determinación de la distribución primaria del ingreso.

Esa distribución puede modificarse por la acción de otros factores y especialmente por la captación de recursos que lleva a cabo el Estado a través del sistema impositivo, por la distribución de esos recursos en remuneraciones personales y en diversas transferencias, y por el acceso de los distintos grupos sociales a los bienes y servicios que produce el Estado.

No existen informaciones concretas en América Latina para conocer con razonable precisión las diferencias que pueden registrarse entre las distribuciones antes y después del pago de impuestos. Según algunas investigaciones parciales, parecería que la distribución del ingreso familiar después del pago de impuestos y de la asignación de los bienes y servicios a los sectores beneficiados, no registra diferencias significativas, especialmente para los grupos pobres. Más aún, parecería que, en forma directa o indirecta, los bienes y servicios que suministra el Estado, e incluso las obras de infraestructura, tienden a reforzar la desigualdad en la distribución debido a que esos servicios son aprovechados en una alta proporción por los sectores intermedios y altos, y en menor medida, por los sectores pobres que se ubican en los tramos inferiores de la distribución. De esta manera, los sectores intermedios y altos reciben una contrapartida de los impuestos que

pagan, aun cuando éstos se sujeten a un sistema progresivo.

En verdad, la determinación de la naturaleza y alcances de las medidas concretas que debieran adoptarse para el mejoramiento de la distribución del ingreso dependen, en buena parte, de las condiciones económicas, sociales y políticas peculiares de cada país. Sin embargo, es posible señalar algunos aspectos o principios básicos válidos para las distintas situaciones que pueden identificarse en el marco del sistema económico y social que predomina en la región.

Uno de esos aspectos concierne a la llamada pugna distributiva. Toda medida que tienda a mejorar la participación de un sector o grupo social desatará la reacción de otros sectores que se consideran afectados, frustrando los propósitos de mejorar la distribución; es lo que ocurre cuando una elevación de los salarios es trasladada por los empresarios a los precios para mantener su participación en el ingreso real.

El segundo aspecto concierne a las relaciones entre distribución del ingreso y crecimiento económico. Es evidente que una redistribución del ingreso en favor de sectores que tienen una propensión al ahorro menor que la de otros sectores, puede incidir finalmente en una disminución de la acumulación y posteriormente del ritmo de crecimiento económico.

Habría, en consecuencia, que elaborar una política que al mismo tiempo que tienda a disminuir las tremendas diferencias del ingreso disponible entre los distintos grupos sociales, impulse el acrecentamiento de la acumulación tendiente a elevar la capacidad de producción y la eficiencia de las unidades económicas. Se trata de conciliar una mejor distribución del ingreso con el mayor dinamismo del crecimiento económico, para evitar las frustraciones de que dan cuenta numerosas experiencias. Por supuesto que en este contexto pueden plantearse políticas de diversa naturaleza, siempre que en definitiva lleven a contener o disminuir el consumo de los grupos de altos ingresos que concentran una gran proporción del ingreso. Se ampliarían así los recursos para inversión física y humana y se impulsaría la ocupación con mejores niveles de productividad e ingreso. Esto además de las reformas institucionales y estructurales que incidan en otros aspectos básicos como, por ejemplo, el acceso a la tierra y las reformas agrarias.

La erradicación, en un plazo prudencial, de las situaciones de pobreza tiene un significado más concreto que los planteamientos sobre la mejora de la distribución del ingreso. En los hechos, estos objetivos tienen alcances más amplios e incorporan los objetivos sobre la pobreza.

La magnitud de las situaciones de pobreza puede asociarse a dos elementos básicos: uno, la magnitud del ingreso medio de la sociedad en su conjunto, y el otro la distribución familiar de ese ingreso. Países de bajo ingreso medio por habitante presentan, generalmente, una alta proporción de la población con ingresos inferiores a los considerados necesarios para atender un presupuesto de consumo que satisfaga las necesidades esenciales. En cambio, generalmente, es menor la proporción de pobres en sociedades de mayor ingreso medio por habitante.

Las investigaciones realizadas, aunque con datos incompletos, demostrarían que la proporción de pobres en la población total tiende a disminuir con el crecimiento económico; no obstante, por la alta tasa con que se multiplica la población, esa reducción no significa que necesariamente disminuya la magnitud absoluta de la pobreza. La aceleración del dinamismo económico y social que se postula impulsaría el proceso de incorporación de la población económicamente activa a actividades de mayor productividad e ingreso, pero, dada la magnitud y extensión de las situaciones de pobreza, el proceso de absorción sería relativamente lento. De ahí la necesidad, por razones de equidad y justicia social, de complementar la estrategia con un programa concreto que aborde la solución de este problema en plazos más prudentes. Es conveniente tomar en cuenta que en los dos próximos decenios, las migraciones rurales contribuirán a desplazar la pobreza del campo a la ciudad, aunque indudablemente las situaciones de pobreza continuarán teniendo una incidencia apreciable en las explotaciones familiares de baja productividad e ingreso y entre los trabajadores sin tierra.

Los objetivos que se proponen acelerar el crecimiento económico, mejorar la distribu-

ción del ingreso, erradicar las situaciones de pobreza y promover la participación económica y social de todos los sectores sociales, ejercerán fuertes presiones inflacionarias y causarán desequilibrios de magnitud y naturaleza no deseables en las cuentas con el exterior. Esto derivará de la expansión y los cambios que se registrarán en la demanda interna y en las importaciones, a lo que habrá que agregar el persistente aumento de los servicios de la deuda acumulada.

En consecuencia, tendría que programarse la acción en el campo económico y financiero de tal manera que, junto con promover los cambios y transformaciones que se postulan, se eviten o controlen las presiones inflacionarias, las cuales, como es sabido, perjudicarían la realización del programa económico y social y en particular dañarían a los grupos de menores ingresos.

El esfuerzo deberá ser singularmente intenso en aquellos países que tradicionalmente arrastran una inflación crónica. Por otra parte, todos los países se verán afectados por el proceso de inflación mundial que parece intensificarse y extenderse más de lo previsto.

Para fortalecer las bases de sustentación de la economía nacional y establecer relaciones más justas de intercambio con el exterior, se requieren modificaciones profundas en la estructura del comercio que tiendan a disminuir su asimetría, proyectando a las relaciones externas los cambios productivos y tecnológicos que se den en la estructura de la economía en su conjunto. Se necesita, además, un monto adecuado de financiamiento externo en condiciones que apoyen el esfuerzo nacional de desarrollo.

Ese esfuerzo de desarrollo depende fundamentalmente de la movilización de los recursos propios; pero, para lograr una utilización más eficiente de esos recursos, se precisa la cooperación económica internacional, especialmente para que se facilite el acceso a los mercados de las exportaciones de productos manufacturados con un creciente contenido tecnológico. Estos componentes externos de la estrategia se hacen aún más necesarios en estos momentos cuando recrudecen las medidas proteccionistas en los países industriales, y el financiamiento externo procede en gran parte de la banca privada internacional, con condiciones y costos más desfavorables que los que ofrecían las instituciones financieras multilaterales.

Debe asegurarse la participación real y activa de la población entera en todos los aspectos del proceso de desarrollo. Es preciso establecer o mejorar mecanismos nacionales que garanticen a la mujer su plena igualdad con el hombre, con miras a su integración al proceso de desarrollo, que es una meta importante de los países de la región; dentro de este marco deben propiciarse medidas que garanticen una mayor participación de la mujer en la vida económica, política, social y cultural de la región, y también revaluar el papel de la mujer latinoamericana en la sociedad, esforzándose por mejorar su imagen social. Todos los países asimismo deben conceder alta prioridad al objetivo de movilizar e integrar a la juventud en el proceso de desarrollo.

En el marco de una estrategia de desarrollo integral también se hace necesario considerar la dimensión ambiental. Para ello es preciso destacar ciertos aspectos básicos de las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo: i) el entorno biofísico natural y construido —el medio ambiente— es el sistema material de sustentación de la vida en sociedad, que proporciona la superficie terrestre y la infraestructura para el despliegue de la actividad humana, los materiales y energía que requiere su reproducción y desarrollo, y el medio para la reabsorción de los residuos que genera; ii) la sociedad y la naturaleza se conforman mutuamente a través de los procesos socioeconómicos, de asentamiento humano y de conocimiento científico y técnico; iii) los ecosistemas naturales pueden ser alterados y especializados por el hombre para aumentar la productividad, pero a riesgo de reducir o de destruir su capacidad de regeneración; y iv) el desarrollo es en realidad un estado avanzado de transformación de la naturaleza en un medio ambiente producido y construido.

En la medida en que esto se comprenda bien, y se tome en cuenta en la planificación y en la acción práctica, se estará en condiciones de aprovechar al máximo las potencialidades del medio ambiente como una de las bases fundamentales para lograr los objetivos del desa-

rrollo. Sin embargo, muchas de las características de los patrones de desarrollo del pasado, y también del estilo contemporáneo, están limitando la capacidad de acción y afectan crecientemente aquellas funciones clave del medio ambiente, por lo que representan severas limitaciones para un proceso adecuado y sostenible de desarrollo, tanto desde el punto de vista del potencial productivo, como de las condiciones de vida, en especial de los sectores más pobres.

Las políticas destinadas a compatibilizar los objetivos socioeconómicos del desarrollo con una administración y manejo ecológicamente adecuados de los recursos y el medio ambiente, deben tener muy en cuenta la diversidad de situaciones y condiciones ecológicas, culturales y sociopolíticas de los países de la región. Como la diversidad de los problemas y potencialidades ambientales sólo han venido a reconocerse cabalmente en los últimos años, hay por delante una amplia y urgente tarea de diagnóstico y de desarrollo conceptual, metodológico y operativo, para incorporar la dimensión ambiental a una estrategia integral del desarrollo.

B. LA ACELERACION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO Y SUS EXIGENCIAS

1. *Las perspectivas del crecimiento económico y la definición de una meta normativa*

La necesidad de acelerar el crecimiento económico de los países latinoamericanos en el contexto de una estrategia integral que se proponga una distribución equitativa del ingreso y el acrecentamiento del bienestar social de toda la población, se impone, entre otras razones, por la magnitud y gravedad de los problemas sociales que tenderán a agravarse por el elevado crecimiento que se producirá en la población económicamente activa.

Es evidente que la incorporación productiva de la fuerza de trabajo disponible exigirá un dinamismo del desarrollo económico mucho más intenso que el que se observó en la región en el pasado y mucho más, por cierto, que el que se dio en promedio en la segunda mitad de los años setenta. Tampoco debe olvidarse que con la aceleración del crecimiento económico también se intensifica el incremento del producto por persona ocupada, como resultado de los avances que deben operarse en la transformación productiva y en el desenvolvimiento de nuevas formas de producción. Durante este proceso se acrecienta, sabido es, la dotación de capital requerida por hombre ocupado, y aumenta fuertemente el volumen de producción para absorber la misma cantidad de fuerza de trabajo.

Se plantea, por lo tanto, un serio problema de naturaleza técnica y política para definir una meta cuantitativa de crecimiento económico, ya que para ello deben apreciarse debidamente las condiciones internas y externas que inciden actualmente en la evolución de la actividad económica y en la evolución ulterior de determinados aspectos que tienen especial influjo en el ritmo del desarrollo económico.

Podría dudarse quizás acerca de la utilidad de fijar una meta cuantitativa para los países o para la región en su conjunto, sobre todo en el clima de inestabilidad e incertidumbre que caracteriza el curso de importantes variables o factores del crecimiento. Sin embargo, la determinación de metas cuantitativas y el examen de sus diversas connotaciones es de gran utilidad, porque ilustra sobre la intensidad del dinamismo que se postula, sobre la naturaleza y magnitud de los esfuerzos que tendrán que realizarse, y sobre la profundidad de las reformas institucionales y estructurales que deberán llevarse a cabo en la esfera nacional y en el plano internacional. Por otra parte, una meta cuantitativa representa un elemento básico para juzgar o evaluar los progresos realizados en relación con las finalidades establecidas. Es necesario, pues, hacer una distinción clara entre una evaluación de las perspectivas del crecimiento económico y la determinación de una meta normativa o indicativa de ese crecimiento. Se examinarán entonces, en primer lugar, algunos aspectos que permiten apreciar las perspectivas de evolución, para considerar después los factores más importantes de una meta de carácter normativo.

En un examen sobre las perspectivas inmediatas de la evolución económica global de los países latinoamericanos, habría que hacer una primera clasificación entre países exportadores de petróleo y países no exportadores de petróleo. Se estima que los precios reales de los combustibles continuarán mejorando y que, por lo tanto, los países exportadores de petróleo tendrán una relación externa de precios persistentemente favorable, con lo cual el sector externo no representará una restricción para avanzar en el proceso de desarrollo. Por el contrario, estos países fortalecerán su capacidad de compra externa, su crecimiento económico y su capacidad para imprimir una orientación social al funcionamiento de sus economías.

Los países no exportadores de petróleo iniciarán los años ochenta en condiciones francamente desfavorables y de extrema vulnerabilidad con respecto a las variables externas, las cuales, en esencia, seguirán restringiendo las posibilidades de mantener o elevar el ritmo del crecimiento económico.

En efecto, deben tomarse en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

i) el grado de endeudamiento externo y sobre todo el peso de los servicios financieros, muy elevados en relación con el producto interno y con los ingresos corrientes provenientes de las exportaciones. Esta situación varía considerablemente entre un país y otro;

ii) este endeudamiento externo se ha realizado, en buena parte, con los bancos privados internacionales en condiciones onerosas, y el mecanismo por el cual se canalizan las corrientes de capitales presenta ahora ciertas dificultades para su continuación en el futuro inmediato;

iii) las perspectivas de crecimiento económico de los países industriales con los cuales se mantiene el grueso de las relaciones económicas y financieras son francamente desfavorables, pues su ritmo de crecimiento económico sería extremadamente bajo en los primeros años del decenio de 1980; podría intensificarse con posterioridad, pero en todo caso será inferior al que se venía logrando hasta 1973;

iv) esto debilitaría la demanda de bienes procedentes de los países en desarrollo, y la situación se agravaría si se materializaran o acrecentaran las medidas proteccionistas en los países industriales; y

v) a todo ello habría que agregar el persistente efecto del aumento de los precios reales del petróleo en los balances de pagos de los países importadores.

En estas condiciones, las perspectivas de que se acelere el crecimiento económico del grupo de países no exportadores de petróleo, considerados en su conjunto, son desfavorables, al menos para alcanzar una meta deseable. Y esto no tanto por las restricciones internas, que una política adecuada podría resolver —aunque debe reconocerse que para algunos países ellas son de significativa importancia— sino por el estrangulamiento y vulnerabilidad derivados de las variables externas. Cabe preguntarse entonces en qué grado el ritmo de crecimiento económico de los países latinoamericanos depende de la evolución económica de los países industriales y de la economía mundial. A este respecto, puede decirse que en el marco de las relaciones actuales hay un alto grado de dependencia estructural, cuyos alcances se examinaron en el capítulo anterior.

Durante los años setenta la evolución del crecimiento económico de los países latinoamericanos siguió una trayectoria bastante paralela a la que registró el ritmo de crecimiento en el conjunto de los países industriales. Sin embargo, la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos fue bastante mayor que la de los países desarrollados; esto significa que los países de la región consiguieron mantener cierto ritmo de crecimiento económico, evitando una mayor contracción o la recesión económica que en otras circunstancias se hubieran producido.

En esto influyeron, por un lado, la capacidad de producción lograda por estos países, la mayor integración y diversificación de las economías nacionales, la expansión que se produjo en sus exportaciones y, especialmente, la disponibilidad de financiamiento externo que permitió cubrir los crecientes déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, e incluso acrecentar las reservas monetarias internacionales. Es muy sabido, sin embargo, que este modelo de crecimiento que se apoya en el financiamiento externo tiene después de cierto

tiempo serias limitaciones, por el endeudamiento acumulado y el peso de su servicio.

En la determinación de una meta cuantitativa de crecimiento para los años ochenta, es preciso tomar muy en cuenta los elementos que caracterizan las condiciones iniciales, así como sus perspectivas de evolución. Sin embargo, no se trata de extrapolar estas tendencias, sino examinar qué cambios debieran operarse en las condiciones y políticas de orden interno y externo para acelerar el dinamismo del desarrollo económico. Se trata, por lo tanto, de establecer una meta u objetivo de carácter normativo o indicativo, que sea razonablemente viable si se promueven los cambios estructurales e institucionales y la aplicación de medidas de política que conformen un programa de acción integrado.

A este respecto la nueva EID establece una meta de crecimiento de 7% anual del producto interno bruto para el conjunto de los países en desarrollo, lo que significaría un crecimiento de 4.5% del producto por habitante.

En los estudios prospectivos realizados por la Secretaría se examinaron diversos escenarios de desarrollo económico para los años ochenta; y entre ellos se escogió un escenario normativo de crecimiento, que incluye entre otros los siguientes elementos:

i) una aceleración del dinamismo económico de mayor intensidad que la que indican las proyecciones de las tendencias históricas, para que, mediante políticas adecuadas, se opere una contribución positiva a la solución de los problemas de la desocupación y la erradicación de las situaciones de extrema pobreza;

ii) una meta mínima que permita duplicar el producto por habitante en un plazo no mayor de 15 años, como norma de carácter general para todos los países; y

iii) la materialización del alto potencial de crecimiento económico que se aprecia en algunos países, con lo cual la meta de crecimiento puede resultar en algunos casos superior al mínimo antes establecido.

Para la región en su conjunto la meta de crecimiento anual sería algo mayor de 7%; esto significaría para América Latina una tasa anual de expansión económica aproximadamente igual a la registrada en los primeros cuatro años del decenio de 1970. Pero hay una diferencia muy importante; mientras en aquel período el crecimiento se concentraba principalmente en un muy reducido número de países, ahora se postula una aceleración que abarca a todos los países de la región.

En suma, puede considerarse como razonablemente justificada la meta de duplicar el producto interno bruto para la región en su conjunto hacia fines de los años ochenta, lo cual significa, como se dijo, un crecimiento anual de algo más del 7%. Sin embargo, debido a las situaciones prevalecientes, el ritmo de crecimiento podría ser algo inferior a aquel promedio en los primeros años del decenio, y algo mayor en su segunda mitad.

2. *El ahorro y la inversión*

El logro de esa meta de crecimiento exigirá un fuerte incremento de las inversiones: su coeficiente con respecto al producto tendrá que elevarse a más del 25% para la región en su conjunto. En principio, se estima que esto no constituirá un escollo insalvable, porque la región ha dado pruebas, sobre todo durante el período de auge, de una notable capacidad para promover inversiones de cuantiosa magnitud. El ahorro interno tendrá que aumentar apreciablemente si, tal como sería deseable, el financiamiento externo guarda razonable proporción con la inversión y las exportaciones.

Sin embargo, debe hacerse notar que las condiciones y trayectorias que se configuran en este escenario varían de uno a otro país de la región, y a muchos de ellos la aceleración del ritmo de crecimiento exigirá aumentos relativos mucho mayores de la inversión y el ahorro interno y, por lo tanto, un esfuerzo más intenso que a otros. Asimismo, es evidente que la importancia relativa del financiamiento externo, en comparación con el producto y la inversión, habrá de ser también significativamente diferente entre unos y otros.

3. *Crecimiento y estructura sectorial*

La producción del sector agropecuario tendría que expandirse con mayor rapidez que en el pasado, ya que para la región en su conjunto debiera registrarse una tasa anual de más de 4%, y tal vez hasta de 4.5% por año. Esta meta

para la producción agropecuaria es congruente con el ritmo global del crecimiento del producto, y se hace imprescindible para satisfacer la expansión de la demanda interna —que deriva del crecimiento del ingreso y los propósitos de erradicación de la pobreza extrema o de las situaciones de indigencia— y acrecentar los saldos exportables de la región.

Diversos estudios proporcionan elementos de juicio que demuestran que es viable acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria, recurriendo más que antes a la elevación de la productividad de la tierra cultivada, pero lo que también es muy importante, ampliando a la vez las áreas de cultivo.

La industrialización debe adquirir un dinamismo relativamente intenso, con una tasa de crecimiento anual de algo más de 8.5%, lo que significa un proceso de industrialización mucho más rápido y profundo que en el pasado. Se tendrán que encarar nuevas actividades de mayor contenido tecnológico y que exigen grandes inversiones de capital en las ramas de productos intermedios esenciales y de bienes de producción. En esta nueva etapa, la industrialización deberá realizarse en las mejores condiciones de eficiencia económica, ya que la materialización del crecimiento postulado exige una expansión considerable del intercambio de productos manufacturados entre los países de la región y de las exportaciones a los países desarrollados y a otras regiones en desarrollo.

El crecimiento postulado también supone una acentuada transformación sectorial y tecnológica de las economías de los países latinoamericanos. La participación del sector agropecuario disminuiría apreciablemente, al mismo tiempo que aumentaría la del sector manufacturero. El dinamismo de este proceso y los índices de la composición sectorial del producto variarían entre los diversos países, y se continuarían registrando importantes diferencias entre ellos en su grado de desarrollo durante los próximos 20 años.

Se registraría, además, un fuerte aumento del producto por persona ocupada, como reflejo del intenso proceso de transformación tecnológica que se difundiría en las economías nacionales y que tendría carácter casi general para los distintos grupos de países, aunque mostrando mayor intensidad en el sector manufacturero que en el agrícola y en el conjunto de la economía. Este dispar crecimiento de la productividad entre sectores económicos y dentro de ellos plantea serios problemas que tendrán que considerarse al formular políticas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso nacional.

Pese a la elevación de los índices de productividad, se promoverá una mayor absorción de la fuerza de trabajo que —para la región en su conjunto— igualaría el aumento que se produciría en la población económicamente activa. Con todo, esto no resolvería en plazos relativamente breves el problema de la desocupación, por la importante masa a la que afecta la subocupación y la desocupación abierta; sin embargo, se promoverían mejores niveles en la productividad y el ingreso de ese segmento de la población. La estructura del empleo tendría que experimentar cambios importantes, no sólo en su distribución sectorial, sino también en su composición en relación con la naturaleza de las ocupaciones y su grado de calificación. Esto plantea, en consecuencia, la necesidad de capacitación de la población económicamente activa, que en algunos países debería considerarse de manera muy especial.

4. *El problema de la energía*

El análisis de las necesidades de energía es motivo de especial preocupación, por la gran incidencia que ellas tienen en las estrategias tecnológicas y de política económica del proceso de desarrollo. En actuales circunstancias se trata, como es sabido, de un aspecto clave que debería tomarse en cuenta para juzgar la factibilidad de los mismos escenarios, dado que la naturaleza básica y complementaria de la energía como factor de producción de bienes y servicios, hace de ella una de las características del estilo de desarrollo de esta era industrial.

Se estima que el consumo global de energía medido en términos de la utilización de fuentes primarias, creció a largo plazo —en el período de postguerra— a una tasa media cercana al 5.5% por año; de este modo, en la región en su conjunto el incremento de las necesidades de energía acompañó al crecimiento del producto interno bruto. Mucho mayor fue el

crecimiento registrado en el consumo de energía comercial (casi 7% por año), debido a la sustitución de fuentes tradicionales.

En virtud de los aumentos que se están registrando en los precios reales de los derivados del petróleo y del gas natural, que suministran a la región en su conjunto más del 75% del abastecimiento total de energía moderna, cabría esperar que la elasticidad de la demanda con respecto al producto tendiera a disminuir y que se aplicaran políticas deliberadas para contener los consumos de energía en determinados sectores o para determinadas finalidades. Pero, al mismo tiempo, es evidente que el ritmo de crecimiento económico y el dinamismo de la transformación productiva y tecnológica que implica el escenario de desarrollo económico que se está considerando, significa de hecho un aumento apreciable del producto por persona ocupada y un mayor insumo de energía, de acuerdo con las pautas tecnológicas conocidas. En consecuencia, salvo que se concibieran otros estilos de desarrollo, puede suponerse que las necesidades de energía, no obstante las economías que puedan realizarse, aumentarán a un ritmo más alto que en el pasado y tenderán a duplicarse en un período de 10 a 12 años, de acuerdo con la meta normativa de crecimiento económico postulada.

La región, considerada en su conjunto, es exportadora neta de energía hacia el resto del mundo; sin embargo, como ya se dijo, los saldos exportables han venido disminuyendo apreciablemente. Esta situación puede modificarse en cierta medida con las nuevas corrientes de exportación, principalmente de México. Como es natural, las tendencias señaladas no sólo se deben a falta de dinamismo de la producción de las fuentes de energía primaria, sino también, y quizás primordialmente, a la política de conservación de recursos adoptada por algunos países, como es el caso de Venezuela. En la actualidad, no más de cinco países son realmente exportadores netos de hidrocarburos, mientras que todos los demás son importadores netos, si bien varía el grado en que dependen de las importaciones.

En el plano nacional se presentan situaciones muy distintas. Por un lado, los países exportadores de petróleo han fortalecido su capacidad de financiamiento, y se ampliarán aún más sus posibilidades de acelerar su desarrollo económico en la medida en que continúen mejorando para ellos la relación de precios del intercambio. Por otro lado, el conjunto de países no exportadores de petróleo encara perspectivas de variada naturaleza; en algunos, la importancia de los abastecimientos externos de combustible con respecto a las proyecciones de la demanda total, así como la gravitación de sus costos en los ingresos corrientes de divisas, son relativamente bajas. Su demanda de importaciones de hidrocarburos tenderá a crecer en distinta magnitud según la evolución de la producción nacional y los resultados de las medidas y políticas energéticas que adopten. Se pueden agravar sus problemas de balance de pagos, pero, muy probablemente, no lleguen a representar un obstáculo insalvable que limite más severamente que otros factores el objetivo de acelerar el ritmo del crecimiento económico.

En cambio, en otro grupo numeroso de países, de diversos tamaños, el grado de dependencia y la importancia relativa de los costos de las importaciones son mucho mayores y aumentan día a día. En mucho de esos países el problema energético adquiere una gran importancia y el planteamiento de escenarios de crecimiento económico no puede desvincularse de las perspectivas y los programas energéticos. En estos países la economía de energía, la sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas convencionales y no convencionales, la reducción de la dependencia de las importaciones de petróleo y el incremento de las exportaciones para acrecentar las disponibilidades de poder de compra externo, deben considerarse como objetivos ineludibles de las estrategias y políticas de desarrollo. Objetivos estos que se están persiguiendo con destacado vigor en algunos casos, procurándose sustituir en cierta medida las importaciones de petróleo con energía nacional procedente de la biomasa.

C. LOS CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES QUE DEBEN OPERARSE EN LAS RELACIONES ECONOMICAS EXTERNAS

1. *Los requerimientos de importaciones y la capacidad de compra externa*

Desde mediados de los años sesenta y hasta 1974, el volumen de las importaciones creció rápidamente y en una magnitud mayor que la del producto interno en la mayoría de los países de la región. Esto se dio en el marco de cambios estructurales hacia relaciones más abiertas con el exterior, diversificación de las exportaciones, mayor uso del financiamiento externo y una activa participación de las empresas transnacionales en la economía de los países de la región. Con posterioridad, y por los graves problemas de balance de pagos en los países no exportadores de petróleo, el dinamismo de las importaciones disminuyó al extremo de que en algunos casos éstas bajaron en cifras absolutas. En años más recienes sin embargo tendieron a recuperarse.

En la CEPAL también se han examinado las proyecciones que podrían tener las importaciones en un proceso dinámico de crecimiento, tomando en cuenta diversos elementos de juicio sobre las características de ese proceso, y en especial la correlación de las importaciones con el producto y la inversión. De este análisis se desprende que las necesidades de importación tenderían a crecer para casi todos los países y para la región en su conjunto, a un ritmo algo más alto que el del incremento del producto interno bruto. En el escenario normativo que aquí se está considerando, las importaciones crecerían a un ritmo de 8.0% por año. De esta manera, hacia 1990 el valor —a precios constantes de 1975— de las importaciones de bienes y servicios sería 2.6 veces mayor que el promedio registrado en el trienio 1976-1979 y su estructura continuaría acentuando la importancia predominante de los productos intermedios y de los bienes de capital, correspondiendo a estos últimos el mayor aumento relativo.

Se ve por lo tanto con claridad que el poder de compra externo tendrá que expandirse mucho más que en el pasado para poder satisfacer esa demanda de importaciones de bienes y servicios. Tal expansión emanará de tres fuentes principales: i) volumen y diversificación de las exportaciones; ii) evolución de la relación de precios del intercambio; y iii) magnitud que puedan alcanzar la inversión y el financiamiento externos. Así, por ejemplo, si se admitiera que la relación de precios del intercambio habría de mantenerse en los niveles de 1979 y que el financiamiento externo neto —equivalente al déficit en cuenta corriente del balance de pagos— continuaría registrando durante los años ochenta una relación con respecto al producto interno similar a la que registraron los países de la región durante los años setenta, resultaría que para la región en su conjunto los ingresos de exportación de bienes y servicios deberían aumentar a parejas con las importaciones (8% por año durante el decenio), y hacia 1990 el financiamiento externo neto representaría en promedio el 2.8% del producto interno bruto, y alrededor de la quinta parte de las exportaciones.

Es claro que las necesidades de exportación se reducirían si el financiamiento externo neto fuera mayor, lo mismo que ocurriría si mejorase la relación de precios del intercambio. Se ha calculado que las necesidades de exportación de bienes y servicios crecerían 7% por año si el financiamiento externo neto se incrementara aún más durante los años ochenta, hasta representar 4.4% del producto interno bruto hacia 1990. En esta situación, los servicios de la deuda externa y las utilidades de las inversiones extranjeras tenderían a constituir proporciones muy elevadas de los ingresos corrientes de exportación, y configurarían situaciones de difícil manejo en la práctica; además, en la estructura de crecimiento económico que esto supondría, el coeficiente de ahorro interno tendería a disminuir cuando se acelerara el crecimiento económico. Por supuesto que este esquema podría mejorarse apreciablemente si se introdujesen cambios favorables en las condiciones de una efectiva transferencia de recursos reales hacia los países en desarrollo.

2. *Ritmo y estructura de las exportaciones y los problemas de balance de pagos*

Conviene, por lo tanto, examinar las proyecciones de la demanda externa en relación con

esas necesidades de exportación de América Latina, y la naturaleza y alcances de los cambios estructurales que deberán promoverse en el orden internacional para impulsar la expansión del comercio de los países en desarrollo. Existen varios estudios de la CEPAL y de otras instituciones que responden a distintas hipótesis acerca del crecimiento económico mundial y en particular acerca del ritmo del crecimiento económico de los países industriales.

Uno de los análisis, efectuado esencialmente sobre la base de relaciones históricas, arroja los siguientes resultados: si el comercio mundial se expandiera a una tasa anual de alrededor del 7% y la región mantuviera una tendencia análoga a la del pasado, las exportaciones de la región crecerían aproximadamente en 5% por año. Con este comportamiento, la participación regional en el comercio mundial de productos básicos y combustibles seguiría bajando, en tanto que en el de productos manufacturados aumentaría a un ritmo análogo al del comercio mundial de estos productos (8 a 9% al año).

Sin embargo, como se ha destacado en páginas anteriores, en la década de 1970 los países latinoamericanos realizaron notables esfuerzos por alterar la tendencia histórica aplicando políticas de promoción y diversificación de sus exportaciones. En los últimos años de ese decenio, las tendencias experimentaron cambios importantes en ciertos aspectos; así, es interesante anotar que en 1977-1980 las exportaciones latinoamericanas crecieron a un ritmo anual cercano al 8.9%, no obstante la contracción del volumen de las exportaciones de Venezuela.

Esta experiencia proporciona elementos de juicio para fundamentar la posibilidad de que las exportaciones latinoamericanas muestren mayor dinamismo que el logrado hasta mediados de los años setenta. Es evidente que la aceleración del crecimiento económico propuesto, así como los cambios en la estructura productiva y tecnológica exigen también modificaciones en el ritmo y estructura de las exportaciones que necesitan para materializarse, y además alteraciones sustanciales en la economía mundial hacia la conformación de un nuevo Orden Económico Internacional. No puede pensarse que el financiamiento externo sea la fuente principal para atender el déficit de balance de pagos que resultaría si las exportaciones evolucionaran en los años ochenta según el ritmo de crecimiento histórico que experimentaron hasta 1974; esto no sería viable por la magnitud del déficit y por la frustración del ahorro interno que una política de ese tipo lleva aparejada. Se necesitan la cooperación internacional y cambios profundos en la política de los países desarrollados para facilitar el aumento y diversificación de las exportaciones más allá de lo que sugieren las tendencias históricas.

Otros aspectos complementarios que deben considerarse son el mejoramiento y estabilidad de la relación externa de intercambio y las posibilidades de comprimir las importaciones sin afectar el ritmo del crecimiento económico postulado, y cambios fundamentales en las fuentes y condiciones del financiamiento externo que permitieran elevar su participación más allá de lo previsto.

El crecimiento de las exportaciones deberá analizarse en relación con su composición y con los mercados a los que tengan acceso. Se examinará, en primer lugar, el aspecto relacionado con su ritmo y estructura. Se anotó antes que durante los años setenta se acentuó el proceso de diversificación de las exportaciones que se venía operando desde fines del decenio anterior, y esto ocurrió en los rubros de productos primarios y merced a la creciente incorporación de productos manufacturados. Con todo, para la región en su conjunto, las exportaciones de productos industriales sólo representan alrededor de 20% del total y se concentran en los países grandes y en algunos medianos. Como es natural, esta estructura de las exportaciones deberá cambiar en favor de una mayor participación de los productos industriales, incluyendo rubros de más avanzado contenido tecnológico, y deberá hacerlo de manera congruente tanto con la transformación productiva y tecnológica que el proceso de desarrollo económico implica, como con una estrategia de desarrollo que trata de mantener cierto grado de apertura externa para favorecer la asignación más eficiente de los recursos y el aumento de la productividad. Un razonamiento similar, especialmente en materia de dotación de recursos, debiera hacerse con respecto al mayor dinamismo que deberán lograr las exportaciones de

productos primarios con un creciente grado de elaboración; dándose en este caso además el hecho material de la gran magnitud que representan estos rubros en las exportaciones totales de la región y sobre todo en los países medianos y pequeños.

El aumento considerable que requieren las exportaciones latinoamericanas en los años ochenta deberá abarcar, por lo tanto, los diversos rubros de productos primarios con mayor grado de elaboración, nuevas corrientes de exportación, y el acrecentamiento y diversificación de los productos industriales que representan las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Es sabido que en el campo de los productos primarios América Latina ha estado perdiendo participación en ese comercio mundial; bastaría que la región mantuviera una determinada proporción del mismo y que se le facilitara el acceso a los mercados de los países industriales para que estas exportaciones aumentaran, en su conjunto, a un ritmo significativamente mayor que en el pasado. Con todo, son los productos industriales los que deben constituirse en los rubros más dinámicos de las exportaciones latinoamericanas.

En estos últimos años el valor de las exportaciones totales de América Latina se distribuyó así: cerca de dos tercios correspondió a ventas a los países desarrollados, algo menos del 20% a ventas a los mismos países latinoamericanos, algo menos del 10% a ventas a los países socialistas y 4% a ventas a otras áreas en desarrollo. En estas condiciones, es evidente que el logro de las metas de exportación que exige el crecimiento económico de la región dependerá mucho, sobre todo en una primera etapa, de un mayor acceso a los países industriales que absorben actualmente una proporción tan alta como la ya señalada. Y esto dependerá, a su vez, de la evolución de la demanda externa de esos países y especialmente de las políticas que tiendan a eliminar las conocidas restricciones de todo orden que limitan el acceso a sus mercados, y de políticas de reestructuración de su actividad económica interna que promuevan las condiciones básicas para una nueva inserción expansiva de los países en desarrollo en la economía mundial. En este plano, las perspectivas para el futuro inmediato son francamente desfavorables por el lento ritmo de crecimiento económico de los países industriales y el recrudecimiento de las medidas proteccionistas.

Los estudios realizados también demuestran con toda claridad que no obstante los resultados positivos que puedan lograrse para acrecentar y diversificar las exportaciones a los países desarrollados, la expansión del comercio intrarregional aparece como una condición necesaria para acelerar el desarrollo de los países latinoamericanos. Este comercio ha venido aumentando a un ritmo más alto que el realizado con el resto del mundo. A principios del decenio de 1960 las exportaciones a la región representaban sólo 8% del total y ahora llegan a 17%;[1] además, estas corrientes de bienes tienen una composición distinta a la del comercio con el resto del mundo, pues predominan en ellas ramas nuevas de productos intermedios industriales y de bienes de capital.

Es evidente, por otra parte, que la expansión del comercio con los países socialistas y con otras regiones en desarrollo debiera ser asimismo el otro objetivo complementario, para aprovechar el extraordinario potencial que ofrecen esas áreas. Por lo demás, este objetivo figura en las políticas nacionales y se están haciendo algunos avances interesantes en este campo.

Las fluctuaciones y el deterioro de la relación de precios del intercambio tienen efectos importantes, favorables y desfavorables en los resultados de los balances de pagos y en el curso de la inversión y del ingreso real de los países latinoamericanos. En los estudios prospectivos de la CEPAL se ha supuesto una relación de precios del intercambio constante al nivel del año 1979. Se describió antes la posición relativa que alcanzaron estos índices durante los años setenta. Convendría agregar que, con respecto a 1979, la relación de intercambio tendió a mejorar en 1980, pero se deterioró fuertemente para los países no exportadores de petróleo. Las perspectivas sobre la evolución de dicha relación distan mucho de ser alentadoras, sobre todo a corto y mediano plazos, debido al costo creciente de las importaciones procedentes de los países industriales, el alza

[1] De los países y territorios del Caribe, estas cifras sólo incluyen a Haití y la República Dominicana.

del precio de los combustibles y a la inestabilidad e incertidumbre vinculadas a los precios de los productos primarios. En la medida en que se deterioren las relaciones externas de precios se agravarán los problemas de balance de pagos. De ahí la importancia capital que asignan los países latinoamericanos y los países en desarrollo a lograr la estabilidad de los precios reales de los productos primarios, a niveles remuneradores, en el mercado internacional.

El modelo de este escenario de desarrollo económico supone un crecimiento de las importaciones relativamente más alto que el del producto interno bruto. La elasticidad que registran las importaciones proyectadas con respecto al producto es menor que la registrada en los primeros años del decenio de 1970; sin embargo, los modelos presentan una estructura de crecimiento relativamente abierta si se la compara con la que operaba en etapas pasadas cuando predominaba el llamado modelo de sustitución de importaciones. Esta tendencia a la apertura se ha visto reafirmada por la evolución del comercio exterior en los cuatro últimos años.

Cabría preguntarse si no sería posible lograr el crecimiento económico propuesto con una elasticidad de las importaciones inferior a la que resulta de estos estudios. Esta pregunta adquiere importancia trascendental en estos momentos, frente a la acentuación del proteccionismo y a la resistencia de los países desarrollados a adoptar medidas efectivas para expansión del comercio con las regiones en desarrollo, en el marco de un proceso de reestructuración de la economía mundial. Si bien no puede pretenderse una respuesta técnica precisa sobre la base del instrumental analítico global que se está considerando, caben algunas observaciones de carácter general al respecto. Diversos elementos de juicio indican que en el marco del estilo de desarrollo prevaleciente, la elasticidad de las importaciones que resulta de los estudios cuantitativos puede considerarse como razonable desde el punto de vista de una determinada estructura de crecimiento con cierto grado de apertura; en este sentido, podría pensarse que al menos los países grandes y algunos medianos están en condiciones, por la capacidad industrial que han logrado y la mayor amplitud de sus mercados nacionales, de avanzar en cierta medida en la sustitución de importaciones de bienes intermedios esenciales y de bienes de capital. Es indudable que una política de esta naturaleza debiera concebirse en el contexto de la expansión del comercio intrarregional, pues ésta facilitaría una solución más eficiente que la 'contracción' del coeficiente de importaciones en el plano nacional.

REVISTA DE LA CEPAL
Diciembre de 1981

Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos

*Carlos Filgueira**

El principal objetivo de este artículo es estudiar qué papel ha jugado el consumo en las estrategias económicas y políticas que han seguido recientemente los países del cono sur de la región. En el centro de su análisis el autor coloca una aparente paradoja, cuyo sentido procura desentrañar: por un lado, en estas sociedades existe un crecimiento considerable del consumo de bienes duraderos y otros artículos 'sofisticados', provenientes sobre todo de la importación, el que suele ser presentado como una manifestación del éxito de aquellas estrategias; por otro, en las mismas sociedades existe tanto una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso como un deterioro de la cobertura de las necesidades básicas de los estratos más pobres.

Para aclarar esta paradoja, el autor comienza por un análisis crítico del significado que el consumo suele tener en la teoría económica e insiste en la necesidad de tomar en consideración sus aspectos sociológicos, que lo convierten en un punto de confluencia importante de las dos disciplinas. A continuación explora la información estadística disponible para describir los patrones de concentración y difusión del consumo de bienes duraderos, en especial para el caso chileno, y finaliza con una síntesis de sus proposiciones principales. Entre estas últimas sugiere que las nuevas y a veces paradójicas pautas de consumo que adoptan los distintos estratos sociales en aquellas sociedades sólo pueden ser comprendidas en el marco de tendencias globales que impulsan hacia la creación de formas de organización social, donde la relativa ausencia de otras maneras aceptadas de realización personal y participación social otorgan al consumo 'moderno' un papel central en los planes de vida personales y en los principios de integración social.

*Consultor de la CEPAL y Director del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

I

Introducción

1. Durante las últimas décadas, América Latina conoció una profunda transformación de sus estilos de vida y pautas de consumo. Un sostenido proceso de difusión de objetos materiales, propio de las sociedades industrializadas, hace difícil reconocer en los umbrales de la década del 80 la situación de la región 30 años antes.

Este proceso, sin duda, no ha sido un fenómeno aislado; forma parte en realidad de un proceso mucho más general de desarrollo económico y modernización social que la región registra sobre todo a partir de la segunda guerra mundial.

Como lo señalara reiteradamente la CEPAL, a pesar de que el crecimiento económico de la región no alcanza niveles suficientes ni los estilos de desarrollo vigentes pueden resolver los problemas de extrema pobreza y precariedad de las condiciones de vida de vastos sectores de población, América Latina en su conjunto reveló uno de los índices de mayor dinamismo si se lo compara con el de las otras regiones del tercer mundo.

Otros indicadores, más simples y conocidos, evidencian la magnitud de este proceso. El crecimiento urbano experimentado en apenas tres décadas indica que uno de los rasgos tradicionalmente atribuidos a la región —su carácter predominantemente rural— está tendiendo a desaparecer. Al igual que la urbanización, las transformaciones operadas en la educación conocen en este período uno de los más espectaculares crecimientos jamás registrados durante el proceso histórico por alguna otra sociedad conocida durante un período tan breve. Y, por último, con respecto a la estructura social, la expansión de las clases medias urbanas en las últimas décadas ha sido de tal magnitud que en la década del 80 algunos países están alcanzando, y aun superando, la proporción de integrantes de las clases medias existente en los países desarrollados, en tanto que otros se aproximan rápidamente a estos niveles.

La difusión de los nuevos estilos de vida y consumo está entonces estrechamente asociada a la naturaleza cada vez más urbana y tercia-

rizada de la estructura social. A su vez, los nuevos hábitos de consumo moderno están determinados cada vez más por la presencia protagónica de las clases medias en expansión. Sus estilos de vida, al mismo tiempo que adoptan pautas de comportamiento semejantes a las de las clases medias en los países desarrollados, se propagan también hacia los estratos más bajos.

Con el acortamiento de las distancias físicas y culturales producido por la expansión de los medios de comunicación física, y sobre todo por los medios de comunicación de masas, no existe prácticamente ningún espacio físico o social, por más aislado que sea, que no haya experimentado en alguna medida, el impacto de los estímulos de consumo moderno.

Han cambiado con ello los hábitos más arraigados en las esferas tradicionales del comportamiento del consumo: la alimentación, vivienda y vestimenta. Las formas de recreación requieren cada vez más la posesión de bienes materiales, se modifican las formas de relacionamiento social en función de los bienes, y simultáneamente se asiste a las más variadas estrategias familiares que tienden a responder a las nuevas preferencias y gustos. Las expectativas y aspiraciones para el ciclo de vida se redefinen en función de la prioridad consumista y de este modo se transforman las motivaciones básicas hacia el trabajo, la familia y los hijos.[1]

En especial, los bienes materiales, por constituir la parte más manifiesta de la cultura, adquieren cada vez más el carácter de un verdadero sistema de información que otorga significado a todo lo que rodea al individuo. Se trabaja y se vive cada vez más en función del consumo.

Pero no todos los países de América Latina experimentaron este proceso con la misma profundidad y rapidez. Como la región no constituye una unidad, sino un conjunto heterogéneo de países, la expansión de la 'sociedad de consumo' actuó en cada caso de manera muy diversa.

Como regla general, el sostenido proceso de difusión de pautas de consumo al que se hizo referencia, integró los estilos dominantes de desarrollo latinoamericano. Y en la medida en que estos estilos tuvieron continuidad, también la tuvo la difusión de los modelos consumistas. Sin embargo, no siempre esta difusión obedeció a un proceso continuo y gradual.

En la década de los años setenta, en algunos países latinoamericanos, la difusión de los nuevos estilos de consumo se vio rápidamente incrementada por la categórica ruptura con los modelos antes vigentes. Los países del Cono Sur, donde se realizan experiencias estabilizadoras, demuestran cómo, durante un breve período, la ruptura con las políticas tradicionalmente seguidas con respecto a los estilos de desarrollo previos llevó a una transformación profunda en todos los aspectos de la vida social, económica y política.

Con referencia a los estilos de consumo, éstos se vieron afectados por la confluencia de diversos factores que tendieron a generar condiciones favorables a la emergencia de una sociedad de consumo antes desconocida. La creciente concentración del ingreso que deriva de los modelos de estabilización, la apertura económica que favorece la importación de bienes baratos para el consumo, sumados a la ideología general de los nuevos sistemas que legitiman el consumismo como una meta prioritaria, tendieron a alterar drásticamente los estilos de vida y de consumo.

La literatura económica ha demostrado suficientemente el significado que tuvo la reorientación económica de los nuevos modelos estabilizadores en estos cambios. Empero, no se trata sólo de medidas y políticas económicas. De hecho, las nuevas orientaciones comprenden una vasta concepción acerca de la moralidad y solidaridad sociales, basadas en el resurgimiento del liberalismo individualista, en una reafirmación del principio de la soberanía del consumidor y en el reencuentro con la idea del Estado prescindente.

Las nuevas economías de mercado son, pues, algo más que economías; son sociedades donde los intereses materiales, económicos y políticos no se pueden separar de las ideas que

[1] J. Graciarena, "Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial", trabajo presentado al Simposio sobre Creación Cultural e Intelectual en América Latina, organizado por la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto de Investigación Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, y realizado en México entre el 23 y 28 de abril de 1979 (hay versión mimeografiada, 1980).

procuran darles sentido, además de reforzar y justificar estos intereses. Desde este punto de vista, son tan reales como los intereses mismos.

Por ello, el fenómeno del consumismo en los nuevos modelos difícilmente pueda ser percibido como una continuidad sin rupturas. Además, permite comprender mejor por qué razones los problemas de la 'sociedad de consumo', tradicionalmente identificados con problemas propios de los países desarrollados, adquieren para América Latina importancia creciente y nuevas connotaciones.

2. Desde diversos círculos académicos e intelectuales, como así también a partir de las inquietudes de organismos y foros internacionales, algunos de los viejos problemas planteados hace treinta años por Galbraith, en su estudio sobre la sociedad opulenta, han adquirido nueva vitalidad y significación.[2]

Fue decisivo para ello el cuestionamiento hecho por el Club de Roma algunos años después acerca de las consecuencias que sobre el modelo de crecimiento de la sociedad industrial tiene el agotamiento de los recursos naturales. A partir de entonces, la polémica suscitada posibilitó propuestas de la más diversa índole, aunque ganó terreno la idea de que la formulación inicial acerca del agotamiento de los recursos en realidad no era un problema estrictamente tecnológico o productivo.

Numerosos trabajos posteriores demostraron que existen diversas alternativas de mundos lógicamente posibles, donde la organización social, política y productiva podría enfrentar exitosamente el problemático destino de la 'sociedad industrial'. Utopías en algunos casos o ejercicios teóricos en otros, ambas variantes tuvieron la virtud de desplazar el problema de la forma de explotación de los recursos naturales, hacia sus determinantes sociales y políticas. En todos los casos, sin embargo, las características consumistas o la 'sociedad de consumo' sobre las que se asientan las formas tecnológicas depredatorias estuvieron siempre en el centro de los análisis.

Los estudios referidos a los estilos de consumo en Amértica Latina tampoco pudieron estar al margen de esta polémica y fueron por ello profundamente influidos por la problemática de los países más desarrollados.

Hasta podría afirmarse que el análisis de la difusión de la sociedad de consumo en América Latina tiene por ello otro carácter. No puede evadirse del sentimiento, por muchos compartido, de que la civilización industrial está llegando al fin de una etapa, cerrando un ciclo que requiere en forma urgente e inescapable, cambios de considerable magnitud.[3]

Desde luego que este retorno al estudio del consumo influido por la forma como se define la problemática en los países desarrollados no deja de plantear algunas dificultades. En primer lugar, por razones obvias que derivan de las diferencias de contextos. El término 'sociedad de consumo' es plenamente aplicable a sociedades con economías industriales maduras, pero su extensión a los países del tercer mundo no puede hacerse mecánicamente. En segundo lugar, porque el carácter crítico del enjuiciamiento a los estilos consumistas, ha enfatizado con frecuencia la censura moral, convirtiéndose así más en un juicio subjetivo y valorativo que en una categoría analítica. Y por último, porque los términos 'sociedad de consumo', o consumismo, aparecen como conceptos globalizantes e imprecisos.

La 'sociedad de consumo', el 'consumo superfluo' y otras denominaciones similares que la literatura emplea con frecuencia, pocas veces aparecen con una significación definida. En ciertos casos parecen referirse a formas generales para denominar un tipo de civilización particular, la 'sociedad industrial'; en otros, como una caracterización de los rasgos esenciales de un sistema —el capitalista—; o bien, para ciertos autores, como manifestaciones enfermizas o patológicamente desviadas de algo que en rigor podría no serlo.

Por lo tanto, no carecen de relevancia las interrogantes que pueden plantearse acerca de

[2] J. K. Galbraith, *La sociedad opulenta*, trad. de Carlos Grau Petit, Barcelona, Ed. Ariel, 1960.

[3] M. Wolfe, *Nuevas reflexiones sobre el desarrollo* (E/CEPAL/DS/VP/182), 1978; J. Medina Echavarría, "América Latina en los escenarios posibles de la distensión", *Revista de la CEPAL*, N.º 4, 1977; Dag Hammarskjöld Foundation, *Another Development*, Uppsala, 1979; *Proposiciones para un nuevo orden internacional*, Club de Roma, Guanajuato, México, 1975; Naciones Unidas, *Declaración y programas de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1974; R. Falk, *A Study of Future World*, The Free Press, 1975.

estas denominaciones. El consumismo, supuestamente característico de la sociedad contemporánea, ¿es un mero epifenómeno de los modelos vigentes, o es en cambio una característica estructural? ¿Cuáles son sus conexiones con la estructura productiva, la inversión, y el ahorro? ¿En qué medida están arraigados los estilos de consumo y cuál es la dinámica de su transformación? ¿Bajo qué condiciones y cuáles son los factores y requisitos necesarios para su transformación?

Responder a estas preguntas no es tarea fácil; implica opciones de naturaleza teórica aún no suficientemente claras en la bibliografía, y según se responda en uno u otro sentido diferentes serán los caminos que abren a la indagación futura.

3. La ética consumista se originó en los países capitalistas avanzados difundiéndose gradualmente dentro y fuera de ellos; fue incorporando de manera creciente nuevos sectores y clases sociales y penetró con diferentes ritmos en las sociedades del tercer mundo.

La situación actual de los países desarrollados refleja de este modo la plena vigencia de una ideología consumista que, a través de un prolongado proceso, ha orientado su crecimiento; por eso, puede afirmarse que sus problemas contemporáneos son resultado de su propia madurez.

Desde luego que esta situación no podría ser ajena a la forma como se introduce la noción de consumismo o de 'sociedad de consumo' en América Latina.

Puesto que la emergencia y el significado de los conceptos está tanto geográfica como ideológicamente condicionado, la literatura acerca del consumismo ha reflejado por sobre todo una problemática específica de las sociedades avanzadas. Por ello, no es mero azar que el consumismo haya adquirido recientemente un significado con relación a la problemática de los límites externos y sociales al crecimiento.

Para la teoría de los límites físicos, el derroche, como expresión patológica del estilo de consumo moderno, se vinculó de este modo a la naturaleza depredatoria de las técnicas y modalidades productivas, en tanto que con relación a los límites sociales, expresó el alto costo económico y el carácter improductivo de la competencia por bienes de prestigio como así también la erosión de las bases de legitimidad y consenso.[4]

Pero el derroche en los países avanzados se conjugó con un crecimiento y dinamismo económico excepcionales, mientras que en América Latina y países del tercer mundo en todo caso la ecuación fue distinta: derroche sin, o con escaso crecimiento.

Por ello, si en los países más avanzados la noción de consumismo adquirió sentido con relación a las interpretaciones de los límites físicos y sociales, en América Latina se trata, además, del problema de los límites que impone a la acumulación.

La CEPAL desde sus orígenes otorgó una preferente atención a la imitación de las pautas de consumo moderno y cómo ellas se relacionaban con el desarrollo económico. Recientemente, a través de los trabajos de R. Prebisch sobre el capitalismo periférico este aspecto adquirió renovada vitalidad.[5]

No obstante, no parece suficiente la readecuación del consumismo a una realidad que, como la de América Latina, difiere de la de los países desarrollados. Subsisten en el plano conceptual algunas interrogantes mayores con respecto a qué se entiende por consumismo o 'sociedad de consumo'.

Percibida como la expresión de un comportamiento económico basado en el consumo excesivo, en la satisfacción de 'necesidades superfluas' o 'bienes de lujo', se cae inevitablemente en juicios de valor, relativos y arbitrarios, que en el mejor de los casos pueden describir pero no explicar la situación. Otra cosa es en cambio si se percibe el consumismo como una articulación de ideas y motivaciones que configuran una ideología.

Si el consumo pertenece al orden del mundo material o de los objetos, el consumismo —como el ascetismo weberiano— pertenece al orden de los valores y de las ideas. Por ello, sólo adquiere sentido cuando se le considera como una ideología o una ética particular.

No siempre, ni en todas las sociedades conocidas, los objetos materiales adquirieron la misma importancia decisiva ni el carácter de

[4]F. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Cambridge, Harvard University Press, 1979.

[5]R. Prebisch, *Capitalismo periférico. Crisis y transformaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

una motivación primaria para la acción. Tampoco siempre las preferencias se organizaron en torno a los bienes materiales, como ocurre plenamente en las sociedades industriales o en la difusión que adquieren en los países subdesarrollados.

Es probable que algunas implicaciones de la noción de consumismo como ideología sean obvias, aunque parece conveniente señalarlas.

Por lo pronto es claro que el consumismo no puede considerarse como un mero epifenómeno. Tampoco como una manifestación sin vida propia, salvo como reflejo de las necesidades de la estructura productiva, y mucho menos como un tipo de orientación fácilmente modificable. Más importante aún es que el consumismo así definido no se restringe al comportamiento real de aquellos sectores o clases privilegiados que tienen acceso efectivo a los bienes superiores, sino que se define por la difusión más amplia de expectativas y valores que orientan la acción.

II

Factores sociales en la difusión de los estilos de consumo

No deja de llamar la atención del sociólogo que estudia cómo el pensamiento económico ha encarado el análisis del comportamiento del consumidor, pues hasta hace muy pocos años la decisión individual de consumir y las preferencias por ciertos bienes de consumo hayan sido considerados actos que se realizan con independencia de las decisiones de los demás. No menos sorprendente ha sido también otro de los supuestos básicos de la teoría económica: que el consumo alcanzado en un momento dado es reversible en el tiempo. (Douglas e Isherwood, 1979.)[6]

El conjunto de conocimientos prácticos acumulados por las agencias de propaganda, los investigadores de mercado y los empresarios deseosos de colocar sus productos, acerca de la incidencia de las relaciones sociales sobre el consumo, sólo ocupa un lugar significativo en la teoría económica a partir de la década de los años cincuenta.

Muchos de los patrones de consumo y ahorro parecían inevitablemente irracionales o erráticos, en la medida en que los principios socio-psicológicos del comportamiento del consumidor siguieron sujetos a la visión del consumidor racional, lo que suponía: a) preferencias relativamente fijas y consistentes por bienes de consumo perfectamente establecidos; b) un alto grado de conocimiento de los productos; c) decisiones determinadas sólo por los ingresos; d) sustituibilidad de productos determinados por la elasticidad relativa; y e) el comportamiento individual e independiente del comportamiento de otros consumidores.

Pocos podrían sostener hoy en día la plena vigencia de estos principios básicos del comportamiento del consumidor. La evolución del pensamiento económico al respecto ha registrado cambios sucesivos derivados de la introducción de nuevos principios y leyes —por ejemplo, el principio de la disminución de la utilidad marginal de Marshall, la ley psicológica fundamental de Keynes, la teoría de la preferencia de Paretto y Schicks o la teoría del ingreso permanente de Friedman— tendientes a establecer los fundamentos del comportamiento económico por el añadido de nuevas hipótesis y supuestos más complejos. En todos los casos, sin embargo, la búsqueda de supuestos más satisfactorios para explicar el valor surgió en campos ajenos a la economía. Y no podría ser de otra forma, puesto que la teoría del valor —como lo sostuvo Durkheim en su polémica con los economistas a principios de siglo— corresponde a una dimensión esencialmente social. Los objetos materiales valen no sólo por sus propiedades físicas intrínsecas, sino también por el valor socialmente atribuido a ellos.[7]

[6] M. Douglas e Isherwood, *The World of Goods*, Londres, Allen Lane, 1979.

[7] E. Durkheim, *Journal des Economistes*, 6.ª Serie, XVIII, 1908.

A fines de la década del 40 las interpretaciones dominantes sobre el comportamiento del consumidor se vieron cuestionadas por dos tesis alternativas. O. Morgenstern y J. S. Duesenberry propusieron nuevas formas de comprender la dinámica de la demanda. Más aún, en sus escritos se propone un cuestionamiento radical a la forma como la teoría convencional percibía la generación de las necesidades y cómo éstas se transforman en demandas. El problema de la teoría del valor estaba entonces en el tapete.

O. Morgenstern[8] y J. S. Duesenberry[9] sostuvieron en sus escritos la necesidad de modificar uno de los supuestos esenciales de la teoría estática de la demanda del consumidor implícita en la interpretación económica dominante: el principio de la independencia de los consumidores. En resumidas cuentas, la preocupación de estos autores los llevó a sostener que las curvas de demanda no son resultado de la simple adición del comportamiento de los consumidores considerados individualmente. El principio de no aditividad se ajustaría mejor a cualquier tipo de comportamiento en el consumo, no solamente al comportamiento individual, sino también al de las empresas. Tal principio se funda en las influencias recíprocas del comportamiento propias de la competencia, interacción social y formas de sociabilidad, influencias introducidas como factores explícitos que explicarían la "anormalidad del comportamiento de la demanda agregada"; y aquí Duesenberry incorpora por vez primera la noción de "efecto demostración".

En esta forma se retoma una línea de preocupación que ya estaba implícita, aunque no desarrollada, en trabajos anteriores que identificaban comportamientos 'inesperados' o poco claros de la estructura de la demanda agregada. Así, H. Liebenstein[10] señala que Melvin Reder en su estudio de la teoría de la economía de bienestar llamaba la atención sobre ciertas incongruencias entre teoría y experiencia: "Existe otro tipo de repercusión externa que ha sido tomada muy poco en consideración —o nunca— en las controversias de la economía de bienestar. Lo mismo ocurre cuando la función de utilidad de un individuo contiene, como variables, las cantidades de bienes consumidos por otras personas. Sólo la falta de conocimiento de la bibliografía preexistente pudo llevar a Reder a afirmar que ella no había sido tomada en cuenta con anterioridad. Entre aquellos que consideraron previamente este problema están J. E. Meade, A. C. Pigou, H. Cunynghame, y John Rae".

Sólo a partir de la formulación de Duesenberry los 'problemas' e 'incongruencias' dejan de ser tales para convertirse en una propuesta de revisión teórica. Así, se posibilita por primera vez, en forma sistemática, la consideración de los aspectos sociales que, desde una perspectiva económica convencional, antes quedaban fuera de sus alcances.

La teoría del comportamiento del consumidor de Duesenberry constituye, en realidad, la primera formulación sociológica acerca del consumo. El hombre como ser social fue uno de los más significativos aportes de la teoría económica del consumidor, pues antes la teoría económica convencional había apelado a supuestos de la psicología individual, según los cuales la decisión de consumo operaba en forma atomizada y segregada de la sociedad.

A ello debe agregarse, posteriormente, otra formulación complementaria que también representará un considerable avance teórico. A partir de las formulaciones iniciales de la antropología cultural, la noción del consumo como una consecuencia relativamente autónoma de los ingresos inmediatos, dio lugar a la noción de 'consumo normal', término introducido por Margaret Reid (1934), pero que no se incorporará al pensamiento económico hasta la formulación de M. Friedman acerca del 'ingreso permanente'.[11]

Si en la formulación de Duesenberry el ahorro constituía una categoría residual resultante de 'lo que quedaba' luego de la decisión de consumir, para Reid, el ahorro es una previ-

[8] O. Morgenstern, "Demand theory reconsidered", en *The Quaterly Journal of Economics*, febrero de 1948.

[9] J. S. Duesenberry, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour*, Cambridge, Mass., 1949.

[10] H. Liebenstein, "Bandwagon, Snob and Veblen Effects in the Theory of Consumers' Demand", en *The Quaterly Journal of Economics*, mayo de 1950, N.º 2.

[11] M. Reid, *Economics of Household Production*, Nueva York, 1934. M. Friedman, *A Theory of Consumption Functions*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

sión para el futuro y por lo tanto no se comprende el comportamiento del consumidor sin conocer cuál es a largo plazo la lógica del complejo ahorro-consumo.

Cualquier estrategia familiar de consumo no será por lo tanto resultante de los ingresos exclusivamente transitorios; estará determinada sobre todo por las expectativas —reales o imaginarias—, las actitudes y las ideologías acerca de la vida de la familia y el sentido atribuido a un proyecto de vida socialmente condicionado.

Con los conceptos de 'consumo normal' e 'ingresos transitorios y permanentes' se abre el campo a un tipo de análisis del consumo que no supone una interpretación unicasual sólo dependiente del ingreso transitorio. Por otra parte, se afirma también la idea de que las pautas de consumo adoptadas no pueden ser fácilmente modificadas por las variaciones de los ingresos a corto plazo.

1. *El efecto demostración*

El efecto demostración expresado en su forma más simple establece que cuando los individuos tienen conocimiento de bienes materiales o no materiales, o bien a estilos de vida superiores o percibidos como tales —ya sean objetos que satisfacen viejas necesidades o bien crean otras nuevas—, aumenta la probabilidad de que se sientan insatisfechos con sus propios niveles. En la medida en que se amplía el conocimiento de estos bienes y por consiguiente también se amplía el de los símbolos y valores que se asocian a su uso, surgen nuevas necesidades y se incrementa la demanda por su consumo.

De este modo el efecto demostración opera de 'arriba hacia abajo' a través de mecanismos sociales donde las formas de interacción social, el liderazgo y la propaganda juegan un papel fundamental.

La forma de estratificación social que posee la sociedad contemporánea se vuelve por lo tanto el marco donde operan fenómenos de difusión de aspiraciones de consumo y, consecuentemente, de actitudes y comportamientos especiales que penetran desde las capas más altas hasta las más bajas. Cuanto mayores son las diferencias de nivel de vida entre estratos, mayor es la visibilidad entre ellos; y cuanto menores son las barreras de carácter adscriptivo más eficiente es el efecto demostración.

En ciertas sociedades, como ocurre en la moderna donde se conjugan una serie de factores (alta movilidad física, baja segregación residencial, relaciones laborales heterogéneas, manifestaciones externas del comportamiento y demostración social del estilo de vida propio), el efecto demostración tiende a tener mayor vigencia. De la misma forma también tendrá más vigor cuando no existan normas sociales que establezcan deberes y derechos distintos para diferentes sectores sociales, clases o estratos. El efecto demostración por último implica, como es bien conocido, un 'liderazgo social no formalizado' proveniente de los niveles superiores de la estratificación social que actúan como guía y orientación de las aspiraciones y expectativas de las capas más bajas.

La moda. Aunque la moda como fenómeno social no puede confundirse conceptualmente con el efecto demostración, es frecuente que éste adquiera la forma característica del comportamiento de la moda. La moda constituye un aspecto del comportamiento social donde lo nuevo representa un valor social *per se*, con características muy especiales. La aceptación de la moda como fenómeno social no implica una relación personal entre algún modelo y sus imitadores, de allí su carácter informal, aunque la característica más señalable de la moda es que tiende a crear un sistema estratificado entre los que la adoptan —según su rapidez de expansión— de acuerdo al prestigio relativo que confiere a sus seguidores.[12]

El efecto demostración adopta con frecuencia esta pauta, al atribuir a los estratos con niveles más altos y formas de consumo más sofisticadas, una superioridad en el liderazgo y un prestigio asociado a ello que aparece como un valor intrínseco de todo sistema estratificado moderno. Sus rasgos más señalables son: a) la misma difusión de la moda obliga a un proceso permanentemente cambiante de los objetos y estilos de consumo que es tanto más rápida cuanto mayor sea su difusión hacia abajo. Y cuanto mayor el éxito en la difusión de nuevas pautas y estilos determinados por la

[12] P. Heintz, "La moda como fenómeno social", en *Curso de sociología*, EUDEBA, Buenos Aires, 1968.

moda, tanto mayor será la velocidad con que pierden vigencia los signos de identificación que caracterizaba a sus imitadores. Ejemplifican este tipo de comportamiento múltiples objetos materiales y estilos de comportamiento que al masificarse rápidamente dejan de ser signos distintivos. Los lugares preferidos de recreación y veraneo, por ejemplo, que adquieren súbita fama pero que al masificarse pierden rápidamente el sello de prestigio que tenían inicialmente, es un ejemplo de ello. El monopolio de la moda es, por lo tanto, sumamente precario, y nuevos bienes o estilos deben ser introducidos reiteradamente para mantener las distancias iniciales; b) existe un efecto compulsivo de la moda en el sentido de que su no aceptación implica quedar al margen de lo normativamente correcto. Hay por tanto sanciones sociales que van desde el ridículo a la manifestación socialmente evidenciada del fracaso social cuando no se puede permanecer dentro de lo considerado como superior y más prestigioso;[13] c) la participación en las formas de consumo impuestas por la moda no responden necesariamente a un compromiso explícito asumido por sus seguidores. El valor social impuesto por la moda puede no sentirse como un compromiso con dicho valor, aunque no por ello pierde su carácter socialmente compulsivo. En este sentido la moda corresponde con frecuencia a determinantes originados por un sentimiento de inseguridad y deficiencia que recurre a la conducta de la moda como forma característica de compensación por canales de prestigio social (caso típico de la moda femenina).[14] En general, por este mismo motivo la moda se asocia a formas profundamente competitivas de interacción donde se registran exiguos grados de solidaridad. Constituye uno de los fenómenos sociales más extremos en donde se pone de manifiesto la excesiva individuación de la sociedad contemporánea.

El efecto demostración como mecanismo de difusión de aspiraciones y expectativas, puede así adquirir la forma de moda y comprender a los determinantes que acaban de verse en la medida en que la misma adquiere mayor vigencia en la sociedad moderna. El fenómeno social de la moda como caso particular del efecto demostración, si bien ha sido históricamente de naturaleza elitista y restringido a círculos reducidos, adquiere con la masificación de la sociedad contemporánea un carácter cada vez más general e intencional. Desde este punto de vista la moda contribuye a entender cómo, dadas ciertas condiciones, se generan necesidades alrededor de ciertos valores emergentes, y cómo la misma se basa en procesos de interacción social.

La propaganda. Ya se ha visto que ciertas transformaciones que forman parte de la sociedad contemporánea traen aparejadas una intensificación de los contactos y formas de exposición al conocimiento de otras formas de consumo, como así también la legitimidad creciente de un sistema de valores igualitarios donde la autorrealización en el acceso a los bienes es normativamente común a todos los individuos, cualquiera sea su situación social, étnica, religiosa o económica. De todos modos, la forma contemporánea que adquiere el efecto demostración y las manifestaciones actuales de la moda no podría explicarse satisfactoriamente si no es observando el papel que le cabe a la propaganda.

La consecuencia más señalable de la propaganda sobre el efecto demostración es su capacidad de prescindir del contexto físico o del contacto directo entre los diferentes niveles y estilos de consumo, posibilitando así la difusión de mensajes concretos entre todos los niveles sociales. En la práctica el efecto que tiene la propaganda consiste, sobre todo, en su capacidad de soslayar mecanismos limitados por las interacciones sociales y omitir etapas propias de los procesos de difusión interpersonales.

Existe una diferencia de naturaleza entre las formas como operaba el efecto demostración en sociedades más tradicionales —con escasos recursos de propaganda—, y cómo lo hace en la sociedad contemporánea. La experiencia inmediata de los sectores sociales más bajos y más marginales dentro del sistema históricamente estuvo restringida al ámbito de interacción física cotidiana de su contexto de pertenencia (pequeña comunidad, ciudad, etc.), o eventualmente a contactos esporádicos, ya sea

[13] V. Leymore, *Hidden Myth: Structure and Symbolism in Advertising*, Heinemann, Londres, 1975.

[14] A. Cohen, *Custom and Politics in Urban Africa*, University of California Press, Berkeley, 1969.

con otros estratos a través de la movilidad física o bien por la presencia de individuos de otros contextos en el suyo propio. Así la *movilidad física* fue el elemento básico —y requisito previo— de la apertura mental hacia nuevas formas y estilos de consumo, mientras que este aspecto adquiere una naturaleza diferente cuando se trata de la *movilidad psicológica* que puedan brindar los medios modernos de comunicación de masas, donde los estímulos (periódicos, radio, televisión) son parte integrante de la vida doméstica cotidiana.

Pero más importante aún es el hecho de que las formas modernas de la propaganda y el desarrollo de los medios de comunicación de masas constituyen un elemento más que *se agrega* al efecto demostración, pero que no sustituye las formas restantes, sino que las refuerza y se refuerzan mutuamente en sus efectos.

El poder multiplicador de los modernos medios de comunicación de masas y de la propaganda están, por otra parte, en relación directa por otras características que poseen; así:

a) *Intencionalidad*

A diferencia de otros procesos de difusión basados en la interacción personal, la propaganda tiene un carácter intencional. La emulación y las aspiraciones de consumo que pueden derivar de la exposición de estilos diferentes, tal como la concebía Duesenberry, no tenían un carácter necesariamente manifiesto por parte de los estratos líderes del proceso; más aún, tampoco es difícil identificar comportamientos de las clases altas claramente reservados o 'privados' sin un objetivo explícito de difusión de sus patrones de consumo. La moda como fenómeno social tiene en cambio una característica intencional, y los medios de comunicación de masas a través de la propaganda son los instrumentos básicos para su difusión.

b) *Estructuración*

Las formas interpersonales de difusión de las pautas de consumo no son necesariamente estructuradas *a priori*. Los estímulos que reciben los niveles inferiores de la estratificación social cuando existe una exposición a los estilos superiores se estructuran en forma relativamente espontánea. Con frecuencia originan formas estereotipadas de imitación que incluso escasa relación guardan con el modelo original. La propaganda, en cambio, por el hecho de ser intencional, transmite mensajes con alto grado de estructuración y con significados simbólicos precisos. Articulada alrededor de la relación entre los bienes materiales y formas de prestigio, la propaganda apela al conocimiento profundo de la psicología del consumidor, a sus motivaciones y frustraciones, y a sus necesidades de sentirse más poderoso o más reconocido por sus semejantes.[15]

c) *Abstracción*

Los marcos de los mensajes difundidos por la propaganda moderna son notablemente abstractos y por lo tanto despersonalizados. Ahora bien, como este aspecto ya fue antes considerado, no requiere por ahora mayor atención.

d) *Canales de difusión*

Las vías por las que se transmite la propaganda son cada vez más efectivas, tanto por el tipo de medio de comunicación masiva como por la sofisticación y conocimiento instrumental sobre la que se basan. No es preciso ser alfabeto para estar expuesto al efecto demostración generado por la propaganda contemporánea, como tampoco se requiere un esfuerzo conscientemente dirigido.

Para Galbraith (1960),[16] la propaganda constituye el "efecto dependencia" de la sociedad moderna; es por excelencia el instrumento para crear necesidades derivadas de otra necesidad: el crecimiento constante de la producción como forma de perpetuar el sistema. Para otros autores, la función de la propaganda es vista en forma más modesta, y constituye apenas una forma legítima y necesaria de competencia. Por último, para otros sólo se la reconoce en su función informativa básica.[17]

[15] G. Katona, *The Powerful Consumer Psychological Studies of the American Economy*, Nueva York, Hillbrook, 1970.

[16] J. K. Galbraith, *op. cit.*

[17] J. K. Galbraith señala que "las formas institucionales de la publicidad y la técnica de ventas establecen el enlace más directo entre la producción y las necesidades. No pue-

Las necesidades de información derivadas de la proliferación de bienes y servicios modernos, así como la competencia entre firmas y las necesidades de expansión permanente de la estructura productiva, explicarían el extraordinario crecimiento de la propaganda en la sociedad capitalista avanzada.[18] Sin embargo, la interpretación de Galbraith se inclina hacia las determinantes económicas, lo que deja incompleta su explicación. Es fácil entender la necesidad 'perentoria' de las firmas de recurrir a la propaganda como forma de crear nuevas necesidades tendientes a asegurar su expansión productiva, pero en cambio es difícil atribuir un carácter omnipotente a la propaganda ajeno a las orientaciones dominantes de la sociedad. Si el poder de la propaganda es tan determinante, ello ocurre porque otro tipo de mecanismos operan socialmente para predisponer a la aceptación de lo nuevo. Esta aceptación, como fue discutida en el punto precedente referido a la moda, tiene que ver con el hecho de que lo nuevo en la sociedad contemporánea *es un valor social*, aunque esto históricamente no haya sido siempre así y ni las sociedades llamadas tradicionales como tampoco ciertas clases sociales fueron siempre permeables a la innovación o a la moda.

El alto grado de individuación que G. Germani identifica en sus estudios sobre la sociedad postindustrial y los fenómenos afines, han establecido, como bien se sabe, que el cambio es la norma socialmente legítima de las formas contemporáneas de sociabilidad moderna. La 'acción efectiva' y no 'prescriptiva' propia de ésta no sólo establece criterios para el cambio como algo normal, sino que también admite el cambio de estos criterios.[19]

La formación de necesidades dentro de la ideología consumista no es por lo tanto un proceso unilateral que sólo puede verse desde el ángulo económico de las necesidades de expansión productiva; está plenamente incorporada a la sociedad contemporánea como un valor central intrínseco, en tanto que el fenómeno social de la moda es la forma predominante de actuar de este valor central y la propaganda su nexo más directo con la estructura productiva.

En síntesis, los procesos de interacción social que caben en líneas muy generales bajo el concepto de efecto demostración y su exacerbamiento por parte de la propaganda, permiten explicar algunos de los comportamientos aparentemente erráticos de la estructura de la demanda. La expansión y penetración crecientes de los bienes durables considerados como expresión de un estilo de consumo moderno, sólo adquiere sentido sobre la base de un principio de no aditividad de las demandas individuales.

2. *La extensión del efecto demostración*

Las derivaciones teóricas del concepto de efecto demostración introducido por Duesenberry, no se han limitado meramente al campo de los sistemas estratificados nacionales; sus proyecciones permiten aplicar la misma noción al campo de las relaciones internacionales. Considerado como unidad de los países —y no de los individuos—, la difusión de estilo de consumo propio de los más desarrollados hacia los de menor desarrollo, permite caracterizar estructuras de la demanda de estos últimos que no necesariamente responden al desarrollo de las fuerzas productivas domésticas. La difusión internacional de pautas de consumo se expresa así con la misma tendencia identificada a nivel de la estratificación individual; la estructura del consumo se adelanta a la producción.

"Del curso del progreso técnico surgen

---

den ajustarse al criterio de la determinación independiente de los deseos, ya que su objetivo primordial es el de crearlos —el de dar vida a unas necesidades que anteriormente no existían. Ello se consigue gracias a la actuación del productor de los bienes o a las órdenes que éste imparte. Existe una amplia relación empírica entre lo que se invierte en la producción de bienes de consumo y lo invertido en la elaboración de los deseos que se experimenten por esa producción. Un nuevo artículo de consumo debe ser introducido con una adecuada campaña publicitaria para despertar el interés por el mismo. El camino hacia una expansión de la producción debe ganarse con una conveniente expansión del presupuesto de publicidad. Los desembolsos que se realicen en la fabricación de un producto no son más importantes, de acuerdo con la estrategia de la empresa comercial moderna, que los desembolsos que se efectúan para elaborar una demanda para ese producto". (Ibídem.)

[18] E. Heimann, *Teoría social de los sistemas económicos*, trad. de Santiago Martínez Habe, Tecnos, Madrid, 1968, cap. X.

[19] G. Germani, "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en *Crítica y Utopía*, Buenos Aires, N.º 1, 1979.

constantemente nuevos productos que modifican las formas existentes de vida y con frecuencia se convierten en necesidad. En los países más pobres tales bienes son a menudo importados, por no producirse en el país; pero no es ésa la única dificultad. La dificultad principal es que la presencia o el mero conocimiento de nuevos bienes y nuevos métodos de consumo tiende a elevar la propensión general a consumir. Aparecen nuevos bienes nacionales o importados, que se vuelven parte del nivel de vida, se hacen indispensables o cuando menos apetecibles, y se desean activamente en la medida que sube el nivel de vida. Deberíamos distinguir aquí entre dos sentidos del término 'nivel de vida': primero, nivel simplemente en el sentido de aspiración, la norma que uno aspira, la vara de medida; segundo, nivel o patrón en el sentido de lo que un país o una comunidad puede permitirse sobre la base de sus propios esfuerzos productivos. Algunos artículos de consumo suntuario bien pueden ser parte del nivel de vida de un país en el primer sentido, pero no en el segundo."[20]

Al igual que con respecto a la estratificación individual, el efecto demostración en el marco internacional está condicionado por:

a) las diferencias de estilo de vida material y no material entre las unidades consideradas (en este caso países); y

b) la exposición al conocimiento de estas diferencias.

La evolución del breve período histórico que comprende la expansión del capitalismo mundial en las áreas subdesarrolladas, demuestra que ambos factores han tendido a incrementar en forma excepcional.

La brecha existente en los países más avanzados correspondiente a la comunidad capitalista occidental en materia de ingresos, desarrollo tecnológico, educación, salud y estilos de consumo, ha experimentado un incremento secular ampliando las distancias entre desarrollo y subdesarrollo. De la misma forma la creciente interrelación económica, social y política a nivel planetario, y tanto las interacciones individuales como los medios de comunicación impersonales —no sólo limitados éstos a la propaganda— han aproximado culturas y sociedades extremadamente diferentes de manera que han disminuido las barreras al conocimiento y a la exposición entre los diferentes estilos de vida. El proceso de descolonización iniciado sobre todo posteriormente a la Segunda Guerra Mundial tendió a eliminar en el plano internacional las barreras adscriptivas destruyendo gradualmente la legitimidad de las distinciones internacionales de 'castas'. Todo ello contribuyó a generalizar el estilo dominante de vida, en particular el de los países europeos y más aún el de los Estados Unidos, más allá de las fronteras que los separaban de los países más rezagados e incluso de los países socialistas.

Las consecuencias que se derivan de estas consideraciones son sin duda significativas para el estudio de la capacidad de ahorro y acumulación en los países subdesarrollados. Si se admite la relevancia de la estructura de la demanda y que la misma puede crecer en forma relativamente autónoma con respecto al crecimiento de la estructura productiva, el incremento del ingreso real en los países subdesarrollados no sería necesariamente el indicador más válido para evaluar el proceso de avance. Mucho más importante sería el ingreso relativo, dado que la capacidad de ahorro sería mucho más un factor dependiente de ésta que del ingreso absoluto.

"Un aumento del ingreso relativo en los países industrialmente atrasados no es simplemente cuestión de aumentar la productividad en ellos; es cuestión de disminuir la diferencia entre su nivel de ingreso y el de los países avanzados."[21]

A pesar del incremento absoluto de los ingresos reales, la capacidad potencial de ahorro es contrarrestada por una mayor propensión a consumir. Por otra parte, esta propensión no sólo se relaciona con la acumulación, sino que puede tener relación directa con los niveles de endeudamiento externo y otros factores económicos. Por lo tanto, las implicaciones de la teoría de la difusión internacional de los estilos de consumo no se limitan a los efectos que tiene sobre el ahorro y la acumulación; implica directamente las determinantes de la evolución de la

[20] R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Basil Blackwell, 1953.

[21] R. Nurkse, *op. cit.*

balanza de pagos, los efectos de la inversión externa, préstamos y subvenciones internacionales, como también tiene derivaciones respecto a las políticas tendientes a la formación de capital, como por ejemplo los limitados efectos que podrían tener las restricciones a la importación sobre el ingreso y el ahorro u otras medidas de política comercial. También en la esfera social y política, las consecuencias que se derivan de la teoría contribuyen igualmente a explicar fenómenos 'crónicos' de inestabilidad política en América Latina, así como también sobre la expansión creciente de las funciones del Estado.

III

Patrones de concentración y expansión del consumo de bienes duraderos en América Latina

Se admite generalmente que la expansión del consumo de ciertos objetos materiales —duraderos— constituye un tipo de indicador que permite caracterizar, con un razonable grado de aproximación, la difusión de pautas de consumo moderno o capitalista. Puede aceptarse este supuesto, aunque sin perder de vista que tal opción estuvo determinada principalmente por restricciones operativas derivadas generalmente de una simplificación intencional, no ajena a la escasa disponibilidad de información empírica.

Si existe genéricamente un síndrome del consumo contemporáneo, en todo caso, el mismo sólo comprende parcialmente los bienes de carácter duradero. El estilo de vida contemporáneo requiere en forma creciente un conjunto de bienes materiales que se incorporan al hogar como elementos básicos del consumo, son propiedad y se usan individualmente; empero su posesión sólo constituye una parte del mismo. El uso del tiempo y en particular las formas de recreación y el empleo del tiempo libre —cada vez más importantes en las formas de consumo moderno— son parte también de los estilos de comportamiento que se definen a través de diversos servicios y actividades, los que, como regla general, requieren directa o indirectamente, bienes materiales. Pero aquí no siempre se trata de la posesión individual de bienes.

A su vez, para caracterizar el síndrome consumista el análisis no puede limitarse al *tipo* de bienes o servicios demandados, sino también a las formas que adquiere su uso. La elevada sustituibilidad o circulación de un mismo bien en sus diferentes versiones, el reemplazo periódico de un objeto determinado por su versión más moderna y perfeccionada constituyen otro de los rasgos característicos del consumo contemporáneo. La moda es en este sentido, como ya se dijo, el fenómeno social que mejor ejemplifica su naturaleza. Por ello, el carácter durable que poseen ciertos bienes desde el punto de vista físico —o de su vida útil— no coincide necesariamente con su carácter duradero en términos sociales. En los estilos de vida contemporáneos, la durabilidad social tiende a ser menor que la durabilidad material.

Por último, también conviene recordar que además del *tipo* de bienes que están comprendidos en el confort moderno del hogar importa considerar su *número*. La acumulación del mismo tipo de objetos o artefactos, la duplicación, cuando no la abundancia de ciertos objetos materiales, son ya lugares comunes en la estrategia familiar del consumo.

Cuando se mide la participación en el consumo moderno a través de la *posesión* de bienes duraderos, se puede estar subestimando los efectos de la elevada sustituibilidad, y cuando se lo hace a través del *gasto*, lo mismo puede ocurrir con el número de bienes. No existe por lo tanto un indicador perfecto para expresar sintéticamente el consumo moderno. En todo caso, la participación del gasto en bienes duraderos —o su posesión— son medidas aproximadas e indirectas.

Sólo si se admite la hipótesis de que existe una estrecha asociación entre el tipo de objeto consumido y los estilos de vida, puede admitirse que como indicador *'proxy'* del estilo de

consumo moderno son válidos una serie de bienes que en forma simplificada se clasifican como de uso duradero. Los gastos dedicados a su consumo, o bien la posesión de estos bienes, han sido convencionalmente la forma más frecuente de medir la difusión de los estilos modernos de consumo.

1. *La estructura de la demanda*

Digamos en primer lugar que la forma que adquiere la demanda por bienes duraderos en América Latina se corresponde con bastante aproximación al poder económico indicado por los ingresos. Como regla general, la distribución de estos bienes sigue de cerca la distribución del ingreso y la refleja. No sería correcto, sin embargo, suponer por ello un comportamiento homogéneo para todos los tipos de bienes duraderos, puesto que existen variaciones significativas en su difusión según factores económicos como los precios unitarios o factores sociales como las preferencias. El comportamiento que evidencian las curvas de concentración de ciertos bienes de alto valor relativo, como por ejemplo el automóvil, no tiene ninguna semejanza con el de otros bienes duraderos de uso doméstico. A su vez, ciertos bienes que se vuelven en forma rápida 'necesidades prioritarias' tienden a difundirse hacia abajo incluso en forma más igualitaria que los ingresos.

La gran diversidad advertida en América Latina en el comportamiento de los gastos dedicados a bienes duraderos permite señalar un hecho que parece conveniente tener en cuenta desde el inicio: la relación positiva entre *ingresos* y *consumo de bienes duraderos* expresa apenas una relación de determinación de un factor sobre otro, pero nada dice sobre su intensidad ni tampoco sobre las múltiples formas que puede adquirir esta relación. En términos estadísticos esto se puede traducir en diferentes formas de relación (rectilínea-curvilínea), diferentes intensidades de la correlación, o bien diferentes pendientes de la recta de regresión. La interpretación convencional de los determinantes del consumo ha señalado acertadamente que cuanto más elevados son los ingresos, más probable es encontrar un mayor gasto en bienes duraderos. Pero cuando se quiere analizar la difusión de bienes, comprobar esta relación positiva no es suficiente, pues ella apenas constituye un punto de partida.

En segundo lugar, la difusión de bienes duraderos registrada en la región durante las últimas décadas es bastante más amplia que la pauta altamente concentrada que suponía algunas interpretaciones. La insuficiencia dinámica de la demanda atribuida a la alta concentración del ingreso en el decil superior no se verifica totalmente. La estructura del consumo en América Latina registra una difusión significativa de los bienes duraderos en los estratos medios-altos, medios y aun bajos, que corresponde más bien a una distribución continua que a una dicotomía. J. R. Wells indica, por ejemplo, que del total de las unidades familiares encuestadas en la muestra de domicilios efectuada en Brasil en 1972, con una cobertura nacional, el 70% de los hogares poseían radio; un 49%, máquina de coser; un 53%, cocina eléctrica o a gas; un 32%, televisores, y un 31%, heladera. Aún más significativas son las cifras cuando la observación se desplaza desde la estructura estática de la posesión de bienes duraderos a la dinámica del proceso de difusión. El estudio de Wells demuestra que gran parte del dinamismo de la demanda durante el período 1967-1968 y 1974 estuvo basada en los grupos sociales que perciben de 1 a 2 salarios mínimos. "En este grupo los propietarios de heladeras pasaron del 34.5 al 56.6%, y de televisores, del 20.9 al 57.7%. Cuando se considera globalmente el crecimiento de estos bienes, el estudio para Guanabara indica también que la proporción de familias que poseían heladeras crece de un 50 a un 76% y la de televisores, de un 25 a un 72%, además estos incrementos se localizan en el primer caso en el 60% inferior de la distribución de la percepción de ingresos, y en el segundo caso en el 80%."[22]

La difusión registrada de bienes de uso duradero es, por otra parte, relativamente independiente y no guarda relación tanto con el incremento de los ingresos durante el período considerado como con el incremento del salario real. Mientras que las rentas urbanas en Brasil, para los estratos de ingreso cuya renta

[22] J. R. Wells, *Subconsumo, tamanho de mercado e padrões de gastos familiares no Brasil*, San Pablo, Brasil, Estudos CEBRAP, N.º 17.

real estaba situada en el 70% inferior de la muestra, experimentó un crecimiento de una tasa promedio de 1% al año, el acceso a bienes de carácter duradero en estos estratos logra aumentar en forma significativa. Y este fenómeno tampoco es ajeno al sector rural. En el período 1959-1970 en Brasil la propiedad de radios por ejemplo se multiplica por cuatro y la posesión de heladeras casi por tres.[23]

Otro país que comparte algunos rasgos semejantes a la situación de Brasil es México, donde la estructura y la distribución de los gastos dedicados al consumo de bienes duraderos sigue una pauta igualmente concentrada, pero con una tendencia a difundirse hacia los estratos medios de carácter continuo. Con todo, la difusión de duraderos en México no alcanza a tener la misma magnitud que en Brasil. El decil de perceptores de ingresos más altos concentra el 32% de los gastos volcados al consumo de bienes durables (aparatos y artefactos), en tanto los siguientes deciles concentran respectivamente un 29, 14, 10, 7 y 3%. Un 60% aproximadamente de los gastos dedicados a estos bienes se concentra entonces en el 20% de los hogares más ricos, un 84% en el 40% de los hogares de nivel de ingreso más alto, en tanto que menos de un 10% de los gastos corresponde al 50% de los hogares de nivel inferior.

Cuando se procura distinguir variaciones dentro de la región, un caso extremo lo constituye la situación de algunos países correspondientes a los niveles de modernización más avanzados y con pautas más igualitarias en materia de distribución del ingreso; Argentina es, en este sentido, probablemente el caso más extremo. El comportamiento con respecto al consumo de bienes duraderos en Argentina demuestra que los gastos se distribuyen con valores modales de forma tal que la suficiencia dinámica de la demanda por bienes industrializados de carácter duradero, se localiza precisamente en las clases medias, media baja y baja. La cobertura urbana de las encuestas de hogares para el año 1963, que comprende aproximadamente el 80% de la población total del país, evidenciaba que el consumo medido por el gasto dedicado a diversos aparatos y objetos domésticos como heladeras, lavarropas, calefactores y cocinas, aspiradoras y combinados, registraba un comportamiento claramente distinto al demostrado en los países más rezagados y de nivel medio. Entre los deciles 5º y 8º se concentra casi el 50% de los gastos dedicados a la adquisición de aparatos de televisión, de heladeras y lavarropas; un 35% de los gastos dedicados a calefactores y cocinas, y un 40% de los gastos dedicados a radios y aspiradoras, mientras que el decil más alto comprende un 9%, 10%, 20% y 12%, respectivamente, en este tipo de bienes. El proceso de difusión de duraderos en la Argentina es probablemente indicativo de lo que ocurre en otros países latinoamericanos cuyas pautas de desarrollo y modernización son similares. En particular con respecto al Uruguay, país para el cual no se dispone de datos similares, y también sin duda, aunque con menor intensidad, para Chile. Son estos tres países precisamente los que iniciarán en la década de los años setenta el experimento de una economía liberal a partir de un grado relativamente alto de modernización del consumo.

En tercer lugar, otro aspecto que merece señalarse a partir de los estudios conocidos sobre distribución del consumo se refiere a la distinción urbano-rural. Los efectos concentradores y las consecuencias claramente excluyentes que implica la distribución del ingreso sobre las pautas de consumo de los bienes duraderos, está fuertemente influida por el elevado porcentaje de sectores rurales marginados en su gran mayoría de los beneficios del desarrollo económico. La situación de la familia urbana registra un comportamiento claramente más igualitario y una distribución más continua de la difusión de los bienes de carácter duradero. En los contextos urbanos, donde predominan las ocupaciones en el sector secundario y terciario, la penetración del uso de bienes duraderos alcanza prácticamente a toda la clase media y a importantes sectores de clase baja. Además de los estudios ya referidos, los trabajos realizados dentro del programa de ECIEL sobre los patrones de consumo e ingresos, demuestran que, como regla general y a pesar de la importante heterogeneidad de la región, la mayor parte de los países presentan una baja concen-

[23] J.R. Wells, "The Diffusion of Durables in Brazil and its Implications for Recent Controversies Concerning Brazilian Development", en *Journal of Economics*, Cambridge, 1977.

tración de gastos dedicados a estos bienes, a la vez que una distribución claramente continua según la estratificación social. Los estudios para ciertas ciudades de América Latina arrojan los resultados que aparecen en el cuadro 1. Con variaciones atribuibles, por una parte, al nivel relativo de desarrollo y modernización de estos países, y por otro también a problemas operativos derivados de las diferentes clasificaciones de los bienes duraderos, las evidencias son útiles para sostener la interpretación de una suficiencia dinámica de la estructura urbana más alta de la supuesta.

Cuadro 1

ESTRUCTURA DEL GASTO POR PERCENTILES

Rubro	Percentiles										
	10	20	30	40	50	60	70	80	90	95	100
Bienes duraderos[a]	3.10	4.23	5.57	12.49	11.31	10.83	10.08	12.74	15.97	11.76	10.63
Bienes duraderos[b]	2.95	3.65	3.98	11.22	6.71	10.54	9.72	9.89	17.95	14.13	9.70
Electrodomésticos[c]	0.91	4.84	12.64	8.09	6.24	10.90	13.26	5.91	8.03	-	29.17
Cristalería, vajilla y utensilios domésticos[c]	1.16	5.37	9.95	16.40	6.37	13.12	8.06	6.40	19.14	-	14.04

Fuente: ECIEL, Estudio sobre patrones de consumo e ingresos.

[a]Chile (Gran Santiago) 1968-1969.
[b]Venezuela (Urbana-Caracas y Maracaibo) 1970.
[c]Colombia (Pasto, Manizales, Bucaramanga, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), 1970.

En cuarto lugar, las tendencias registradas en la mayor parte de los datos presentados, por el solo hecho de estar referidas aproximadamente a una década anterior, no contemplan las transformaciones operadas durante los últimos años, y cuyas tendencias, de acuerdo a otros indicadores continuaron expandiendo hacia abajo el acceso y posesión de bienes duraderos. Tampoco pueden desconocerse en ese sentido los efectos favorables que provienen tanto de las transformaciones que se operan en la estratificación social como también de una tendencia regular a la reducción de los precios relativos de los productos industriales. En ese sentido las transformaciones que experimentó la estructura de estratificación social en América Latina en el transcurso de la década 1960-1970 apoyan la bien conocida tesis de la importante mengua de la población ocupada en el sector primario y el crecimiento acelerado de las ocupaciones típicas de la clase media u ocupaciones de carácter no manual. Las proyecciones del crecimiento urbano para la década del 80 en América Latina, como así también el crecimiento de los sectores medios, indican que se continúa transformando la estructura socioeconómica de la región de manera que favorezca una creciente incorporación al consumo.[24] Unido esto a la reducción de los costos unitarios de los bienes duraderos, aparecen razones adicionales que hacen suponer que las tendencias indicadas por Welss para Brasil, han debido continuar operando para una creciente penetración de los bienes duraderos en las capas medias y bajas.

Por último también se ha podido conocer algo más con respecto al gasto volcado en bienes duraderos con relación en los gastos alternativos en otros rubros, en particular con respecto a la atención de la vestimenta y alimentación. Como regla general la proporción de gastos familiares dedicados a la alimentación y a las necesidades básicas tiende a reducirse en la medida en que crecen los niveles de renta.[25] Sin embargo, a pesar de registrarse esta regula-

[24]C. Filgueira y C. Geneletti, *Estratificación ocupacional, modernización social y desarrollo económico en América Latina* (CEPAL/VP/DS/185), noviembre 1978.

[25]C. Filgueira, *Consumo y estilos de desarrollo* (CEPAL/DS/VP/190), Santiago, Chile, 1979.

ridad, el comportamiento de las proporciones relativas dedicadas a gastos de bienes duraderos y de alimentación, no corresponde a una relación claramente negativa: los gastos dedicados a los bienes duraderos crecen rápidamente sólo en los tramos inferiores de ingreso para estabilizarse rápidamente, lo que indica un adelanto relativo en las demandas por bienes de carácter moderno derivadas de una estrategia de readecuación de los gastos familiares.

En este sentido las evidencias plantean algunas dudas acerca de las supuestas consecuencias que podría tener la elevación de los ingresos de los estratos más bajos. Como se procuró demostrar en otros trabajos, no existen elementos para sostener que dadas las carencias notorias en materia de alimentación y vestuario en los estratos más bajos, cualquier incremento en sus ingresos que se pudiera lograr por vía redistributiva aseguraría un acceso más pleno a las necesidades básicas de subsistencia.[26] El comportamiento evidenciado por una demanda creciente por bienes de carácter duradero indica más bien que, salvo en los niveles más extremos de pobreza, cualquier incremento de los ingresos puede orientarse hacia otro tipo de demandas que no sean los componentes más elementales de las necesidades humanas que caracterizan su indigencia.[27] Y tal vez el punto más importante que resta por señalar es que los valores básicos y dominantes de las orientaciones consumistas en la sociedad contemporánea no aseguran que una redistribución de las rentas que favorezcan a los sectores más postergados, altere en forma significativa las preferencias o gustos dominantes ni la prioridad otorgada a los bienes duraderos.

Lustig en su estudio sobre México confirma estas consideraciones cuando afirma: "Otro resultado que merece destacarse es que de acuerdo con los resultados obtenidos para las elasticidades ingresos estimadas una redistribución hacia los grupos de ingreso más bajo de las familias urbanas y, sobre todo de las metropolitanas, llevaría a un aumento proporcionalmente mayor en el gasto que estos grupos efectúan en *moderno* que en *primario* y *tradicional* (esto se ve reflejado en las magnitudes relativas de las elasticidades estimadas). Es decir, que para aquellas familias que se encuentran en el estrato de 0-1 000 pesos (aproximadamente el 20 y el 10% más bajo que las familias urbanas y metropolitanas, respectivamente) tenderían a sustituir proporcionalmente bienes básicos (como los alimentos, que componen el rubro más importante de *primario* y *tradicional*) por bienes no básicos o 'de lujo' (como son los de consumo duradero) a medida que sus ingresos aumentan. Este hecho resulta sorprendente desde el momento que se parte del supuesto que las familias urbanas más pobres no han cubierto efectivamente sus necesidades básicas; este fenómeno bien puede explicarse mediante la intensidad con que opera el 'efecto demostración' (es decir la emulación de patrones de consumo de otros estratos más altos) y la eficacia de la propaganda en los centros urbanos. Ello implica que una mera redistribución del ingreso no garantiza un mejor nivel de vida (en términos de nutrición, por ejemplo) si el mayor poder adquisitivo de las familias pobres lo absorben los bienes no básicos, fenómeno que en América Latina es bien conocido como el caso del 'refrigerador vacío' ".[28]

2. *Consumo, ahorro y endeudamiento*

El segundo punto que corresponde discutir no se refiere ya al consumo sino al comportamiento con respecto al ahorro. La información que existe al respecto es aún más escasa, y las dificultades para elaborar un diagnóstico satisfactorio del comportamiento respecto al ahorro requiere necesariamente una aproximación

[26]Un estudio reciente de la FAO expresa que "según las informaciones que dispone la FAO sobre la reacción de los consumidores ante cambios en su ingreso disponible para consumo (GCP consumo agrícola/gastos de consumo privado), la elasticidad media del consumo agrícola respecto al GCP debería haber sido de alrededor de 0.25 en el período 1963/1975, en circunstancias que en la realidad histórica fue de sólo 0.11". El estudio de la FAO atribuye estos resultados principalmente a la concentración del ingreso, aunque resulta difícil imaginar un impacto de tal magnitud. Probablemente también están influyendo en esta sobreestimación de la elasticidad, los cambios en las preferencias del consumo. Véase FAO, *La agricultura hacia el año 2000, problemas y opciones en América Latina*, Roma, agosto 1980.

[27]C. Filgueira, *op. cit.*, 1979.

[28]N. Lustig, "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", en *Comercio Exterior*, México, Vol. 29, N.º 5, mayo de 1979.

más modesta en sus alcances. Dos son los aspectos del ahorro que aparecen como relevantes para su interpretación dentro del complejo ahorro-consumo-inversión. El primero de ellos se refiere al nivel general de ahorro, o sea a la cantidad de los ingresos desviada de las necesidades de consumo presentes. El segundo tiene relación con la forma del ahorro en el sentido de su uso posible. Las formas a las que puede orientarse el ahorro son muy diversas, y algunas de ellas pueden representar inversión propiamente dicha, pero otras no. Incluso en el caso de la inversión algunos autores han distinguido entre capital productivo y capital consuntivo.[29] Este segundo aspecto del análisis del ahorro dentro del complejo ahorro-consumo-inversión no es por ahora central al análisis aquí encarado, aunque sí el primero.

La cantidad de ingresos que puede orientarse al consumo o alternativamente al ahorro, tuvo una formulación ya clásica en el trabajo de Keynes. El balance entre los gastos dedicados al consumo y ahorro jugaba un papel central en su teoría del equilibrio: la 'ley psicológica fundamental' acerca de la propensión marginal al consumo establecía que con un aumento del ingreso real no se incrementaría proporcionalmente la cantidad absoluta dedicada al consumo, de forma tal que se ahorrará una mayor cantidad absoluta.

Los resultados empíricos del comportamiento del ahorro con relación al crecimiento de los ingresos sin embargo no confirmó la hipótesis y produjo, sobre todo, considerable desconcierto cuando el análisis no contemplaba solamente una situación estática y global, sino que procuraba registrar las tendencias dinámicas y desagregaciones de diversa naturaleza. En América Latina, al igual que en los países desarrollados, la estructura del ahorro con relación a los ingresos corresponde a las expectativas más obvias: los hogares de ingresos más elevados ahorran proporcionalmente más que los más bajos; y prácticamente la casi totalidad del ahorro personal del país se concentra en los estratos más altos. Sin embargo, nos encontramos nuevamente con una relación aparentemente simple que puede oscurecer otro tipo de relaciones diferentes y hasta opuestas. Algunos autores que han procurado desentrañar el conjunto de tendencias opuestas que operan en la relación entre el consumo y el ahorro, han señalado el comportamiento particular de la relación cuando el análisis se efectúa tomando en cuenta la dimensión temporal.

a) Históricamente existe una tendencia a la reducción del porcentaje de familias y hogares que ahorran; y esta reducción no parece ser un fenómeno privativo de los países más desarrollados. "Las estimaciones de Kuznets por décadas, partiendo de los años 1880 muestran un gran aumento del ingreso nacional real, pero ningún aumento de proporción que se haya convertido en capital. Por el contrario, entre los años 1890 y 1920, cuando el ingreso real se elevó en más de un 300%, hubo una ligera tendencia a la baja en el coeficiente de ahorro nacional."[30]

Por otra parte, como lo señala el mismo Nurkse, existe un conjunto de evidencias que, en principio, parecen resultar curiosas. En el período comprendido entre 1917 y 1919, la familia urbana media en Estados Unidos tenía un ingreso promedio de 1 500 dólares anuales según precios de 1941, y ahorraba 120 dólares lo que equivale aproximadamente a un 8%; en 1941, esta familia media no ahorraba prácticamente nada. Igualmente, la información correspondiente al presupuesto de hogares que abarca el período 1900-1941 indica que con un ingreso promedio de 2 000 dólares por año una familia a los precios de 1941, ahorraba aproximadamente un 18% a principios de siglo y apenas un 3% en 1941. Obviamente, la conclusión que se deriva de esta información no permite suponer que si alrededor de 1940 el 75% de las familias norteamericanas no ahorraban absolutamente nada, esto no se debía presumiblemente a que eran demasiado pobres para ahorrar. Más bien las tendencias indicadas estarían demostrando que las solicitaciones y estímulos de las familias para gastar aumentaron considerablemente durante ese período; como así también la creación de nuevas necesidades y demandas 'básicas' por nuevos bienes de consumo percibidos como superiores y de creciente valorización social. Paralelamente, en la medida en que disminuye el porcentaje relativo de

[29]R. Prebisch, *op. cit.*

[30]R. Nurkse, *op. cit.*

ahorro, tienden a crecer las formas de endeudamiento. La compra a plazos, a préstamo y otros diversos procedimientos para obtener bienes materiales y niveles de consumo que están por encima de los ingresos percibidos, constituye la contraparte de la mengua relativa del ahorro.

Con referencia a América Latina, los estudios referidos a la estructura del gasto familiar en la ciudad de San Pablo demuestran que el fenómeno del endeudamiento a través del pago de cuotas a crédito se encuentra plenamente extendido entre los estratos medios, medios bajos y bajos de manera que constituye un fenómeno bastante generalizado. "Mientras el promedio para todas las familias llega a 14.4%, las familias que perciben ingresos extremadamente bajos —de 2 a 6 salarios mínimos— registran un 10.7% que alcanzaba a 13.5 para quienes tienen niveles de ingreso entre 6 y 8 salarios mínimos. Y luego la distribución se estabiliza para los niveles de ingreso más altos, sin superar en ningún caso más de un 18%."[31] La información aportada por los estudios de ECIEL para Río de Janeiro en el período 1977-1978, indica que el porcentaje dedicado al pago de compras a crédito y al pago de préstamos ocupa un lugar bastante importante en la estrategia familiar de consumo. Un 15% aproximadamente del gasto dedicado a los bienes duraderos más artículos para el cuidado personal, se destina al pago de compras a crédito y préstamos. Cuando se considera la distribución de hogares según percepción del ingreso, se advierte que son las clases medias y medias bajas las que absorben la mayor parte de los gastos orientados al pago de compras a crédito y de préstamos. Los deciles 4, 5, 6 y 7 son los que concentran los mayores porcentajes y alcanzan, en el pago de compras a crédito, a un 53% del total de gastos destinados a este rubro, y con respecto al pago de préstamos un 62% aproximadamente.

La diferencia entre las orientaciones consumistas dominantes por lo tanto no sólo reducen los niveles absolutos y relativos del ahorro, sino que crean situaciones claramente deficitarias. Por otra parte, estas pautas de endeudamiento parecen ser cada vez menos dependientes de situaciones coyunturales tanto colectivas como individuales para transformarse en patrones estables y relativamente institucionalizados de comportamiento económico.

b) Las relaciones entre ahorro y consumo familiar analizadas desagregadamente de acuerdo al carácter urbano-rural de los contextos de pertenencia de la unidad familiar presentan también comportamientos aparentemente contradictorios. La escasa información que se dispone para América Latina, y a pesar de sus limitaciones, posee sin embargo un valor adicional por la consistencia de los resultados. Un estudio efectuado por la CEPAL (1973) indicaba una clara correlación entre la característica más o menos moderna de los contextos de pertenencia de las unidades familiares y el comportamiento del ahorro.[32] En las grandes ciudades como San Pablo y Caracas, el porcentaje relativo de ahorro en relación al ingreso percibido era menor que el que se registraba en las localidades urbanas de menores dimensiones y para los contextos rurales. En los grandes conglomerados urbanos de Venezuela el nivel medio de ingreso con que las familias comenzaban a ahorrar era cuatro veces superior al de las rurales. Y de la misma manera con respecto a la relación entre gastos y endeudamiento; mientras en las ciudades mayores los ingresos estaban un 10% por debajo de los gastos totales (un 16.5% en Caracas), en las localidades más rezagadas —rurales— el ahorro superaba en un 10% el ingreso mensual. "Una tendencia similar muestra la comparación de los antecedentes sobre las ciudades del Brasil de distinto grado de desarrollo económico. Así en San Pablo el ahorro familiar empezaba con un ingreso medio anual de poco más de tres veces el nivel a partir del cual ya se registraba superávit en Belén (Pará). Ello significa que sólo el 3% de las familias ahorraban en el primer caso contra cerca de un 70% en el segundo. En total, la relación entre ingreso medio anual y el gasto correspondiente arroja un ahorro claramente positivo en Belén y la inclusión de rubros tales

[31] J. R. Wells, *op. cit.*, 1976.

[32] CEPAL, "Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina y los países respectivos", en *Boletín Económico de América Latina*, 1973.

como la adquisición de automóviles que tiene alta ponderación en los gastos, plantea dudas acerca del signo del ahorro medio total en San Pablo. Estos hechos —que se repiten en otras ciudades— parecen indicar que la influencia positiva que debería ejercer el mayor ingreso personal medio en el área metropolitana sobre la formación de capital quedaría contrarrestada por el elevado nivel de consumo."[33]

La hipótesis keynesiana de la relación entre el ahorro y el incremento de los ingresos resulta difícil de sostener a la luz de estas evidencias. Sin embargo, el punto más importante que aquí interesa no radica tanto en la crítica a la escasa capacidad explicativa de la ley psicológica fundamental, crítica que por otra parte ha sido reiterada *in extenso* en diversos trabajos, sino más bien en las implicaciones que el comportamiento real del ahorro y el endeudamiento tienen sobre la inversión y el consumo. El comportamiento demostrado por las unidades familiares sugiere nuevamente serias dudas con respecto a los efectos redistributivos del ingreso como forma de reorientar el consumo y liberar recursos para la inversión. La redistribución del ingreso a lo sumo puede aparecer como una condición necesaria pero no suficiente para que ello ocurra.

IV

El consumo en los modelos de estabilizacion

A mediados de la década de los años setenta, un conjunto de países de América Latina iniciaron drásticas transformaciones en materia de políticas económicas. Chile, Argentina y Uruguay fueron los que llevaron más lejos los modelos denominados 'de apertura'. También, aunque en forma más parcial, ciertas políticas y medidas de corte monetarista derivadas de orientaciones liberales aparecieron igualmente en otros países de la región.

Este tipo de políticas no ha constituido, por supuesto, algo nuevo en América Latina, aunque sí lo es la profundidad con que se ha llevado a cabo el marco institucional donde tiene lugar, al igual que su permanencia y continuidad. De hecho se trata de algo más que meros cambios sectoriales o parciales en algunos aspectos de la estructura económica. La orientación global que le da sustento ha implicado mucho más que eso y podría afirmarse que más que una transformación económica constituye "un cuerpo autocontenido y consistente de ideas que conforman una ideología. Proporciona una explicación del pasado y un conjunto de reglas de acción que deberán conducir a la sociedad en dirección de un modelo ideal, utópico, cuyo funcionamiento está regido por la eficiencia y la objetividad de las relaciones económicas privadas".[34]

La emergencia de los nuevos modelos debe considerarse, sin duda, como uno de los cambios más significativos que se introducen en oposición a los modelos tradicionales latinoamericanos y sus repercusiones, tanto internas como externas, trascienden el ámbito de lo económico para remitir a una vasta concepción de la sociedad toda como modelo de organización social y política. Cualquiera sea la denominación que se adopte —modelos liberales, monetaristas o de estabilización económica—, las políticas adoptadas y las medidas concretas han girado siempre alrededor de tres elementos básicos: a) la privatización de la economía; b) la liberalización de los mercados; y c) la apertura al exterior. Para lograrlo se ha recurrido a medidas tendientes a la liberalización de precios acompañada de un fuerte control de los salarios y de una restricción a la actividad sindical. Todo ello ha hecho que una de las resultantes más importantes de los nuevos modelos hayan sido los cambios en los agentes económicos y en las formas de articulación po-

[33]CEPAL, *op. cit.*, 1973 y D. Félix, "Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina" (CEPAL/CONF.53/L.2), Santiago de Chile, 1974.

[34]Frenkel, R., "Las recientes políticas de estabilización en Argentina: de la vieja a la nueva ortodoxia", CEDES, 1980.

lítica. Carecería de sentido detenernos en la especificación de los modelos y sus particularidades puesto que existe una extensísima bibliografía al respecto.[35]

Particularmente, con referencia al análisis del consumo, existe una amplia gama de medidas y políticas adoptadas por cada país que establecen diferencias de magnitud considerable; así por ejemplo, el grado de apertura de las economías al sistema internacional presenta variaciones significativas entre países de donde diferentes características y estructuras de la demanda.[36]

En Chile, por ejemplo, los aranceles a la importación fueron reducidos drásticamente entre 1973 y 1979; y a través de un proceso de reducciones sucesivas, los aranceles descendieron a partir de 1973 desde un máximo de 60% a 35% y 18%, hasta llegar en 1979 a un 10% en prácticamente todos los artículos importados. El proceso seguido en Chile es mucho más extremo y no se reproduce en idénticos términos en Argentina y Uruguay, donde la rebaja de los aranceles aparece más controlada en virtud de una protección más sostenida a la producción local.

Por otra parte, la estructura de la demanda también quedará fuertemente condicionada por otros factores: el grado en que los estilos han resultado más o menos concentradores del ingreso, la política relativa al uso del excedente y el avance diferencial de la privatización en todas las esferas.

Las consecuencias de la política de apertura a la importación se manifiestan con extraordinaria celeridad en la composición y volumen de las importaciones; en particular los bienes de consumo duradero y ciertos rubros como bebidas, tabaco y perfumería, experimentan al cabo de pocos años un crecimiento notable como puede apreciarse en los cuadros 2 y 3 referidos a Chile y Uruguay. Por su parte, Argentina experimenta un incremento de la misma naturaleza. Según lo señala la CEPAL en el informe referido a este último país, en el período 1976-1979 los bienes de consumo ven crecer su participación en el valor y composición de las importaciones, desde 65 millones de dólares en 1976 a 660 en 1979. En 1970 su participación correspondía a un 4.9% del total de importaciones en tanto que en 1979 su valor porcentual es de 9.9. Sólo en este último año, la tasa de crecimiento de la importación de bienes de consumo alcanzó un valor de 211.3.

Chile constituye, sin duda, el caso más extremo donde el 'experimento' ha profundizado las transformaciones más que en otros países; por ello precisamente se aproxima más al caso típico ideal que resume los rasgos de los modelos de esta naturaleza. Uruguay y Argentina, con las particularidades de su política económica, demuestran que los efectos sobre la estructura de la demanda no se hacen sentir en forma tan significativa (véanse los cuadros 2 y 3).

Por estas razones, y a ellas podrían agregarse otras menos sustantivas, en la discusión que sigue en las próximas páginas, las consideraciones sobre consumo tendrán teóricamente en cuenta el modelo más puro de economía abierta y la mayor parte de las referencias empíricas se referirán al modelo chileno.[37] Ahora bien, de acuerdo a lo expresado en la sección primera los modelos aperturistas pueden considerarse como netamente consumistas.

Como es bien sabido, uno de los supuestos básicos que orienta los cambios introducidos en la política económica estabilizadora radica en la importancia atribuida a la apertura como forma de permitir y favorecer la importación de bienes de capital necesarios para la inversión. A su vez se postula que ello obliga al incremento de la eficiencia al imponer a la producción nacional condiciones de competencia con los

[35]Además de los diversos documentos oficiales que sirvieron de fundamento y justificación de las nuevas estrategias liberales, el pensamiento económico, social y político en América Latina ha profundizado su estudio al punto que haría redundantes mayores consideraciones al respecto. Para mencionar sólo algunos de los principales trabajos, recuérdese que la CEPAL, a través de varios estudios publicados en la *Revista de la CEPAL*, ha prestado una atención especial al análisis de los nuevos modelos, así como otros estudios realizados por CIEPLAN (Chile); CEDES (Argentina); CINVE y CIESU (Uruguay).

[36]Aldo Ferrer, "La economía internacional desde una perspectiva latinoamericana", en *Estudios Internacionales*, año XIII, N.º 49, enero-marzo de 1980.

[37]De los tres países considerados Chile es el único que cuenta con información suficiente para un análisis del consumo de tipo 'casi experimental'; en 1969 y 1978 se realizaron dos encuestas sobre Presupuestos Familiares del Gran Santiago. Además del Estudio de ECIEL sobre Ingresos y Gastos Familiares, 1968-1969.

precios internacionales. Sin entrar a discutir la pertinencia de estos supuestos para los fines implícitos, existe otro hecho que sí tiene que ver con el hilo de la argumentación previa. Una de las consecuencias más importantes de las medidas adoptadas es que las mismas tienden a incrementar la distancia entre el perfil de la demanda y la estructura productiva. Es más fácil la expansión de cierto tipo de comportamiento económico que otros; y la mayor facilidad radica precisamente en la capacidad de expansión del consumo de bienes importados que el rodeo más largo que implican la inversión y capitalización productivas. Foxley (1980) señala en su estudio sobre la economía de libre mercado en Chile, los diferentes ritmos con que crecen las exportaciones e importaciones durante el período 1970-1978.[38] De su análisis se desprende que en un lapso de ocho años el éxito logrado en materia de exportaciones no tradicionales permitidas por las nuevas políticas económicas se ve contrarrestado por un crecimiento de los bienes de consumo, sobre todo por los de consumo no alimenticio.

Cuadro 2

CHILE: IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO
(Millones de dólares de 1977)

	1970	1978	Tasa de crecimiento
Manufacturas de cuero y peletería	1.3	3.4	161.5
Bebidas alcohólicas importadas	0.6	11.9	1 883.0
Tabaco, cigarrillo y puros importados	7.7	9.4	22.1
Prendas de vestir, textiles para el hogar y alfombras	24.1	91.0	277.6
Productos fotográficos y cinematográficos	7.8	10.3	32.1
Calzado, sombreros, paraguas y quitasoles	2.0	7.3	265.0
Instrumentos de música y óptica	4.3	9.6	123.3
Juguetes, juegos y artículos de recreo	3.4	22.6	564.7
Productos de perfumería y tocador (sólo cosméticos, colonia y perfumes)	0.1	6.6	6 500.0
Aparatos de televisión blanco y negro y color	0.7	56.3	7 942.9
Receptores de radio	4.6	28.7	523.9
Automóviles y motos	19.0	40.6	113.7
Total	75.6	297.7	293.8

Fuente: R. Ffrench-Davis, "Políticas de Comercio Exterior en Chile: 1973-1978", mimeografiado, (CIEPLAN), noviembre 1979; Instituto Nacional de Estadísticas, III Encuesta de Presupuestos Familiares, v. III, mayo 1979.

En el período 1970-1978 las exportaciones no tradicionales y semitradicionales se multiplican por 2.7; la importación de bienes durables se multiplica por 2.1, en tanto que la importación de bienes de capital se mantiene prácticamente estancada. En 1978 los efectos positivos de la expansión de las exportaciones basados en productos de carácter no tradicional, se ven contrarrestados en parte por la demanda de bienes de consumo que alcanzan a un 62.5% de la exportación no tradicional. Esta es la misma proporción (aun mayor) que la registrada en 1970 (60.0%). Si las exportaciones totales decrecen en términos absolutos (de 2 216.1 a 2 105.2), las importaciones crecen al multiplicarse por un coeficiente de 1.4. El éxito obtenido por la misma política de exportaciones no tradicionales no agrega en realidad ningún superávit significativo como podría esperarse, más aún, de acuerdo a las tendencias advertidas se reduce cualquier acumulación potencial. Los mecanismos actuantes para que tenga lugar este proceso son diversos y sólo se pueden comprender dentro del proceso más general de cambio que está implícito en el conjunto global de las nuevas estrategias de apertura e inserción en el mercado internacional.

1. *Por qué el incremento del consumo*

a) En principio, una medida como la reducción de aranceles a la importación no debería tener necesariamente como consecuencia incentivar el consumo. En Inglaterra, por ejemplo, la política de estabilización no ha tenido estos resultados. Si ello ocurre en América Latina es porque como antes se señaló, la transmisión consumista a través del efecto demostración ocurre siempre que: 1) exista disparidad entre los niveles de consumo entre

[38] A. Foxley, "Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979", en Colección *Estudios CIEPLAN*, N.º 4, Santiago de Chile, 1981.

Cuadro 3

URUGUAY: CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES
(1976 = 100)

	Dólares			
	1976		1979	
Televisión (85-15-01-12)	100	(25 052)	2 668	(668 566)
Radiograbadores (85-15-02-19)	100	(200 190)	1 745	(3 443 403
Tocadiscos-grabadores (92-11-01/02)	100	(409 729)	206	(845 332)
Aparatos de relojería (91.01)	100	(2 555 310)	153	(3 930 332)
Juguetes-deportes (97)	100	(262 982)	681	(1 792 136)
Máquinas y aparatos eléctricos	100	(19 139 000)	208	(39 886 000)
Bebidas y tabaco	100	(7 553 000)	250	(18 912 000)
Optica, cinematografía[a]	100	(4 564 000)	282	(12 896 000)

Fuente: Banco de la República, Sector Estadística.
[a]Incluye aparatos médico-quirúrgicos.

diferentes países y estratos; y 2) exista conocimiento de estas diferencias.

Con el levantamiento de las restricciones a la importación, que en un momento anterior mantenían inaccesible o controlada la difusión de los bienes superiores, se incrementa la disponibilidad real de estos bienes y se produce una creciente diferenciación (estratificada) de los nuevos productos importados. Empero, no se trata meramente de las consecuencias derivadas de los precios unitarios —relativamente más bajos— de los bienes importados, sino que resulta también de otras características reales o simbólicas a éstos atribuidas. Calidad, variedad, utilidad y presentación, son apenas algunas; pero más importante aún es que los mismos están asociados a símbolos de lo moderno y 'lo nuevo' propio de sociedades que gozan de mayor prestigio. Muchos de estos bienes poseen, sin duda, una fuerte carga valorativa derivada del sentimiento de su postergación en el tiempo: bienes y objetos muy deseados, que ya formaban parte de un mundo simbólico con sus estilos propios y sus modas, y al cual difícilmente se podía llegar antes.

b) Por otra parte, la introducción de los nuevos bienes no es un fenómeno ajeno a otros procesos que lo acompañan; existe paralelamente un exacerbamiento de la competencia por colocación de sus productos. La propaganda, realizada en función de cualquiera de las necesidades ya señaladas: expansión productiva o competencia, adquiere en este contexto nuevas dimensiones. Visto desde el exterior, se libera un nuevo mercado que es posible captar y esta necesidad no es sólo fruto de las medidas de política económica doméstica.[39]

En primer lugar, en condiciones de una apertura creciente, puede esperarse una expansión cuantitativa de la propaganda a través de los diversos medios de comunicación de masas. Un indicador aproximado que permite evaluar la magnitud del cambio son los gastos e inversiones dedicados a ella. El crecimiento de la inversión destinada a la propaganda en Chile entre 1966 y 1980 aparece registrado en el estudio de R. Salinas (1979) referido a la expansión de los medios de comunicación en Chile y confirma las expectativas.[40]

Ahora bien, la cifra correspondiente a la inversión en propaganda para 1970 en miles de dólares fue de 23 430 y aumentó en 1980 a 126 000, aunque el 90% de este incremento se produjo en sólo seis años (entre 1974 y 1980). Mientras los gastos dedicados a inversión en propaganda alcanzaban a 0.45 del producto

[39]Aunque no sea nuestro objetivo de análisis, tampoco puede escapar a estas consideraciones el efecto decisivo que juega la situación de recesión mundial y el creciente proteccionismo adoptado sobre todo por los países más desarrollados.

[40]Raquel Salinas Bascourt, "Chilean Communication under the Military Regime, 1973-1979", en *Current Research on Peace and Violence.*

bruto de 1974, esta cifra llega en 1980 a 1.05 y alrededor de 1977 la inversión realizada en propaganda alcanza aproximadamente a un 9% de la inversión total.

En segundo lugar, la propaganda no sólo crece como lo prueban los recursos destinados a la inversión, sino que tiende a concentrarse en los canales y medios de comunicación de masas más eficientes. De modo que los medios más tradicionales (radio y periódicos) tienden a ser sustituidos por otros más modernos y efectivos (los primeros pierden en un año un 7.25% en la participación total).

Durante los años 1977-1978 el desplazamiento que experimenta la inversión dedicada a propaganda entre los diferentes medios de comunicación de masas en Chile demuestra la participación creciente de los canales más eficientes; televisión, cine y revistas son, en este orden, los medios que más se incrementan (véase cuadro 4).

En tercer lugar, la propaganda centrada en cierto tipo de artículos, bienes y servicios, también tiende a concentrarse. Apenas un conjunto reducido de los mismos —no más de 10— concentran aproximadamente el 50% de la inversión total en propaganda, en cada uno de los medios de comunicación de masas (véase el cuadro 5), lo que demuestra el predominio de los bienes duraderos y otros objetos muy valorizados; y entre ellos el conjunto de bienes duraderos modernos (electrodomésticos, TV, radio, automóvil, etc.) y los productos de cuidado personal ocupan un porcentaje importante. También deben mencionarse aquí otros servicios que comprenden actividades esenciales para los nuevos modelos, en particular los bancos y financieras, y otros como la educación que resultan de las políticas privatistas.

En cuarto lugar, otro cambio significativo se refiere a la estructura que adoptan las empresas de propaganda y sus relaciones con las empresas transnacionales. La concentración de empresas es también un hecho señalable; baste recordar que 12 empresas controlan la mayor proporción de gastos dedicados a propaganda. Coincidente con la penetración del capital financiero, de empresas transnacionales y de grupos locales vinculados a éstas en otras esferas de la actividad económica, la concentración de las empresas de propaganda debe ser vista entonces como un reflejo del mismo fenómeno. Si bien existen en Chile aproximadamente 200 agencias de propaganda, de las cuales 38 tienen características más estables y son afiliadas a la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad (ACHAP), el volumen mayor de capitales orientados a las actividades de propaganda corresponde a empresas que están en estrecho contacto con ellas, son subsidiarias, o bien

Cuadro 4

CHILE: INVERSION EN PROPAGANDA SEGUN MEDIOS DE COMUNICACION DE MASAS, 1977-1978
(En porcentajes)

Medios	1977	1978
Diarios	47.98	43.30
Revistas	5.44	6.35
Televisión	33.71	38.07
Radio	9.74	7.17
Cine	1.27	2.73
Otros	1.86	2.38
Total	*100.00*	*100.00*

Fuente: Grafic Matic International Corporation.

Cuadro 5

CHILE: CONCENTRACION DE LA INVERSION EN PROPAGANDA, SEGUN RUBROS, 1980
(Porcentajes)[a]

	TV	Revistas	Prensa
Electrodomésticos, televisores, radios, cocinas, refrigeradores, etc.	7.6	7.1	4.6
Artículos de tocador, perfumería, etc.	8.7	19.3	
Bebidas, tabaco, etc.	12.3	4.8	
Alimentos especiales	8.2	-	
Chocolates y caramelos	6.2	-	
Automóviles, motos y accesorios	-	10.1	15.0
Constructoras e inmobiliarias	-	-	10.2
Bancos, AAP, financieras	6.8	10.7	9.5
Institutos y colegios	-	-	4.0
Oficiales	-	-	4.2
Otros	50.2	48.0	52.5
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: Grafic Matic International Corporation.
[a]Incluye sólo porcentajes superiores al 4%.

mantienen relaciones económicas con empresas productivas transnacionales o con poderosos grupos económicos nacionales.

Por último, esta articulación empresaria tiene además consecuencias con respecto a la eficiencia y modernización de los estímulos consumistas hasta el punto que podría pensarse que la etapa de afianzamiento y consolidación de las técnicas modernas de *marketing* sólo está en sus inicios.[41]

Por lo arriba expuesto, los medios modernos de comunicación de masas en el nuevo contexto de apertura al exterior a través de la vinculación con el mercado internacional y formas tecnológicas más avanzadas, logra entonces niveles de 'sofisticación' e instrumentos de estímulo al consumo que se trasladan directamente a través de las empresas transnacionales desde los países de origen de los mismos productos importados.

A partir de la consideración de estos cuatro aspectos puede comprenderse mejor por qué la difusión de los estilos de vida externos también está condicionada por los efectos adicionales de la propaganda. El desarrollo de los medios de comunicación de masas constituye, sin duda, un componente orgánico de los modelos de apertura, y evidencian sectorialmente los mismos rasgos de la modernización perceptible en otras esferas.

c) La exposición creciente a estímulos que provienen de sociedades más desarrolladas, a través de la reducción de aranceles y de mensajes de propaganda intencionalmente estructurados para difundir esos modelos, influye, como se ha visto, sobre la eficacia con que funciona el efecto demostración. A ello se agregan algunas consecuencias no previstas derivadas de las políticas de apertura que también inciden sobre la difusión de formas modernas de consumo.

Esta difusión se ha ampliado por dos vías: por una, a través de la movilidad física internacional; y por otra, a partir de la difusión de instrumentos de comunicación.

Una nota común de los modelos de apertura es que se incrementa la frecuencia de viajes al exterior como un componente más del estilo consumista (recreación y ocio propios del estilo moderno), los viajes al exterior y el turismo internacional constituyen en parte una manifestación de este estilo aunque también se ve favorecido por las relaciones de precios internos y externos motivados por la política seguida en materia de tipo de cambio. Durante las últimas décadas, particularmente en los países del cono sur, se ha asistido a una movilidad física internacional integrada por un creciente flujo turístico hacia los países más desarrollados, en particular, Estados Unidos y Europa. La proliferación de agencias de turismo, planes de viaje al exterior y sistemas especiales de tarifas y modalidades de financiación del turismo, adquirió dimensiones antes desconocidas y sólo comparables a la extraordinaria variedad que existe en los países desarrollados. Este proceso constituyó, sin duda, otro poderoso estímulo al consumo ya sea por la adquisición directa de bienes en el extranjero o derivado del conocimiento directo de los estilos de consumo propios de estos países.

Por otra parte, la penetración gradual de bienes y objetos materiales no tuvo en todos los casos la misma consecuencia sobre el efecto demostración. Mientras que algunos de los bienes constituyen objetos de consumo que no poseen efectos multiplicadores sobre la exposición a los estímulos de consumo, otros en cambio tienen como resultado una difusión casi exponencial. Precisamente un número considerable de bienes, que están entre los que más se difunden, lo constituyen objetos que permiten una creciente exposición a la propaganda y a los mensajes consumistas. Si se piensa que en Chile, durante el período 1970-1978, el incremento de los gastos dedicado a la adquisición de televisores creció de 0.7 millones de dólares a 56.5, se puede tener una idea del fenómeno considerado. Casi un 10% del tiempo de la televisión en Chile, según datos del National Council of Television mencionados por Salinas en el trabajo ya citado, corresponde a tiempo dedicado a la propaganda, en tanto que un 60% del tiempo corresponde a otras formas de esparcimiento (filmes, series, etc.), entre las que también se cuentan programas que transmiten estímulos consumistas.

d) En cuarto lugar, el marco institucional dominante donde se lleva a cabo la penetración

[41] Ibídem, p. 19.

de bienes de consumo (apertura al mercado internacional, propaganda y medios de comunicación de masas), tiene la particularidad de ser un contexto de participación limitada.

Como se sabe, la afirmación de la individualidad en sociedades con sistemas abiertos y pluralistas, se realiza frecuentemente a través de una multiplicidad de canales de participación: comunal, política, artística, cultural, gremial, sindical, etc. Formas asociativas de diversa naturaleza y con grados variables de institucionalización están presentes cotidianamente en las actividades relacionadas al trabajo, cultura y recreación, y conforman los principales canales de inserción del individuo en la sociedad. Esta inserción, por lo demás, no se limita a la participación 'cara a cara' en relaciones asociativas ni para ello se requiere siempre pertenecer como miembro de un grupo. Otras formas más despersonalizadas de participación en corrientes de opinión, o marcos de ideas 'referenciales', las que se expresan a través del pluralismo de la prensa, radio, literatura, para no mencionar obviamente la política, constituyen también algunos de los nexos más importantes entre el individuo y la sociedad. En la medida en que se estrechan estos canales de participación, sólo quedan el trabajo y el consumo como las únicas o principales vías de relación entre el individuo y la sociedad.

Las formas características de la participación simbólica restringida a través de marcos abstractos de orientación, agudizan la importancia que adquiere el consumo como forma de realización del individuo en la sociedad. De acuerdo al carácter más participativo o excluyente de los modelos importa señalar entonces las consecuencias que esto tiene desde el punto de vista de la expresión de la individualidad en el medio social. No se trata solamente, como ya se ha visto antes, de la aceptación de las pautas de consumo como derivación de la presión propagandística o de la exposición creciente a otras formas de estilos de consumo. Se trata aquí del exacerbamiento de la necesidad de expresar qué se es en términos de la posesión y adquisición de objetos y bienes materiales. Si el trabajo, como una de las esferas esenciales de la participación del individuo en la sociedad se vuelve, como ocurre en la sociedad moderna, cada vez más una actividad que en sí misma no representa una gratificación directa —pues ésta deriva de lo que se puede lograr con el beneficio-ingreso— el carácter central que pasa a ocupar el éxito posible en la carrera por adquirir nuevas formas y pautas de consumo, se vuelve un 'potencializador' eficaz de las aspiraciones y expectativas por mayores niveles de consumo.

e) Por último, y no menos importante que los puntos anteriores, importa también considerar aquí, qué papel juega la ideología general del sistema con respecto al consumo; hasta qué punto la ideología legitimadora coincide con la meta consumista. Cuando el modelo de sociedad valoriza sobremanera como metas y logros de la sociedad ideal que se quiere construir, la posesión y adquisición de bienes materiales, el conjunto de fuerzas antes analizadas adquieren mayor coherencia ideológica. Los estímulos que se difunden desde la radio, la televisión, los periódicos, el comportamiento manifiestamente consumista de los estratos más altos, la movilidad física internacional, adquieren así, con una ideología manifiesta y consistentemente consumista, el carácter de una norma de conducta.

2. *La concentración del consumo*

Las medidas económicas adoptadas por los nuevos modelos aperturistas han sido calificadas como 'concentradoras'. Y en la medida que los modelos han profundizado sus transformaciones se ha producido una creciente redistribución regresiva del ingreso. Analizadas las pautas de distribución de la renta, las conclusiones fácticas que pueden derivarse del comportamiento real de la distribución del ingreso en los países que han llevado a cabo políticas de apertura ortodoxa indican que los modelos han sido concentradores.

En Argentina la participación del salario en el ingreso total decreció desde un 48% en 1975 a un 35% en 1979. En Chile el proceso concentrador ha sido algo distinto; entre 1970 y 1975 el salario real conoce un descenso de casi un 40% para recuperarse luego en 1979. La participación relativa del salario en el ingreso total decrece entre 1970 y 1976 de 52% a 41% y se registra en 1979 una recuperación hasta una cifra cercana al 45%.

Los resultados de la concentración del ingreso en Chile indicados en el cuadro 6 demuestran que durante el período comprendido entre 1969 y 1978 la participación en el ingreso total afectó negativamente al 80% de los hogares y sólo el 20% de los perceptores de más altos ingresos experimentó un incremento.

En Uruguay, por último, tomando como base 100 el quinquenio 1968-1972, el salario real conoce un descenso de aproximadamente un 40% en 1978; y la concentración del ingreso sigue la pauta indicada en el cuadro 7.

Cuadro 6

CHILE: DISTRIBUCION DEL INGRESO, GRAN SANTIAGO

Hogares	Porcentaje del ingreso total	
	1969	1978
20% más pobre	3.74	3.70
20% medio bajo	7.65	7.36
20% medio	12.10	11.68
20% medio alto	20 12	19.96
20% más rico	56.39	57.30
	100.00	*100.00*

Fuente: Resultados citados en Cauas y Saieh (1979). Tomado de René Cortázar, "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-78", en *Estudios CIEPLAN*, N.º 3, junio de 1980, p. 12.

Y con respecto a la concentración del consumo, si bien no se dispone de datos comparativos para los tres países, puesto que sólo Chile tiene datos suficientes derivados de las dos encuestas de consumo realizadas en 1969 y 1978, los resultados aquí encontrados, con todas las dificultades de generalización que ello implica, son también notablemente coincidentes con el síndrome concentrador de los modelos.

En Chile, por ejemplo, las dos encuestas de presupuesto familiar realizadas en el período 1968-1969 y 1977-1978 con una cobertura para el Gran Santiago, indican en forma más clara la concentración de la riqueza. Como puede apreciarse en el cuadro 8, sólo el 20% de los hogares correspondientes a perceptores más altos ve crecer la proporción del gasto dedicado al consumo. El segundo quintil permanece prácticamente estancado y desciende el 60% inferior de los perceptores de ingreso.

Las estimaciones efectuadas por R. Cortázar, referidas al consumo medio mensual por hogar a partir de estas dos encuestas, en pesos de 1979, indican además que el consumo promedio por hogar se ha mantenido prácticamente incambiado.[42] El deterioro total de un 60% de los hogares del Gran Santiago se traduce en un mejoramiento absoluto del 20% más alto y escaso en el segundo quintil más alto (véase cuadro 9).

[42] R. Cortázar, "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-78", en *Estudios CIEPLAN*, N.º 3, Santiago de Chile, 1980.

Cuadro 7

DISTRIBUCION DEL INGRESO
(Porcentaje de ingresos derivados del trabajo - Montevideo 1962-1979)

Porcentaje población	1962		1968		1973		1976		1977		1978		1979	
	Porcentaje	Ac	Porcentaje	Ac	Porcentaje	Ac	Porcentaje	Ac	Porcentaje	Ac	Porcentaje	Ac	Porcentaje	Ac
–5	1.44		0.68		0.87		0.70		0.59		0.61		0.54	
10	3.47	3.47	2.13	2.13	2.43	2.43	2.00	2.00	1.66	1.66	1.79	1.79	1.61	1.61
20	4.94	8.41	3.97	6.10	4.10	6.53	3.52	5.52	2.92	4.58	3.23	5.02	2.94	4.55
30	5.88	14.29	5.10	11.29	5.15	11.68	4.68	10.10	3.83	8.41	4.20	9.22	3.85	8.40
40	6.80	21.09	6.21	17.41	6.19	17.87	5.63	15.73	4.78	13.19	5.20	14.42	4.75	13.15
50	7.80	28.89	7.38	24.95	7.32	25.19	6.83	22.56	5.86	19.05	6.29	20.71	5.76	18.19
60	8.94	37.83	8.74	33.53	8.62	33.81	8.23	30.79	7.16	26.21	7.61	28.32	6.96	25.87
70	10.34	48.17	10.40	43.93	10.24	44.05	10.01	40.80	8.86	35.07	9.28	37.60	8.49	34.36
80	12.17	60.34	12.64	56.57	12.41	56.46	12.48	53.28	11.26	46.33	11.63	49.23	10.63	44.99
90	15.01	75.35	16.08	72.65	15.81	72.27	16.45	69.73	15.33	61.66	15.52	64.75	14.21	59.20
100	24.65	100.00	27.35	100.00	27.73	100.00	30.27	100.00	38.34	100.00	35.25	100.00	40.80	100.00
+5	15.24		16.96		17.48		19.24		27.60		24.60		31.06	

Fuente: Alicia Melgar, *Datos básicos para el estudio de la distribución del ingreso*, CLAEH, Montevideo, 1980.

Cuadro 8

CHILE: DISTRIBUCION DEL CONSUMO EN EL GRAN SANTIAGO

Hogares	Consumo medio mensual por hogar (pesos de 1979)		Porcentaje del consumo total	
	1969	1978	1969	1978
20% más pobre	5 953	4 112	7.6	5.2
20% medio bajo	9 243	7 354	11.8	9.3
20% medio	12 219	10 754	15.6	13.6
20% medio alto	16 058	16 527	20.5	20.9
20% más rico	34 857	40 328	44.5	51.0
Promedio	(15 666)	(15 815)	*100.0*	*100.0*

Fuente: INE, *Encuestas de Presupuestos Familiares.* Cifras nominales deflactadas por el Indice de Precios al Consumidor en Cortázar y Marshall (1980) Tomado de René Cortázar, "Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-78", *op. cit.*, p. 10.

Cuadro 9

ESTRUCTURA DEL GASTO SEGUN QUINTILES (GRAN SANTIAGO) 1969-1978

Rubro	I		II		III		IV		V	
	1969	1978	1969	1978	1969	1978	1969	1978	1969	1978
Alimentación	*52.2*	*59.3*	*44.9*	*56.0*	*44.1*	*53.2*	*36.1*	*47.6*	*28.7*	*32.1*
— Cereales, féculas, lácteos, huevos	17.2	23.4	14.3	19.4	12.9	16.8	11.0	14.0	7.1	7.9
— Otros	35.0	35.9	30.6	36.6	31.2	36.4	25.1	33.6	21.6	24.2
Vestimenta, calzado	*8.5*	*5.6*	*10.4*	*7.2*	*11.4*	*7.9*	*13.1*	*8.0*	*13.3*	*7.7*
Vivienda	*25.4*	*17.9*	*26.3*	*14.7*	*27.5*	*15.9*	*30.9*	*18.1*	*35.9*	*20.1*
— Gastos centrales	23.1	15.7	24.2	12.6	25.3	12.7	27.7	14.8	30.2	14.0
— Operación y servicios	2.3	2.2	2.1	2.1	2.2	2.4	3.2	3.3	5.7	6.1
Transporte	*3.7*	*5.6*	*3.1*	*6.5*	*3.4*	*6.9*	*3.8*	*8.5*	*4.8*	*15.9*
Durables y esparcimiento[a]	*2.5*	*4.1*	*5.9*	*6.6*	*6.1*	*6.7*	*6.0*	*7.4*	*7.0*	*8.8*
Cuidado personal	*1.8*	*1.8*	*2.3*	*2.0*	*2.4*	*2.0*	*2.5*	*2.8*	*2.6*	*1.9*
Salud	*1.2*	*1.8*	*1.3*	*2.0*	*1.3*	*2.2*	*1.3*	*2.8*	*1.5*	*4.1*
Educación	*0.4*	*0.7*	*0.4*	*0.9*	*0.7*	*1.4*	*0.9*	*2.1*	*1.5*	*4.0*
Otros	*4.2*	*4.4*	*5.4*	*4.3*	*3.6*	*3.8*	*5.4*	*3.7*	*4.7*	*5.5*

Fuente: III Encuesta de Presupuestos Familiares, INE, 1978, ECIEL, Estudio sobre Patrones de Consumo e Ingreso 1969, The Brookings Institution.

[a]Incluye muebles, accesorios, decoraciones y enseres del hogar.

Hechas las salvedades del caso en cuanto a la imposibilidad de generalizar este comportamiento del consumo tanto a la Argentina como al Uruguay, los datos indirectos sobre el salario real y la distribución funcional del ingreso en estos dos países parecen confirmar un comportamiento similar. Los resultados evidenciados por la comparación de las dos encuestas de consumo en Chile revelan las consecuencias de la concentración del ingreso según la posibilidad adquisitiva real en materia de consumo. Puesto que difícilmente pueda atribuirse el descenso experimentado en los gastos de los estratos más bajos a un incremento

del ahorro u otros destinos alternativos de los recursos familiares, el cuadro 9 registra con precisión un deterioro absoluto de las posibilidades de gastos reales por parte de los estratos medios y bajos.

3. *La estructura del consumo*

El análisis de la difusión de los bienes duraderos metodológicamente siempre se ha hecho tomando porcentajes horizontales donde la base 100 está constituida por el total de gastos destinados a cada rubro. Si bien este tipo de análisis es útil para conocer dónde se localiza la demanda de un bien o un servicio en particular, nada nos dice en cambio sobre la estrategia de gastos de cada estrato de perceptores de ingresos. Por ello tampoco agrega ninguna información significativa para conocer las preferencias o la valoración relativa que se hace de los diferentes rubros de consumo en cada nivel de la estratificación social. Un análisis vertical del cuadro básico (gastos dedicados al consumo según rubros distribuidos por niveles de percepción de ingreso), ofrece en cambio la información adecuada para conocer las estrategias de consumo en cada nivel de perceptores de ingresos.

El cuadro 9 expresa la estructura del gasto según quintiles para los años 1969 y 1978, respectivamente,[43] e indica algunas de las principales transformaciones atribuibles al nuevo modelo:

Primero. Alrededor de 1978 con relación a 1969, fue la alimentación uno de los rubros más afectados por los cambios experimentados, tanto en la estructura global como según quintiles. Como promedio para todos los hogares los gastos dedicados a alimentación crecen de un 31.6% a un 41.8% durante este período. Inicialmente podría pensarse que se trata de una estrategia familiar tendiente a incrementar la participación de la alimentación en el presupuesto familiar.

Sin embargo, esto no es así en todos los casos. El incremento porcentual de los gastos de alimentación que se registra en todos los niveles económicos disfraza de hecho comportamientos muy diferentes. En primer lugar, porque el crecimiento en la proporción de gastos que los más pobres destinan a la alimentación, no implica un crecimiento absoluto; en realidad los hogares del quintil más bajo efectuaron en 1978 menos gastos absolutos en alimentación que en 1969. El 52.2% de los gastos en alimentación en 1969 en el quintil más bajo correspondía a un ingreso medio mensual de 5 953 pesos (pesos de diciembre de 1979); aproximadamente esto arroja un gasto mensual en alimentación de 3 107 pesos. Pero en 1978 el 59.3% del gasto en alimentación corresponde a un ingreso medio mensual de sólo 4 112 pesos, o sea, 2 437 pesos gastados en alimentación. En segundo lugar, y por las mismas razones, en el quintil más alto el incremento porcentual de la alimentación corresponde a un incremento absoluto mucho mayor: en 1969 el gasto en alimentación era de 10 000 pesos, en 1978 es de 12 936. En tercer lugar, porque el aumento de los gastos dedicados a alimentación se ve muy afectado por los cambios en los precios relativos experimentados en este período entre los productos alimenticios, los productos industriales y los importados. En particular, durante el período 1969-1978 se advierte una clara tendencia a un crecimiento desproporcionado de los precios relativos de los productos alimenticios con relación a los bienes duraderos y sobre todo a los productos importados. La información aportada por el Indice de Precios al por Mayor indica que en el período 1974-1980 el crecimiento de los productos agropecuarios, industriales e importados, siguió pautas muy diferentes. Mientras que los productos agropecuarios crecieron, con referencia a una base 100 para 1974, hasta 5 734 en diciembre de 1979, los productos industriales llegaron en esta fecha a un valor de 4 453 y los importados a 3 917. La relación de precios de los productos de origen agropecuario y los productos importados es de 1.7 a fines de 1979 y entre los productos agropecuarios e industriales es de 1.3.

[43] Debido a las diferentes fuentes de los cuadros, los quintiles se ordenan, en un caso (ECIEL), de acuerdo a los ingresos, mientras que en las Encuestas de Presupuestos Familiares, se hace a través de los gastos. Estas diferencias no son, sin embargo, significativas si se comparan los quintiles extremos dado que la correlación entre gastos e ingresos es muy alta. Por ello, la distribución del gasto en la encuesta de ECIEL es muy semejante a la encontrada en el cuadro 8; el quintil inferior registra una participación de 7.9% y los siguientes, 11.1, 14.8, 24.1 y 42.3%, respectivamente.

Tomando como ejemplo el quintil inferior correspondiente a los perceptores de ingresos más bajos, si bien el porcentaje dedicado al consumo de alimentos crece, en términos absolutos se deteriora en casi un 20%. En coincidencia con los resultados de Foxley (1980) en el cuadro 10 que se transcribe, se advierte un deterioro del consumo básico en alimentación para los hogares que perciben los ingresos más bajos equivalentes a una reducción de un 20% aproximadamente en términos reales, dentro del período 1969-1978.[44] Igualmente puede apreciarse a partir del cuadro 10 que también cambia en los estratos más bajos la composición de la alimentación. La canasta familiar tiende a incrementar los gastos en alimentos como harinas, cereales y féculas con relación a otros productos como carnes, frutas y vegetales.

A pesar de que las variaciones en los precios relativos de los diferentes rubros alimenticios no permitan inferir directamente el significado real de los porcentajes, de todas formas, el comportamiento de los dos subrubros alimenticios indica que: a) existe una tendencia que hace que la elasticidad de los alimentos más pobres (harinas, féculas, etc.) se reduzca, o sea que la proporción del gasto en estos rubros disminuye más cuanto más alto es el nivel de la estratificación; y b) ocurre lo contrario con los rubros alimenticios más ricos; la proporción del gasto tiende a igualarse para los diferentes quintiles.

Mientras que los alimentos más pobres demuestran una tendencia de la elasticidad que los caracteriza más como necesidades imprescindibles, con respecto al consumo de carne, vegetales y frutas, el comportamiento se aproxima más al de los bienes 'de lujo'.

Segundo, de los cuadros mencionados se puede obtener una segunda evidencia. Contrariamente a lo que ocurre con la alimentación, para toda la población desciende de manera regular la proporción de gastos dedicados a vivienda y vestimenta. En cambio, con respecto a todos los demás rubros, los resultados indican

Cuadro 10

CHILE: CONSUMO DE PRODUCTOS BASICOS POR HOGARES
(Pesos de junio de 1978)

	Quintil I			Quintil V		
	Consumo		Variación porcentual	Consumo		Variación porcentual
	1969	1978		1969	1978	
Harinas y féculas	387.6	406.8	5.0	778.6	719.6	−7.6
Carnes	357.9	219.1	−38.8	1 543.5	1 627.2	6,0
Aceites	105.4	71.2	−32.4	269.4	201.0	−25.4
Lácteos y huevos	138.9	106.1	−23.6	618.3	641.5	3.8
Vegetales y legumbres	144.0	97.5	−32.3	257.9	197.4	−23.5
Azúcar	97.0	73.4	−24.3	191.8	154.2	−19.6
Energía y combustibles	227.3	181.8	−20.0	501.6	641.1	27.8
Transporte urbano	129.8	102.9	−20.7	277.8	284.5	2.4
Total	*1 587.9*	*1 258.8*	*−20.7*	*4 430.0*	*4 466.5*	*0.8*
Porcentaje del consumo total		*49.9*			*18.0*	

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 1969 y 1978.

[44]La estimación de la canasta familar sobre la cual se calculan los gastos efectuados por los hogares, corresponde a la 'familia promedio', que como es obvio, no representa adecuadamente la estructura del consumo de los más bajos ingresos. Más importante aún, la estructura del gasto según rubros de la 'familia promedio', sobre la cual se estima el costo de vida en 1978, equivale a familia de clase media alta y está ubicada entre los quintiles superiores cuarto y quinto. Es por esta razón que las estimaciones del IPC no resultan satisfactorias para interpretar correctamente los resultados del incremento relativo experimentado por los gastos dedicados al consumo alimenticio en el período 1969-1978.

que crece en forma regular la proporción de gastos dedicados al consumo de bienes duraderos, recreación, transporte, educación y salud. Los gastos que demandan algunos rubros como el caso del transporte, pueden ser atribuidos principalmente a factores exógenos al proceso derivados del incremento mundial de los precios del petróleo en el período considerado. Pero la proporción de gastos destinados a bienes duraderos y recreación parece en cambio obedecer a una presión sostenida por un consumo mayor de bienes y servicios modernos. Con respecto a la educación y a la salud el incremento evidenciado por la proporción de gastos es de difícil interpretación puesto que bien puede obedecer a una presión igualmente significativa por el acceso a bienes indispensables —o considerados como tales en el caso de la educación— o bien a políticas de privatización las que, dentro de los lineamientos de los modelos aperturistas, tienden a un retiro creciente del Estado como entidad básica de prestación de ciertos servicios.

Tercero, la reasignación interna de los presupuestos familiares, privilegiando, como se ha visto, ciertos rubros de consumo y postergando otros, tampoco indica como en el caso de la alimentación, si la participación mayor de cierto rubro de consumo en el presupuesto global familiar mejora en términos reales.

Cuando se analizan las diferencias anteriores en relación a las cifras absolutas destinadas al consumo medio mensual de cada rubro según quintiles se encuentran cambios de considerable magnitud.

En el estrato más pobre, la participación decreciente del rubro vivienda y vestuario en el presupuesto familiar total corresponde a un deterioro absoluto mayor que el indicado por la reducción porcentual.

Por su parte, los rubros de gastos que se incrementan en el presupuesto familiar de las familias más pobres, no indican todos un comportamiento similar en términos adquisitivos reales.

Los bienes duraderos y gastos de esparcimiento crecen en términos absolutos de 150 pesos a 170, los gastos dedicados a salud lo hacen desde 71 pesos a 74, en tanto que los gastos en educación crecen de 24 pesos a 29.

En la práctica sólo existe un rubro de consumo que en los estratos más pobres crece en términos absolutos significativamente: los bienes de carácter duradero y los gastos de esparcimiento.

En el estrato más alto la participación decreciente de vivienda y vestuario corresponde también a variaciones en los gastos absolutos. La vivienda representaba un gasto de 10 526 en 1969 en tanto que en 1978 desciende a 8 065 pesos. Vestimenta y calzado a su vez lo hace desde 4 635 pesos en 1969 a 3 062 en 1978.

El incremento mayor en términos absolutos también corresponde al rubro duraderos y esparcimiento; crece desde 2 439 pesos promedio por hogar, hasta 3 548 en 1978. La educación desde 522 pesos hasta 1 612, en tanto que la salud lo hace desde 522 a 1 652 pesos.

Mientras que la estructura del gasto familiar en los estratos más bajos demuestra un deterioro absoluto de la alimentación, de los gastos básicos dedicados a vivienda, vestimenta y salud, se incrementan sobre todo los gastos destinados a bienes de consumo duraderos y a diversas formas de recreación. En el otro extremo, si bien se produce un incremento relativo y absoluto de la alimentación en términos de gastos, y seguramente se mantienen los niveles de calidad y suficiencia de este rubro, decrece proporcionalmente el conjunto de gastos dedicados a vestimenta y vivienda, y aumentan en menor proporción los gastos orientados al consumo de bienes y servicios modernos. A ello se agrega, en los estratos altos, un elevado incremento de la participación de los rubros educación, salud y transporte, obviamente determinado este último por la posesión del automóvil.

Los efectos concentradores no se hacen sentir, por lo tanto, en igual forma sobre cada uno de los rubros de consumo. La mayoría demuestra que las diferencias entre el estrato más alto y el más bajo como promedio se han duplicado en el período considerado, pero en los casos más extremos la relación entre cada unidad monetaria gastada por el estrato más alto y el más bajo alcanza a cuadruplicarse (véase el cuadro 11).

Los tres rubros que más se concentran durante el período 1969-1978 son, pues, transporte, salud y educación. El primero puede ser atribuido a factores ajenos a las transformacio-

Cuadro 11

RELACION DE GASTOS ABSOLUTOS ENTRE LOS ESTRATOS V Y I SEGUN RUBROS DE CONSUMO

Rubros de consumo	Gastos estrato V/Gastos estrato I	
	1969	1979
Alimentación	3.21	5.31
Vestuario y calzado	9.16	13.30
Vivienda	7.00	10.95
Transporte	9.04	27.88
Duraderos y esparcimiento	16.20	20.87
Cuidado personal	5.47	10.32
Salud	7.35	22.34
Educación	21.75	55.62

nes derivadas de las nuevas políticas, no así con respecto a los dos últimos.

Tanto la salud como la educación, que ya presentaban valores de elasticidad relativamente altos en 1969 (0.844 para la salud y 1.210 para la educación) crecen significativamente en 1978.[45] Mientras la diferencia porcentual indicada por el cuadro 10 variaba entre 1.2 y 1.5 entre los estratos extremos para la salud, y entre 0.4 y 1.5 respecto a la educación, estas diferencias se incrementan notablemente; crecen entre 1.8 y 4.1 para la salud y entre 0.7 y 4.0 para la educación.

También aquí el comportamiento de ambos rubros estaría indicando que se han vuelto cada vez más bienes 'de lujo'.

Con respecto a los bienes duraderos y de esparcimiento, los resultados indican un incremento de la desigualdad —ya elevada en el momento inicial— pero que no adquiere las proporciones de otros rubros de consumo. Estos resultados provienen de un comportamiento muy disímil del conjunto de bienes agregados en esta categoría. Así, por ejemplo, la alta concentración en 1978 está muy influida por el rubro *automóvil*, en tanto que el comportamiento de otros bienes, como se verá en seguida, aparece distribuido más igualitariamente.

[45]P. Musgrove, *Consumer Behavior in Latin America, Income and Spending of families in ten Andean Cities*, The Brookings Institution, 1978.

En síntesis, el comportamiento sistemático de todos los rubros de consumo familiar en el período 1969-1978 demuestra no sólo el fuerte efecto concentrador, sino también el tipo de bienes y servicios que más afectado quedó por el proceso regresivo.

Por último, conviene recordar que las desigualdades evidenciadas por la comparación entre los estratos bajo y alto corresponden a desigualdades extremas dentro de la muestra de hogares analizada. Es mucho más alta que la que se advierte obviamente entre quintiles adyacentes y oculta también ciertos fenómenos de desconcentración parcial que ocurren en algunos tramos de la estratificación.[46] De cualquier forma, también es cierto que las desigualdades advertidas entre los quintiles I y V tampoco reflejan la desigualdad global de la sociedad, puesto que la encuesta sólo estudiaba el Gran Santiago. Para resumir estas consideraciones, digamos que el gasto orientado a bienes duraderos parece, en términos generales, acompañar al ingreso, pero está muy afectado por otros factores: demuestra que la presión por formas de consumo de carácter moderno puede producir un incremento en los gastos dedicados a estos rubros, sin que crezca el ingreso e incluso cuando empeora.

Por otra parte, la estructura del gasto familiar evidenciada en el cuadro 9 permite confirmar otro hecho: en la medida en que mejoren los ingresos de los estratos bajos —admitida la hipótesis de una movilidad ascendente—, la orientación de los gastos del consumo no necesariamente se volcaría a la satisfacción más plena de las necesidades básicas.

Las consideraciones que hemos deducido de los cuadros precedentes se manifiestan en la estructura del gasto y en su concentración para cada rubro de consumo. Este es el tipo de análisis horizontal, al que antes se aludió y a él se hará referencia a continuación.

La estructura del gasto según rubros para los diferentes niveles de ingreso permite una aproximación bastante satisfactoria para cono-

[46]Entre el estrato más alto (V) y el que le sigue (IV) se registra a veces cierta desconcentración. Su magnitud no obstante es sumamente reducida; así, por ejemplo, los gastos en educación se computan: por cada unidad gastada por el estrato IV, el V gastaba 5.6 unidades; y en 1978, 4.9.

cer la difusión de los bienes duraderos. El comportamiento del consumo para el caso de Chile, a través de las mismas encuestas que se analizaron, demuestra una alta concentración del gasto, la que aumenta cuanto menos esencial o indispensable es el tipo de rubro considerado.

Veamos esto por partes: en primer lugar, contrariamente a lo que podría esperarse de acuerdo a la alta concentración del ingreso y al proceso recesivo de la parte de los presupuestos familiares dedicados al consumo, se comprueba que la difusión de bienes duraderos y de actividades de recreación correspondientes a un estilo de vida moderno, es considerablemente alta en algunos bienes. (Véase el cuadro 12.) Sin duda esta situación no es sólo fruto de los cambios operados como consecuencia de los nuevos modelos; Chile, al igual que Argentina y Uruguay, había iniciado ya mucho antes un proceso sostenido de modernización de las pautas de consumo.

Cuadro 12

GRAN SANTIAGO: CONCENTRACION DE BIENES DE CONSUMO, SEGUN QUINTILES DE INGRESO, 1978

	Bajo I	II	III	IV	Alto V	Total
Alimentación	7.3	16.0	18.7	19.1	40.9	100.0
TV (blanco y negro)	9.9	22.7	27.4	21.3	18.9	100.0
Tocadiscos	1.0	9.0	27.3	27.1	40.0	100.0
Radio portátil	9.3	16.0	23.5	18.2	32.9	100.0
Perfumería y tocador	6.6	12.0	16.8	24.9	39.7	100.0
Refrigerador	2.5	9.8	17.8	26.2	45.0	100.0
Radios	0.1	11.0	11.1	22.9	54.9	100.0
Aspiradoras	0.0	0.0	2.3	39.7	58.0	100.0
Instrumentos musicales y óptica	1.1	5.5	13.5	20.3	59.6	100.0
Juguetes y artículos de recreo	2.1	5.7	8.9	22.3	61.0	100.0
Grabadores	0.0	13.4	3.2	20.3	63.0	100.0
Cocinas	2.0	18.0	2.0	10.6	68.0	100.0
Total aparatos de sonido	5.6	16.0	18.7	19.1	40.9	100.0
Tabaco y otros importados	0.0	0.2	3.6	4.5	91.7	100.0
Automóviles y motos	0.0	0.0	0.0	2.6	97.4	100.0
TV (color)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 1978. (Foxley, 1980).

Como comparación, y para relativizar el análisis, puede adoptarse la concentración de la alimentación como marco de referencia puesto que es tradicionalmente uno de los rubros menos concentrados.[47]

Algunos bienes como los refrigeradores, cocinas, tocadiscos y radios, demuestran una difusión considerablemente elevada. Sólo el 20% inferior está excluido en la práctica de los gastos dedicados a estos rubros, en tanto el 20% que le sigue demuestra una participación relativamente baja. Sin embargo, para un conjunto bastante amplio de bienes duraderos, la participación alcanza al 60% superior de la estratificación social. La televisión en particular sorprende por su comportamiento: es el rubro menos concentrado de todos, incluso menos que la alimentación, confirmando así todo lo dicho en páginas precedentes respecto al papel central que ocupa la difusión de este bien;[48] no ocurre

[47]No debe perderse de vista que los datos que se analizan no se refieren a la totalidad del país, sino a la cobertura urbana del Gran Santiago, y de allí que la concentración encontrada resulte menor que la correspondiente a la totalidad del país.

[48]Nótese a propósito que la concentración de los gastos dedicados a un bien en expansión rápida se corresponde

lo mismo con la televisión en colores ni con otros rubros de alto valor unitario.

Si se tiene en cuenta que una distribución igualitaria comprendería valores de 20% en cada celda, el rubro global que comprende todos los aparatos de recreación (televisión, radio, grabadores, etc.), demuestra una distribución mucho más igualitaria que la distribución del ingreso en la estructura general del consumo.

Otros rubros más 'sofisticados', de mayor valor unitario, o menos accesibles como los productos importados: tabaco, licores, equipos de sonido, grabadores, instrumentos de música, juguetes, equipos cinematográficos, se encuentran en cambio más concentrados en el 40 o aun en el 20% de perceptores de mayor ingreso.

Un aspecto adicional que no puede perderse de vista, y que en parte explica la considerable difusión de los duraderos, es que los precios unitarios varían considerablemente según calidad y características. En realidad, la difusión 'hacia abajo' de los duraderos es más importante y menos concentrada que la que registran normalmente los gastos dedicados a cada rubro; y ello se debe a la creciente estratificación que se produce entre los bienes favorecida por la apertura de la importación. En un sondeo al azar efectuado en 14 casas comerciales del centro de Santiago en octubre de 1980 (5 grandes, 5 medianas y 4 pequeñas), la variación encontrada entre los precios unitarios de un mismo bien difería considerablemente. Así, por ejemplo, se comprobó que los precios unitarios de los aparatos de televisión en color presentaban variaciones aproximadas de 2 a 1; los aparatos de televisión en blanco y negro más caros multiplicaban su precio por 4 con relación a los más baratos; las radios portátiles al igual que las radios de mesa y las cocinas por 5; los relojes por 25; las radiograbadoras por 4; los equipos de sonido por 3; los tocadiscos por 20; y grabadores por 10. Si se tiene en cuenta además que la comercialización generada por la política financiera de los modelos de apertura ha incrementado el comercio en prestaciones (los plazos varían entre 6 y 24 meses según el valor unitario del bien), y que el mercado de bienes usados incrementa las diferencias de precios de un mismo tipo de bien en algunos casos a más del doble, es posible obtener una idea aproximada de las variaciones relativas en el acceso a estos bienes.

En la práctica, pues, y aunque las diferencias de ingresos de los hogares puedan llegar a ser extremadamente importantes (tal como pudo apreciarse en los cuadros 8 y 9), esto no significa que la difusión diferencial de los bienes duraderos mantenga la misma proporción que las diferencias de ingresos. Con respecto a un considerable número de bienes duraderos, dos hogares con diferencias significativas de ingresos podrían disponer virtualmente de la misma cantidad de bienes aunque sus diferencias de calidad y otras características hicieran de uno de ellos una versión empobrecida, menos actualizada o más mediocre que la de los otros.

Por último, cuando se comparan las distribuciones de bienes duraderos entre 1969 y 1978, se tiene la impresión de que la difusión de estos bienes es mayor actualmente que en 1969 y que la expansión hacia abajo ha operado en forma sostenida para múltiples artículos y bienes de consumo.[49]

En segundo lugar, la extraordinaria concentración del consumo, donde la demanda de ciertos bienes se restringe a un reducido sector (el 20% más alto), se puede encontrar más fácilmente en otros aspectos del comportamiento del consumo (véase el cuadro 13). Los indicadores del consumo que mejor registran la pauta concentradora de los modelos aparecen, por supuesto, en algunos rubros como la posesión del automóvil, restringido prácticamente a un 20% de los hogares, y en una serie de actividades de recreación y ocio asociadas al estilo de vida moderno. El deporte en sus formas más onerosas; la demanda por clases para diversas

con el concepto de difusión en términos de posesión del bien. De hecho en una coyuntura de este tipo, la concentración de gastos refleja más bien el impacto de los estratos que están recuperando la distancia con los que tradicionalmente ya lo poseían.

[49]A estos efectos la comparabilidad entre las encuestas de hogares entre 1969 y 1978 se complica considerablemente, puesto que los datos disponibles para 1969 desagregan la concentración de gastos en salarios mínimos y no en quintiles. El estudio de ECIEL, efectuado a partir de estas encuestas, si bien permite reducir a quintiles una distribución por deciles, ofrece, sin embargo, las dificultades de comparabilidad de los rubros tal como están agregados.

Cuadro 13

GRAN SANTIAGO: CONCENTRACION DE GASTOS SEGUN QUINTILES DE INGRESO, 1978

	Bajo I	II	III	IV	Alto V	Total
Entretenimientos y espectáculos	0.8	2.7	6.8	18.2	71.0	100.0
Equipos deportivos	0.0	3.3	6.4	7.2	83.0	100.0
Lecciones diversas	0.0	3.2	0.0	8.8	88.0	100.0
Viajes y hoteles	1.5	0.0	2.0	12.8	82.5	100.0
Arriendo equipos de deportes	0.0	0.0	0.0	13.3	86.7	100.0
Educación	1.2	3.0	6.9	15.0	74.0	100.0
Matrícula pública	2.3	7.0	10.0	16.1	64.6	100.0
Matrícula privada	0.0	0.1	5.3	13.7	81.6	100.0
Salud	2.8	5.6	9.1	18.0	64.0	100.0

Fuente: INE,*Encuesta de Presupuestos Familiares*, 1978.

actividades como danza, deportes, recreación, etc.; la participación en espectáculos y entretenimientos; el consumo doméstico fuera del hogar, en restaurantes, lugares de diversión; y los gastos dedicados a viaje y consumo de hotelería, se concentran decididamente en el 20% de perceptores de ingreso más alto. A esto habría que agregar el consumo evidenciado en el cuadro 12 por bienes importados de alto valor unitario, como la televisión en color, los equipos de sonido, y bebidas y tabaco importado.

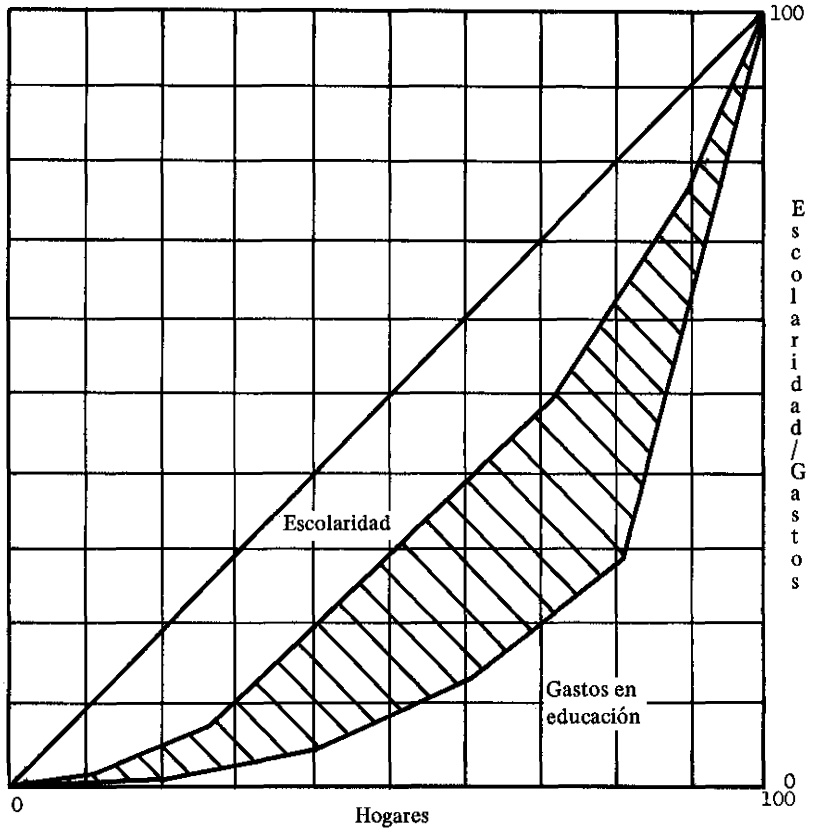
La educación por su parte resulta uno de los gastos más concentrados de todos los rubros de consumo de los hogares. En principio no puede sorprender esta pauta puesto que la escolarización es altamente concentrada y el acceso a la enseñanza primaria, media y universitaria, se distribuye en forma desigual. De donde podría sostenerse la hipótesis de que la concentración en el gasto educacional estaría reflejando simplemente la desigualdad de acceso a los diferentes niveles escolares, y por lo tanto no agregaría mucho a uno de los rasgos más conocidos de las desigualdades en la región. Sin embargo, la importancia que adquiere la educación como un filtro de acceso a un 'bien escaso' y que constituye esencialmente un bien 'posicional', queda en evidencia a partir de las curvas de desigualdad indicadas más adelante (véase el gráfico 1). Como allí puede apreciarse, la desigualdad en materia de escolarización es mucho menor que la de los recursos que los hogares destinan individualmente a perpetuar el privilegio social que se transmite a las nuevas generaciones. El índice Gini encontrado para el año 1960 para las desigualdades de escolarización en Chile, alcanzaba una cifra de 34.[50] El índice Gini para los costos institucionales era en ese período de .46, lo que refleja la desigualdad adicional que se agrega a la escolarización cuando se consideran los costos diferenciales de cada ciclo de enseñanza. Por su parte, la desigualdad evidenciada por los recursos que los hogares vuelcan a la educación alcanza valores equivalentes a un índice de Gini de .68, en 1978.

Sin duda, la privatización de la enseñanza —aspecto éste también comprendido dentro de la política general de los modelos— tiene repercusiones sobre estos resultados. Como indicador global, la matrícula privada está visiblemente más concentrada que la pública, tal como se puede apreciar en el cuadro 13. Por ello, entre 1969 y 1978, resulta previsible que la concentración de los gastos en educación experimente una reducción leve hacia los estratos medios altos, atribuible a la privatización creciente que corresponde a las políticas educacionales. El Estado no se define ya por sus funciones educativas ni como un servicio de interés social. Una leve desconcentración más un crecimiento general de los gastos dedicados

[50] C. Filgueira, "Expansión educacional y estratificación social en América Latina", CEPAL-UNESCO-PNUD, Buenos Aires, 1978.

Gráfico 1

CHILE: CONCENTRACION DE AÑOS DE ESCOLARIDAD (1970) Y GASTOS EN EDUCACION (1978)



Fuente: C. Filgueira, "Expansión educacional y estratificación social en América Latina", *op.cit.*, 1977; INE, *Encuesta de presupuestos familiares, op.cit.*, 1978.

a educación, visible en todos los quintiles de perceptores de ingreso, confirman la fuerte presión derivada de un bien altamente valorizado que se vuelve cada vez más competitivo en la esfera privada.

Por su parte la salud, aunque adquiera un comportamiento algo diferente, también sigue una pauta semejante, aunque la concentración en este caso tiende a crecer mucho más que en educación.

Por último, la estructura que evidencian los gastos en los nuevos modelos, en la medida en que concentra crecientemente el ingreso, tiene consecuencias también directas sobre una demanda de servicios característica de los estilos de consumo modernos. Los estratos superiores, y en particular el 20% de perceptores más altos, requieren actividades terciarias que tienen su origen en la expansión de las pautas de su estilo de vida. Los efectos que ello tiene sobre la estructura del empleo como factor dinámico de una demanda por actividades de servicio contribuye a reforzar una estructura terciarizada. Este aspecto ha sido señalado como un rasgo característico de los modelos aperturistas y aparece con toda claridad en la conformación de la estructura sectorial de la población económicamente activa. Chile puede constituir también en este sentido un ejemplo extremo de las tendencias de una apertura rápida y profunda; en 1978 casi un 20% de los gastos dedicados por los estratos más altos de ingreso (20%) se orienta a dinamizar la demanda de servicios del sector terciario.

Los gastos dedicados por el estrato más alto a servicios generales del hogar, gastos que requieren la posesión del automóvil (sin incluir reparaciones y mantenimiento), servicios recreativos diversos, consumo fuera del hogar en restaurantes, hoteles y sitios de diversión, acontecimientos sociales domésticos, reparaciones varias (vivienda, artefactos, etc.) servicio doméstico, servicio de cuidado personal y enseñanza, comprenden aproximadamente el 20% del total que a los gastos de consumo dedican esos hogares.

El incremento del empleo en el sector servicios registrado entre 1970 y 1977 (desde un 26.0 a un 34.7%, según A. Foxley) no es por lo tanto fruto exclusivo del crecimiento de actividades en el sector informal de baja productividad resultante de la creación 'artificial' de ciertas ocupaciones; resulta también de una demanda dinámica de los sectores más altos. El 40% de los perceptores de ingresos más altos a través de sus gastos en estos servicios demandan actividades que equivalen al gasto total del 40% de perceptores de ingreso más bajos.

V

Resumen y consideraciones finales

El capítulo precedente estuvo dedicado a mostrar las principales pautas de comportamiento que adopta el consumo en los modelos de estabilización económica. El objetivo de este último capítulo es, por una parte, resumir las principales tendencias encontradas, y por otra, dejar planteados algunos de los problemas teóricos que derivan del comportamiento del consumo en los nuevos modelos.

1. En este trabajo los patrones de comportamiento del consumo han sido percibidos, en primer lugar, como resultado de un tipo particular de estrategia de crecimiento caracterizada por el adelanto del consumo con respecto a la producción. Por este motivo, los modelos de estabilización económica pueden situarse dentro de una categoría general de sociedades rezagadas que, cuando procuran efectuar el 'descuento histórico', incrementan la distancia existente entre la capacidad productiva real y los niveles de bienestar material expresados en el consumo.

Sintetizando las principales características que adopta el consumo en los modelos aperturistas, digamos que las evidencias empíricas registradas por el análisis precedente, demuestran un comportamiento que se expresa por:

a) un crecimiento espectacular del consumo de bienes modernos, principalmente bienes duraderos y objetos materiales, 'artículos sofisticados' de consumo para el hogar, la recreación y el cuidado personal, al igual que alimentos, bebidas y tabacos, todos ellos correspondientes a niveles y estilos de consumo propios de los países más desarrollados;

b) un cambio drástico en el origen de los productos consumidos que provienen ahora principalmente del exterior; de este modo la importación se convierte en el mecanismo por excelencia que permite el cambio de los patrones de consumo;

c) una difusión creciente de los estilos de vida modernos y de cierto tipo de bienes hacia los estratos medios, medios bajos y bajos, particularmente en aquellos artículos y rubros de costos unitarios más reducidos;

d) una creciente desigualdad en la asignación de gastos orientados al consumo de bienes básicos como son la alimentación, calzado, vestuario y vivienda, proceso que conduce a un deterioro de la canasta familiar y a una insuficiente cobertura de las necesidades básicas en los estratos más bajos;

e) todo ello, claro está, dentro de un proceso regresivo de distribución del ingreso y concentración creciente de la riqueza.

Los capítulos anteriores al análisis del consumo en los modelos de estabilización económica, en especial los capítulos segundo y tercero, procuraron establecer un marco interpretativo que permitiera explicar este tipo de pautas. En particular, se procuró sugerir algunas ideas para explicar la aparente contradicción de un sistema que a la vez que tiende a una desigual-

dad creciente en materia de ingresos y posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas, permite una considerable difusión hacia abajo de bienes de tipo moderno.

Para ello fue necesario inicialmente insistir en la dimensión social del fenómeno del consumo dada su estrecha relación con la teoría del valor, y por lo tanto como campo específico de intersección entre la economía y la sociología. Esto a su vez condujo a la necesidad de discutir críticamente algunos de los supuestos básicos del 'comportamiento racional del consumidor' proponiendo alternativamente, como elementos explicativos que permitiesen interpretar esta aparente contradicción, ciertos mecanismos de la dinámica social extraídos principalmente de la teoría sociológica y de la antropología cultural.

Esta ligera referencia a los puntos centrales del presente trabajo permitió caracterizar de otra forma el fenómeno del consumo en los modelos de estabilización, pero además, permitió discutir desde otra óptica algunas de las principales interpretaciones formuladas sobre los modelos.

Sólo interesará aquí hacer referencia a las dos interpretaciones dominantes que han procurado aportar pruebas del éxito o fracaso de los modelos tal cual éstos se expresan a través del consumo.[51]

Los defensores de los modelos aperturistas han puesto énfasis en la expansión, hacia abajo, de los bienes duraderos y estilos de consumo modernos. La amplia literatura científica, periodística y oficial ha sostenido que como principales puntos a contabilizar en el 'haber' de la nueva estrategia, deben ser considerados los bienes duraderos, como expresión de una nueva meta a alcanzar y en parte ya en vías de concretarse. Se presenta la difusión de bienes electrodomésticos, en particular la televisión, radios, aparatos para el hogar de la línea blanca, y otras formas de consumo propias de los estilos modernos, como una de las evidencias más notables del éxito de los modelos.

En cambio, para otros desde una perspectiva crítica, importa considerar los efectos concentradores desde el punto de vista de los ingresos y las necesidades básicas. En este caso los indicadores del consumo ponen énfasis en la accesibilidad a bienes indispensables, en particular a los rubros alimenticios, satisfacción de necesidades de vivienda y vestuario y, sobre todo, en el deterioro creciente de la canasta familiar y en los requerimientos indispensables de atención de la salud. Aquí, como es obvio, las conclusiones son otras y los modelos de estabilización económica aparecen enjuiciados como extremadamente concentradores y conducentes a una pobreza creciente. Son éstos, sin duda, algunos de los 'costos sociales' más evidentes y sobre los cuales la bibliografía tanto ha insistido.

Sin embargo, tanto la literatura 'crítica' como la 'apologética' no pueden superar el 'diálogo de sordos' porque en cualquiera de las interpretaciones más extremas, se parcializa el análisis, restringiéndose en uno y otro caso sólo a determinadas áreas del consumo consideradas aisladamente.

Es cierto que la difusión y penetración de cierto tipo de bienes duraderos y objetos importados en las capas medias y bajas constituye uno de los rasgos más claros que expresan una nueva estructura del consumo; pero ello no puede ser adoptado *a priori* como un indicador seguro de la 'buena salud' de los modelos.

Como es bien sabido, solamente en las sociedades más desarrolladas el consumo de bienes modernos, y las formas de recreación y ocio características del *'welfare state'*, constituye un fenómeno que se concreta *a posteriori* de una cobertura satisfactoria de las necesidades básicas. Ello no ocurre en los países en desarrollo, y sistemáticamente todos los estudios sobre el consumo coinciden en señalar que mientras continúan siendo notoriamente deficitarios los niveles globales de alimentación, salud y vivienda, el consumo de bienes durade-

[51] Aquí nos referimos exclusivamente a los aspectos del consumo, sin desconocer, sin embargo, que la polémica estuvo centrada mucho más en el campo de la economía. Las virtudes y los logros de los modelos, de acuerdo a sus defensores, parecen haber consistido principalmente en el saneamiento de las economías, el éxito en la política de exportaciones no tradicionales, la recuperación económica indicada por el crecimiento del PIB, saldos favorables en la balanza de pagos, y, en algunos casos, el abatimiento de los índices de la inflación. La literatura crítica, en cambio, ha señalado como los problemas más salientes de los modelos: el deterioro del empleo, la desigualdad económica, el endeudamiento externo, un descenso de las tasas de inversión, el déficit de la balanza comercial, la destrucción de la capacidad industrial doméstica y a la vez una terciarización improductiva.

ros y la presencia de artefactos modernos en gran parte de los hogares deficitarios es ya un lugar común.

Por su parte, también es correcto, y así se ha visto en el capítulo precedente, que entre los 'costos sociales' de los modelos de estabilización está comprendida la creciente precariedad de los niveles de consumo básico y aumento de la desigualdad. Sin embargo, a pesar de ello, las consecuencias sociales que resultan de la vigencia de los nuevos modelos apenas se limitan a estas manifestaciones, y otras, tal vez más importantes, sobre las que se volverá, se pierden de vista.

2. En la práctica no hay una verdadera contradicción en el comportamiento que adopta el consumo como respuesta a las nuevas condicionantes económicas, sociales y políticas. Tal vez no existe nada nuevo que no pueda ser ilustrado por experiencias anteriores.

Cuando la literatura crítica hace hincapié en la desigualdad creciente en materia de necesidades básicas, señala de hecho un problema que ya había sido señalado en los estudios antropológicos de las sociedades en rápido proceso de monetarización. El estudio del pasaje de las sociedades en transición desde economías de subsistencia a economías de mercado, o influidas en forma creciente por la economía monetaria moderna, había demostrado que:

"En general el efecto de los cultivos comerciales o de la economía basada en los salarios sobre la nutrición ha sido la de disminuir su nivel, al perturbar el equilibrio alcanzado en las economías de subsistencia, presentando a los alimentos procesados como 'de prestigio', limitando el volumen y calidad de los cultivos de subsistencia en favor de los comerciales o el tiempo destinado a la preparación y preservación de los alimentos para el consumo doméstico" ... "la gente puede no sólo dilapidar su dinero por casi cualquier objeto nuevo, sino que el gasto desacostumbrado de un tipo emulativo puede llevar a la decadencia moral y a la pérdida permanente".[52]

Como regla general, los niveles básicos de alimentación y subsistencia se resienten siempre que los estímulos utilitaristas y de consumo moderno irrumpen a través de procesos acelerados y profundamente desquiciadores. El estudio ya clásico realizado por la American Geographical Society en 1953, demostró que del total de comunidades primitivas estudiadas (209), apenas un 6% presentaban déficit significativos en materia de alimentación en todos los niveles (calórico, etc.); apenas un 3%, dietas insuficientes sólo en materia de calorías; y el 91% restante, niveles plenamente satisfactorios para las características y formas de vida habituales de las comunidades. Mientras tanto, la mayor parte de las regiones del tercer mundo incorporadas totalmente o casi totalmente a la economía de mercado, sobre todo algunas regiones de Africa, Asia y en parte América Latina, indicaban siempre niveles insuficientes en materia alimenticia.[53]

Aunque no se trate en nuestro caso de economías realmente de subsistencia, ni de la rápida irrupción de un proceso de monetarización de la economía a partir de estados extremadamente primitivos —situación que sólo podría darse en subsectores de los países que estudiamos—, lo cierto es que el proceso de apertura propio de los modelos de estabilización económica guarda un estrecho paralelismo con los ejemplos a los que se hizo referencia. Las preferencias y 'gustos' por lo nuevo en contextos con alto grado de desintegración social conducen a transformaciones importantes en la composición de la estructura y estrategias de consumo, en detrimento, por lo general, de la preferencia por los bienes tradicionales o aquellos percibidos como tales.

Si algún interés tiene el haberse detenido a considerar estos ejemplos, es porque los mismos ponen en evidencia que lo verdaderamente complejo —y sin duda dramático— de la situación de precariedad creciente en estas situaciones no deriva mecánicamente de procesos de concentración del ingreso y de empobrecimiento de los niveles más bajos de la estratificación social. En la práctica, la literatura 'crítica' sólo recoge parcialmente algunas de las consecuencias más obvias de los modelos de

[52]E. E. Hoyt, "Money Economy and Consumption Patterns", en N. Smelser (ed.), *Reading on Economic Sociology*, Prentice Hall Inc., 1965.

[53]American Geographical Society, *Study in Human Starvation, Atlas of Diseases*, Nueva York, 1953.

apertura sin poder avanzar mucho más allá al respecto. Existen otras consecuencias que, cuando se percibe el comportamiento del consumidor a través de determinaciones más complejas que los ingresos, orientan el diagnóstico en otro sentido. Entendemos que estas consecuencias se expresan sobre todo en el campo de las relaciones sociales y de la política.

3. Los nuevos patrones de consumo que se consideran resultantes de los nuevos modelos, son sin duda la parte más tangible y evidente del nuevo comportamiento social inducido, pero, tampoco debe olvidarse que sólo constituyen una parte de las actitudes y tensiones emergentes en la sociedad que de hecho implican todas las esferas del comportamiento. Es este complejo de relaciones, de valores y significaciones sociales el que otorga sentido al comportamiento peculiar que adopta el consumo.

De acuerdo a lo considerado en los capítulos precedentes, los modelos aperturistas implican una transformación radical no sólo del comportamiento económico, sino también de las formas básicas de relacionamiento de los individuos entre sí y con las instituciones y la sociedad global; y sobre todo implican un cambio en las modalidades de competencia y solidaridad que conforman el sustento moral del sistema. La discusión efectuada en el capítulo segundo, trató de apuntar precisamente a los principales cambios operados en este sistema. Los estímulos utilitaristas generalizados por una creciente presencia de la empresa privada, favorecida por las medidas económicas y bendecida por la legitimidad que le otorga la ideología dominante, la dependencia creciente de las formas más 'sofisticadas' de la propaganda, la vigencia de formas restrictivas de la participación social y la desvalorización del sentido del trabajo como realización *per se*, contribuyen para que el horizonte de orientación individual y la identidad personal se organice alrededor del consumo, la moda y las formas de emulación.

La meta por alcanzar niveles cada vez más elevados de consumo material se torna el objetivo existencial último y el principio fundamental del trabajo. Cada vez más, se trabaja para consumir, disminuye la gratificación derivada del trabajo y de este modo desaparecen los estímulos para la creatividad, los que son sustituidos por una pasividad y ritualismo crecientes. La gratificación que podría derivarse del sentimiento compartido de participar y contribuir al desarrollo de la comunidad y sociedad, es desplazada hacia mecanismos abstractos, impersonales y 'autorreguladores' que se supone son los encargados de transformar la competencia individual exacerbada, en solidaridad social. Pero el individuo es ajeno a ello y no existe un compromiso gratificante en su realización.

La imitación es el principal estímulo para la acción y el consumo el indicador del éxito logrado, del prestigio y reconocimiento social de los demás y por ello de la propia satisfacción.

El grado de individualización y atomización aumenta con la falta de mecanismos e instituciones mediadoras entre el hombre y la sociedad, y el sentimiento de desamparo encuentra en el consumo la satisfacción de las tensiones básicas y necesidades psicológicas fundamentales.

La posesión de bienes materiales que opera como un sistema de información con contenidos simbólicos precisos, es capaz de absorber estas tensiones pero sin resolverlas, antes bien hace necesario el cambio continuo y reiterado de nuevos objetos materiales como formas de compensar el sentimiento permanente de pérdida.

Este proceso no sólo afecta el nivel individual, sino que las transformaciones llegan a afectar las instituciones básicas de la sociedad. Como lo señala J. Graciarena, el nuevo estilo consumista resultante de los modelos de profundización del capitalismo introduce modificaciones en la naturaleza y sentido de las instituciones sociales, incluso en aquellas más estables como la familia.

"La prioridad consumista disminuye la deseabilidad del 'hogar burgués'. La antaño acogedora casa burguesa es reemplazada por el departamento y la hospitalidad se desplaza hacia el restaurante o el club. El cambio de estilo de vida centrado en el hogar burgués espacioso y confortable del pasado crea fricciones intrafamiliares, particularmente entre padres e hijos, lo que aumenta la brecha abierta por el conflicto generacional" ... "El nuevo estilo de utilitarismo es ahora individualista antes que familista. Se reduce el horizonte temporal

del hombre de negocios a su esperanza de vida y con ello el motivo para ahorrar. Un versátil e intenso consumismo de corto plazo sustituye a la antigua frugalidad puritana de neta inspiración familista."[54]

La familia urbana de clase baja —incluso la familia marginal y campesina— queda igualmente afectada por la prioridad consumista, aunque en otro sentido.

Si en la familia burguesa existe un creciente desestímulo al ahorro, en la familia de menores recursos existe en cambio un poderoso estímulo para endeudarse o comprometer ingresos futuros —reales o esperados—, para sacrificar el consumo de los bienes básicos y la reorganización interna en función de los bienes de consumo modernos. Ciertos integrantes de la familia de clase baja están más expuestos a la persistencia de la propaganda y de los nuevos estilos consumistas. En particular son los jóvenes los más propensos a identificar en el mundo de los objetos materiales sus necesidades psicológicas básicas, de allí que el conflicto intergeneracional también se vea agudizado por la desigual incidencia de los estímulos consumistas dentro de la misma familia. La presión de la propaganda no sólo encuentra en las subculturas juveniles uno de sus más importantes clientes, sino que tiende a dar forma y contenido a estas subculturas ofreciéndoles un cuerpo integrado de símbolos y representaciones.

La profundidad con que se lleva a cabo en el seno de la familia una transformación conflictiva que busca adaptarse a las nuevas condiciones es difícil de evaluar con los elementos disponibles, pero por lo pronto existen evidencias de cambios importantes en las relaciones y roles familiares. La división interna del trabajo familiar, la participación femenina fuera del hogar, la interrupción prematura de los estudios —sobre todo por parte de las niñas y jóvenes de clase baja—, son apenas algunas de las consecuencias más visibles de un conjunto de procesos encadenados de readecuación de la estructura familiar a la nueva situación. Paralelamente a estas manifestaciones —como los estudios sobre estrategias de sobrevivencia de las clases bajas en los modelos de estabilización económica lo confirman— se están produciendo transformaciones aún más importantes en la esfera de la estructura interna de autoridad, poder y legitimidad intrafamiliares.

4. Es en el contexto de las ideas expuestas en los puntos precedentes donde seguramente adquiere, a nuestro entender, su real dimensión la problemática social de los modelos. Más allá del mero reconocimiento de la concentración creciente y del deterioro de la satisfacción de las necesidades básicas, el comportamiento que adquiere el consumo en estos modelos forma parte, sin duda, de una readecuación compleja de la matriz social en su totalidad.

Se explica así por qué pueden existir más televisores a la vez que un deterioro de las necesidades básicas. Si el sistema pasa a basarse en el principio de la responsabilidad individual del consumidor y en su 'libre elección' —el sistema es lo que los consumidores quieren que sea—, difícilmente podría aguardarse un comportamiento diferente del encontrado.

Pero las implicaciones de este último principio —que forma parte del sustento ideológico de los nuevos modelos— tienen implicaciones, como ya se señaló, en el campo de la política.

Dos parecen ser las principales derivaciones que merecen destacarse para terminar con estas consideraciones finales.

En primer lugar, el individualismo consumista que se encuentra en la base de las nuevas propuestas de las 'economías sociales del mercado' requiere, como cualquier otra ideología, un cuerpo de ideas relativamente consistente que le otorgue legitimidad al margen de sus justificaciones técnicas o tecnocráticas. Este requisito no es específico de estos modelos, por supuesto, y forma parte de cualquier sistema de sociedad conocido. Pero siempre que se producen cambios radicales en la organización de la sociedad toda, la necesidad de fundamentos ideológicos del sistema emergente se torna un requisito urgente e inescapable. No puede extrañar entonces que la búsqueda de este cuerpo de ideas, que se basa en una nueva moral social centrada en el principio de la libertad económica, en el principio de la soberanía del consumidor y en la prescindencia del Estado como parte activa, en resguardo de la distribución y eficacia social, haya conducido al redescubri-

[54] J. Graciarena, *Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial* (mimeo), 1980.

miento de la reflexión ética y filosófica de los teóricos del liberalismo individualista y sin duda entre ellos Fredrich von Hayek ocupa un lugar destacado.

Seguramente el punto más notable de esta búsqueda de fundamentos éticos lo ofrecen las implicaciones con respecto a la relación entre libertad individual y libertad política. La reducción de esta última a una razón puramente instrumental —o prudencial— más que a un principio rector, dentro del pensamiento del liberalismo individualista, establece el vínculo más obvio entre un liberalismo económico prioritario y una democracia política secundaria.

El segundo aspecto vinculado a las manifestaciones políticas de los nuevos modelos es de otra naturaleza y se refiere a las consecuencias del consumismo sobre la legitimidad del sistema.

Aquí también parece necesario medir cuidadosamente las consecuencias probables del incremento del consumo moderno y de la difusión de bienes materiales. El énfasis puesto por la perspectiva crítica sobre los aspectos regresivos de los modelos, sobre todo en lo que respecta a los 'costos sociales', tampoco puede descuidar, a la vez, otras manifestaciones del consumo. Además de los sectores que se benefician plenamente con la reordenación distributiva operada por los modelos, habría que conocer con mayor precisión las repercusiones que la penetración masiva de bienes modernos tiene sobre las clases medias y bajas, y sobre diferentes sectores y subsectores de éstas que se perjudican o benefician en forma desigual con las transformaciones inducidas por los modelos.

Incluso si se admite que las medidas económicas que intentan favorecer un consumo moderno sin trabas ni proteccionismos sólo haya obedecido a razones económicas y no políticas —afirmación ésta por lo demás bastante discutible—, no puede dudarse que la expansión del consumismo puede llegar a jugar un importante papel en la legitimación del sistema. Si los nuevos modelos son capaces o no de mantener una continuidad en la política de expansión del consumo moderno, constituye ya otra pregunta que muy difícilmente puede responderse por anticipado. Parece, de todas maneras, que en la medida en que las experiencias estabilizadoras sigan afirmándose, los requerimientos para sostener los niveles de consumo alcanzados y su creciente expansión serán cada vez mayores, y en caso contrario, profundamente frustrantes y conflictivos.

REVISTA DE LA CEPAL
Diciembre de 1981

Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático

*Fernando Fajnzylber**

Las exitosas estrategias de exportación de algunos países del sudeste asiático han sido elevadas en ciertos círculos latinoamericanos a la categoría de paradigmas; en efecto, en ellos se sostiene que nuestra región debería imitar esos procesos para obtener elevadas tasas de crecimiento de la producción, del empleo, de la productividad e inclusive de las remuneraciones reales. Por estas razones, adquiere particular relevancia analizar las políticas, los mecanismos institucionales, y las condiciones sociales y políticas internas e internacionales en cuyo marco se han desarrollado estas experiencias.

En este artículo se analizan algunos aspectos de estos procesos que muestran la complejidad, riqueza y heterogeneidad que los caracteriza y ponen en evidencia que las enseñanzas que pueden extraerse de ellos son más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión 'vulgar' difundida en América Latina, y no permiten una aplicación imitativa a nuestra región.

En la primera parte del mismo se ofrece una caracterización somera de los parámetros económicos principales de los cuatro países considerados —Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur—; en la segunda se examina la relación entre las políticas de exportación y las de industrialización; en la tercera, se plantean algunos aspectos de la política proteccionista y de sustitución de importaciones; en la cuarta se analiza el papel que el Estado ha jugado en esas estrategias y, finalmente, se las coloca en el contexto internacional en que ellas han tenido lugar.

*Consejero Industrial de ONUDI en México.

I

Introducción

En la rápida industrialización de la posguerra, además del caso del Japón al que se han hecho numerosas referencias en un trabajo anterior,* merecen especial atención las experiencias de industrialización exportadora de Corea del Sur, Taiwán, Hong-Kong y Singapur, en primer lugar por el impresionante ritmo de crecimiento y transformación de la estructura productiva que estos países experimentan en un lapso de tiempo reducido, y, en segundo lugar, porque a partir de los éxitos por ellos logrados se ha ido generando la imagen de que la experiencia de esos países constituye un modelo que podría y debería inspirar el futuro crecimiento industrial de América Latina.

Es frecuente escuchar en América Latina la versión de que el éxito de estas experiencias obedece, primero, a la total apertura al comercio internacional, y segundo a la reducida intervención pública. Al recurrir a esta síntesis se reduce este complejo conjunto de experiencias diferentes a una conclusión de carácter normativo de la cual se desprendería que bastaría que los países de América Latina eliminasen su esquema proteccionista y redujesen a su mínima expresión la intervención pública para que puedan gestarse exitosos modelos exportadores comparables a los del sudeste asiático.

La mistificación implícita en esta versión de lo ocurrido en las "Newly Industrialized Countries" (NIC) asiático, como se espera poder demostrar en este trabajo, es particularmente grave en un doble sentido. En primer lugar, porque inhibe avanzar en la comprensión de los factores que realmente explican ese ritmo de crecimiento y transformación, con lo cual se pierde la oportunidad de aprovechar experiencias sin duda valiosas tanto en el ámbito de las políticas como de los mecanismos institucionales. En segundo lugar, porque se proporcionan recomendaciones que no sólo corresponden en grado muy parcial a las experiencias de las cuales éstas provendrían, sino

*Fernando Fajnzylber, *The Industrial Dynamic in Advanced Economies and in Semi-industrialized Countries*, Pacific Trade and Development Conference, 1980, Seúl, Corea, setiembre 1-4 de 1980.

que además es muy discutible que aun haciendo abstracción de las vitales condicionantes políticas, al ser aplicadas a América Latina en la forma sugerida, puedan generar resultados comparables a los observados en la presunta fuente de inspiración de las mismas.

Por esta razón se intenta, en los párrafos siguientes, si bien en forma sin duda esquemática e incompleta, analizar algunos de los aspectos específicos de esas experiencias que muestran la enorme complejidad, riqueza y heterogeneidad que las caracteriza, dejando en evidencia que las enseñanzas que puedan extraerse de ellas son sin duda más ricas y valiosas que las que se desprenden de la versión 'vulgar' ampliamente difundida en la región.

En primer lugar, se ofrece una caracterización muy somera de los parámetros económicos principales de los cuatro países considerados; en segundo lugar, se destaca la relación entre la política de exportación y la política de industrialización; en tercer lugar, se discuten aspectos de la política proteccionista; luego el papel del Estado en esos modelos; y, finalmente, el contexto internacional en que se dio esa experiencia.

II

Descripción esquemática general

Entre los cuatro países considerados, es útil distinguir los casos de Hong-Kong y Singapur de los de Corea y Taiwán. Los primeros son ciudades-Estado con una superficie de 1 000 km^2, un ingreso por habitante superior a los 2 000 dólares, prácticamente sin agricultura (2% del producto bruto), y con un sector de servicios, comercio y finanzas particularmente acentuados. La población en Hong-Kong es de 4.5 millones y de 2.3 millones en Singapur. Su carácter de centros de comercialización internacional, característica histórica de esas ciudades-Estado, queda en evidencia al considerar la relación entre el comercio internacional y el producto, que alcanzan 183% y 252% en Hong-Kong y Singapur, respectivamente. Estas ciudades-Estado, con una densidad superior a los 2 000 habitantes por km,^{2} carentes de agricultura, no deberían ser analizadas con los mismos patrones con que se estudian los otros dos países del sudeste asiático, Corea y Taiwán, que ofrecen características aproximadas al resto del mundo en desarrollo. Aun con dimensiones geográficas reducidas, 99 000 km^2 Corea y 36 000 km^2 Taiwán, con poblaciones de 36 y 16 millones, respectivamente, y con un producto geográfico que en 1976 se aproximaba a los 1 000 dólares por habitante (670 dólares en Corea y 1 070 dólares en Taiwán), la proporción del producto generado en el sector agrícola de esos países era superior, por ejemplo, al observado en los casos de México y Brasil; en Corea 27%; en Taiwán 12%; en Brasil 8%, en México 10%. Las comparaciones con México y el Brasil se deben al hecho de que estudios recientes de la OCDE incluyen a esos dos países como los únicos representantes latinoamericanos en el grupo *sui generis* de los NIC.

Lo que sí tienen en común estos cuatro países asiáticos es, sin duda, el muy rápido crecimiento del producto, de la producción y de las exportaciones industriales.

En términos del ingreso por habitante se observa, en los cuatro países, un incremento significativo que ha permitido una disminución de su distancia relativa respecto de los Estados Unidos, si se toma a este país como referencia.

En el caso de las ciudades-Estado, cuyo ingreso por habitante en 1963 representaba para Singapur y Hong-Kong, respectivamente, el 23% y 20% del ingreso por habitante de los Estados Unidos, en 1976 alcanzaba un nivel equivalente al 42% de los Estados Unidos en Singapur y 35% en Hong-Kong; el nivel de Singapur es comparable al de Argentina y España; el de Hong-Kong es significativamente superior al de Brasil, cuando en 1963 tenía un nivel muy similar. También en los países 'normales', Corea y Taiwán, se observa un significativo crecimiento relativo, pero a partir de niveles más bajos; Corea tenía en 1963 un ingreso por habitante equivalente al 9% del de los Estados Unidos y alcanzó en 1976 un 20%; en Taiwán el crecimiento parte de 14% en 1963 para alcanzar al 24% en 1976. En ambos casos, niveles de in-

greso por habitante inferiores a los del Brasil y México.

En términos de la producción industrial, y considerando exclusivamente las economías de mercado, se observa que en 1963 la producción industrial de aquellos cuatro países representaba 0.35% de la producción industrial de las economías de mercado, y se elevó en 1976 a 1.35%. Durante el mismo período, la participación del Brasil y México se eleva a 2.6% en 1963 y a 3.9% en 1976.[1] Lo interesante de este crecimiento industrial es la circunstancia de estar acompañado de una impresionante expansión de las exportaciones industriales que se refleja en el hecho de que la participación de la exportación de manufacturas de esos cuatro países respecto al total mundial[2] representaba en 1963 1.35% para alcanzar en 1976 4.0%. En el mismo período, la participación de las exportaciones industriales del Brasil y México se incrementa desde 0.22% en 1963 a 0.92% en 1976.

III

Estrategias de industrialización y de exportación

Un elemento básico de las estrategias seguidas por esos países y que frecuentemente se omite, es la opción fundamental en favor de la industrialización adoptada por ellos; industrialización orientada a penetrar en los mercados internacionales, sin duda, pero industrialización. Los efectos dinámicos de arrastre que estas estrategias ocasionaron en términos de generación de empleo, calificación de la mano de obra, elevación de la productividad, crecimiento de los salarios reales e inducción de consenso respecto a la relevancia del progreso técnico, están intrínsecamente vinculados al hecho básico de que lo exportado eran productos industriales. Si los volúmenes de divisas generados por estas estrategias se hubiesen originado en la exportación de recursos naturales, de los cuales por lo demás estos países carecían, es muy discutible que los efectos de arrastre antes mencionados hubiesen sido comparables. Por consiguiente, no es la orientación a la exportación *per se* la que genera estos efectos dinamizadores, sino el hecho básico de que la producción exportada, aun cuando tenga un elevado contenido de insumos importados, es objeto de procesamiento local con lo cual se incorpora y difunde la 'lógica industrial' al patrimonio local.

A continuación se ilustra la magnitud del proceso de transformación experimentada por estas economías como consecuencia del liderazgo ejercido por el impresionante crecimiento industrial que caracteriza su experiencia.

En el caso de Corea, el producto del sector industrial representaba en 1954 un 5% del producto nacional (véase el cuadro 1). En un lapso de 24 años, la participación del sector industrial se eleva, en 1978, a 32%, mientras que la del sector primario se reduce de 50% a 19%.

En Taiwán en 1952 el sector industrial representaba 10% del producto, proporción que se eleva en 1979 al impresionante nivel de 42%, mientras la producción primaria se reduce de 37% en 1952 a 11% en 1979. (Véase el cuadro 2.)

En la ciudad-Estado de Singapur, prácticamente carente de agricultura, el sector industrial representaba en 1960 un 13% del producto y se eleva en 1979 a 24%. Esta transformación se nutría parcialmente de una disminución relativa del sector primario: 5% en 1960 a 2% en 1979 y, en mayor medida, de la disminución relativa del sector servicios que en 1960 representaba un 79% del producto el que se redujo en 1979 a un 70%. El peso relativo del sector servicios refleja la especificidad de este centro de distribución comercial, similar a Hong-Kong, lo que exige un tratamiento analítico diferente del que se aplica al resto de los países en desarrollo. (Véase el cuadro 3.)

Se observa entonces que el notable dinamismo que experimentan las economías de es-

[1] OECD, *The Impact of Newly Industrialized Countries*, 1979.

[2] *Ibidem.*

Cuadro 1

COREA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

	1954	1960	1964	1968	1972	1976	1978
Participación en el PIB (%)							
Producción primaria	50.2	44.3	45.9	34.2	27.8	24.0	19.1
Manufactura	5.3	8.4	9.7	15.0	20.9	28.2	31.6
Servicios	44.5	47.3	44.4	50.8	51.3	47.8	49.3

Fuente: Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 6.

Cuadro 2

TAIWAN: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

	1952	1955	1960	1965	1970	1975	1979
Participación en el PIB %							
Producción primaria	37.13	33.72	33.87	28.30	19.81	15.76	10.56
Manufactura	9.82	14.40	17.44	20.01	27.31	30.54	42.12
Seguridad social	9.61	10.47	11.08	12.26	13.74	15.56	14.96
Servicios	42.83	42.86	39.39	40.15	42.03	40.66	34.58

Fuente: Kwo-Shu Liang y Ching-ing Hore Liang, *Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan*, National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 40.

Cuadro 3

SINGAPUR: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

Participación en el PIB %	1960	1973	1979
Agricultura, pesca y caza menor	4.5	2.3	1.7
Manufactura	13.2	22.6	23.6
Construcción	3.7	5.8	4.8
Comercio	33.6	28.6	25.0
Otros	45.0	40.7	44.9
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: Wong Kum-Poh, *The Financing of Trade and Development in the ADCS: The Experience of Singapore*, University of Singapore, 1980, p. 6

tos países en la posguerra es inseparable de la explosiva industrialización reflejada en las cifras anteriores, con lo cual adquiere particular importancia profundizar en la especificidad de esta industrialización. Un rasgo central de este proceso está dado por la concentración en la exportación de bienes de consumo con un contenido elevado de importaciones y un uso relativamente intensivo de mano de obra. En el caso de Corea, donde se alcanza tal vez el grado

más avanzado de industrialización se observa, al comparar las exportaciones y las importaciones industriales, que en el rubro de bienes de consumo se genera un superávit comercial significativo, que en 1978 alcanza casi 6 000 millones de dólares, lo que no logra, sin embargo, compensar ni siquiera la importación de bienes intermedios, incluidos combustibles, generándose un déficit adicional de 2 400 millones de dólares en el sector de bienes de capital. (Véase el cuadro 4.)

nes y servicios, a partir de 1972 esa proporción se reduce a 40% para alcanzar en el período 1976-1978 un 6%.[4]

La concentración en la exportación de bienes de consumo y el contenido elevado de importaciones es un hecho ampliamente conocido para el caso de este grupo de países asiáticos; sin embargo, lo que no se menciona con frecuencia es la particular vinculación entre este grupo de países y el Japón, país con el cual existe una relación claramente diferente de la

Cuadro 4

COREA: EXPORTACIONES NETAS POR USO
(Miles de dólares)

Concepto	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de Capital	-545 610	-727 097	-1 152 465	-1 165 385	-701 690	-1 262 903	-2 412 348
Bienes intermedios	-1 059 929	-1 651 585	-3 005 114	-3 425 210	-3 931 559	-4 491 754	-5 770 009
Bienes de Consumo	699 342	1 339 795	1 761 930	2 376 891	3 506 336	4 657 036	5 691 961
Total	-897 914	-1 015 252	-2 391 478	-2 193 418	1 058 523	-764 081	-2 249 814

Fuente: An Analysis of Structural Dependence between the republic of Korea and Japan: Toward a More Optimal Division of Labor, Toshio Watanabe, University of Tsu Kuba, Japón, 1980, p. 11.

Es importante destacar, sin embargo, que esta estrategia de exportación con contenido elevado de importación, unida al crecimiento del mercado interno con los consiguientes requerimientos de importación, explica el hecho de que la balanza comercial de Corea presente sistemáticamente un déficit desde 1960 hasta 1979. Es oportuno señalar que entre 1960 y 1973, la expansión de la demanda interna contribuyó con un 73% al crecimiento global en el sector industrial.[3] Este déficit estructural de la balanza comercial sugiere la importancia del financiamiento externo, particularmente en el decenio de los 60, tema al que se hará referencia más adelante.

Al comparar la importancia relativa del déficit con el volumen de exportaciones, se verifica una mejoría significativa, ya que mientras en el decenio de los 60 el déficit tenía un orden de magnitud comparable a la exportación de bienes que se ha establecido entre ese grupo de países exportadores y los Estados Unidos y Europa. En efecto, concentrando nuevamente la atención en el caso coreano, se constata que mientras sus exportaciones penetran exitosamente en los mercados de los Estados Unidos y Europa generando un superávit comercial favorable a los países exportadores, con el Japón presentan un déficit comercial significativo y, en el caso de Corea, creciente. En 1970 el déficit de Corea respecto a Japón era de 589 millones de dólares para alcanzar en 1978 el nivel de 3 412 millones de dólares, equivalente prácticamente al doble del déficit comercial total de Corea en ese año. Ese déficit comercial con el Japón representaba un 6% del producto nacional bruto de Corea en ese año.[5]

[3]Larry E. Westphal, *The Republic of Korea's Experience with Export-Led Industrial Development,* World Development 6, 1978, cuadro 12, p. 366.

[4]Véase Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea 1960-1978,* Korea University, 1980, p. 6

[5]Toshio Watanabe, *An Analysis of Structural, Dependence Between the Republic of Korea and Japan,* University of Tsu Kuba, Japón, 1980, p. 7. Pacific Trade and Development Conference, setiembre 1-4, 1980, Seúl, Corea.

Al analizar la estructura de las relaciones comerciales entre ambos países, se observa que el Japón tiene una balanza comercial favorable en las ramas de maquinaria (22), equipo eléctrico y electrónica (23), equipo de transporte (24), metálicos básicos (19), productos químicos (14), mientras que la balanza comercial resulta favorable a Corea en las ramas de textiles (9), alimentos (5), hilados (8). Los productos textiles juntamente con los hilados representan 57% de las exportaciones de Corea a Japón.

Aun al interior de las relaciones comerciales en este sector, se verifica una clara especialización, ya que Corea exporta principalmente prendas de vestir, productos de seda e hilados de algodón, importando los productos intensivos en capital y tecnología tales como fibras y prendas sintéticas.[6]

La segunda rama en importancia de las exportaciones de Corea a Japón es la de maquinaria eléctrica y electrónica, donde se verifica igualmente una clara especialización vinculada a la "densidad tecnológica" de los productos. Esta rama incluye los productos electrodomésticos, los componentes electrónicos, la maquinaria y equipo eléctrico, constituyendo la especialidad de Corea la exportación de electrodomésticos tales como radios, televisores, relojes, calculadoras de bolsillo, rubros intensivos de mano de obra. En los otros dos grupos, la preeminencia favorece al Japón. Aun al interior de los componentes electrónicos, se observa una especialización, siendo Japón importador neto de baterías y circuitos integrados —para los cuales la tecnología de producción está estandarizada— y exportador de semiconductores.

En el caso de este sector, la especialización refleja el hecho de que las empresas coreanas del mismo se desarrollaron a iniciativa de empresas japonesas o americanas que buscaban a través de la fórmula de la subcontratación, aprovechar las ventajas comparativas del costo de la mano de obra. Esto se refleja en los elevados coeficientes de exportación e importación que caracterizan dicha rama de Corea: el coeficiente de exportación pasa de 50% a 63% entre 1970 y 1977, mientras que el coeficiente de importación se mantiene prácticamente constante alrededor del 61% en el mismo período.[7] La gravitación de la presencia de firmas extranjeras en este sector constituye un caso atípico en la estructura industrial de Corea; en efecto, mientras se estima que en el conjunto de la industria manufacturera las empresas extranjeras contribuirían con el 15% del total de las exportaciones, en el caso del sector electrónico se estima que representan, incluyendo subsidiarias, *'joint-ventures'* y subsidiarias de propiedad totalmente extranjera, un 54% de la producción y un 72% de las exportaciones provendrían de esas empresas foráneas.[8]

Hay indicios de que esta misma vinculación vertical existiría entre el Japón y el resto de los NIC asiáticos, aunque en el caso de los otros países los coeficientes de especialización horizontal serían más bajos.[9] Esta particular vinculación entre los NIC asiáticos y el Japón adquiere particular relevancia porque muestra que, desde el punto de vista del Japón, la pérdida relativa de mercado en los Estados Unidos y Europa que representarían las nuevas exportaciones de productos intensivos en mano de obra provenientes de esos países, se ve compensada por la exportación indirecta de bienes de capital y productos intermedios de origen japonés incorporados a las exportaciones de los otros países. El efecto multiplicador de las exportaciones de Corea sobre la economía japonesa ha sido cuantificado, confirmándose la apreciación de que el resultado neto es altamente favorable para Japón.[10] Esta situación tendería a modificarse en la medida en que esos países lograran avanzar en su estructura productiva hacia las ramas metalmecánica y química, en las cuales han dado pasos de cierta significación. Sin embargo, en las actuales circunstancias de la economía internacional, y en las previsibles a corto y a mediano plazo, parecería que por lo menos la velocidad de esa diversificación se estaría moderando.

[6] *Ibídem*, pp. 4-8.

[7] *Ibídem.*
[8] *The Republic of Korea's Experience..., op. cit.*, p. 362.
[9] *An Analysis of Structural Dependence..., op. cit.*
[10] *Ibídem.*

IV

Política selectiva de sustitución de importaciones

Contrariamente a lo que sugieren las versiones 'vulgares', la política comercial seguida por estos países ha tenido un componente no despreciable de sustitución de importaciones, la que, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, ha tenido un carácter extremadamente selectivo a nivel sectorial, que se ha ido modificando paulatinamente con el tiempo y adecuando a las modificaciones que experimentaban las prioridades sectoriales de la política industrial. Esta cuidadosa y selectiva política proteccionista utilizaba tanto mecanismos arancelarios como no arancelarios, reforzando ambos con disposiciones relativas al acceso al mercado de divisas. La selectividad se refería no sólo a la identificación de sectores, sino inclusive a empresas, vinculándose las divisas autorizadas para importaciones con las exportaciones generadas, en las cuales se utilizaban esas importaciones, todo lo cual implicaba la existencia de mecanismos institucionales que permitían una comunicación permanente entre las autoridades gubernamentales y las empresas respectivas.

Como se verá más adelante, esta dimensión 'institucional' con diferencias de modalidad y de intensidad, está presente en las cuatro experiencias nacionales y pone en evidencia que existe un Estado 'intervencionista' en la más ortodoxa tradición japonesa.

En el caso de la política proteccionista de Corea, un primer elemento que debe tenerse presente es el hecho de que la información que proporciona el nivel de protección arancelaria es extremadamente precario, puesto que "las restricciones cuantitativas para la importación han sido mucho más importantes que las tarifas como medidas para proteger la sustitución de importaciones en Corea".[11]

En el curso de la denominada 'liberalización de importaciones' que tuvo lugar en 1967, se introdujo la llamada 'lista negativa', que conducía a autorizar automáticamente los rubros de importaciones que no estuviesen en esa lista. Dos veces por año, el gobierno anunciaba el número de ítem correspondientes a importación restringida, o sea a la lista negativa. Los criterios para definir los ítem que pertenecían a la lista negativa eran fundamentalmente los siguientes: situación de la balanza de pagos y los requerimientos de protección para industrias domésticas. Las restricciones cuantitativas se aplicaban principalmente a las importaciones competitivas y a las importaciones llamadas no esenciales o suntuarias, mientras que las importaciones de materia prima y bienes intermedios no competitivos se aprobaban automáticamente.

Cuando en 1967 se aprobó el sistema de la lista negativa, aproximadamente el 60% de los 1 312 ítem básicos de importaciones (SITC a cuatro dígitos) no estaban incluidos en la lista negativa y por consiguiente recibían aprobación automática; 118 ítem eran de importación prohibida y 402 estaban sujetos a diversos tipos de restricción, tales como cuotas o requerimientos de recomendación del Ministerio de Industria y Comercio o de otros ministerios. Entre 1967 y 1978, o sea en el lapso de un decenio, los ítem de importación prohibida fueron transferidos paulatinamente a la lista de importación restringida, manteniéndose aproximadamente constante la proporción del total de ítem correspondientes a la aprobación automática. En 1977, la proporción de ítem de aprobación automática había llegado a 52.7% desde 50.4% que representaba en 1967; posteriormente, hacia fines de 1978, la proporción de ítem de aprobación automática se había elevado a 64.9%. (Véase el cuadro 5.) En términos generales, esto muestra que, al menos desde el punto de vista del número de ítem de importación permitida o restringida, no se habían observado modificaciones sustanciales en el decenio posterior a lo que se denominó 'el proceso de liberalización de importaciones'. En consecuencia, para disponer de una apreciа-

[11] *Trade and Industrial Policies and the Structure of Protection in Korea*, Chong Hyun Nam, Korea Development Institute, 1980, p. 16. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

Cuadro 5

COREA: RESTRICCIONES DE IMPORTACION NO TARIFARIA

	Prohibido	Restringido	De aprobación automática (1)	Total[a] (2)	Tasa de liberalización de importaciones (%) (3) = (1/2)
1967 II	118	402	792	1 312	60.4
1968 I	116	386	810	1 312	61.7
II	71	479	756	1 312	57.6
1969 I	71	508	728	1 312	55.5
II	75	514	723	1 312	55.1
1970 I	74	530	708	1 312	54.0
II	73	526	713	1 312	54.3
1971 I	73	524	715	1 312	54.5
II	73	518	721	1 312	55.0
1972 I	73	570	669	1 312	51.0
II	73	571	668	1 312	50.9
1973 I	73	569	670	1 312	51.1
II	73	556	683	1 312	52.1
1974 I	73	570	669	1 312	51.0
II	73	574	665	1 312	50.7
1975 I	71	592	649	1 312	49.5
II	66	602	644	1 312	49.1
1976 I	66	584	662	1 312	50.5
II	64	579	669	1 312	51.0
1977 I	63	580	669	1 312	51.0
II	61	560	691	1 312	52.7

Fuente: Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 6.

[a]La clasificación de importación de artículos se basó en los códigos SITC de 4-dígitos hasta 1970, pero desde entonces está basado en los códices BTN (CCCN) de 4-dígitos.

ción más rigurosa sobre el carácter del sistema de protección, sería preciso disponer de información que adicionara a los niveles de protección arancelaria los distintos controles de importación y la comparación de precios entre el mercado interno y el externo.

En el cuadro 6 se observan los niveles de protección efectiva para 1978 y la comparación con los estimados para 1968. (Las estimaciones de protección efectiva fueron obtenidas por los métodos de Balassa y Corden.) Este cuadro pone en evidencia varias características interesantes del esquema de la política proteccionista de Corea: en primer lugar, el promedio ponderado para la tasa de protección nominal para el conjunto de la actividad industrial se elevó de 14% a 18% y la tasa de protección efectiva de 11% a 31% de acuerdo al método de Balassa y de 9% a 24% de acuerdo al método de Corden, para el período 1968-1978. Paralelamente el promedio ponderado de protección tarifaria disminuyó de 54% a 38% para el mismo período. Lo anterior sugiere la escasa relevancia que parece haber tenido la protección tarifaria en el caso de Corea.

En segundo lugar, se observa tanto para la protección nominal como para la efectiva, una mayor variación intersectorial en 1978 que en 1968, lo que sugiere que la política de promoción sectorial ha intensificado su carácter discriminatorio. Tanto la protección nominal como la efectiva tiende a ser menor para los bienes intermedios y más elevada para los bienes de capital y de consumo duradero.

En tercer lugar, es interesante destacar el hecho de que en el caso de Corea, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, la protección tiene un marcado sesgo favorable al sector agrí-

Cuadro 6

COREA: PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA
(*Porcentajes*)

Grupo Industrial	Tarifa legal		Protección nominal		Protección efectiva para ventas domésticas			
	1968	1978	1968	1978	Balassa		Corden	
					1968	1978	1968	1978
I. Agricultura, forestación y pesca	36.5	26.7	17.0	55.2	18.5	77.1	17.9	73.4
IV. Minería y energía	12.2	6.3	8.9	−19.8	4.0	−25.7	3.5	−23.8
Producción primaria, Total	35.1	24.2	16.5	45.8	17.8	61.9	17.1	58.7
II. Alimentos procesados	61.5	41.1	2.9	39.8	−18.2	−29.4	−14.2	−16.0
III. Bebidas y tabaco	140.7	133.2	2.2	20.2	−19.3	28.0	−15.5	22.8
V. Materiales de construcción	32.2	29.5	3.9	−7.2	−11.5	−15.0	−8.8	−11.9
VI-A. Productos I - intermedios	36.6	23.2	2.8	−2.4	−25.5	−37.9	−18.8	−27.4
VI-B. Productos II - intermedios	58.7	34.7	21.0	1.3	26.1	7.9	17.4	5.3
VII. Bienes de consumo, no duraderos	92.3	49.3	11.7	14.9	−10.5	31.5	−8.0	21.9
VIII. Consumos duraderos	98.3	44.3	38.5	40.2	64.4	131.2	39.8	81.0
IX. Maquinaria	52.6	27.5	29.9	17.8	44.2	47.4	29.5	33.2
X. Equipo de transporte	62.4	57.0	54.9	30.9	163.5	135.4	83.2	73.8
Manufactura, Total	67.6	41.4	12.2	10.0	−1.4	5.3	−1.1	3.7
Industrias en general	54.3	37.7	14.0	17.8	10.5	30.6	9.0	24.1
Producción primaria más alimento procesado	40.7	28.5	13.6	44.2	13.8	55.5	13.0	50.0
Manufactura, excluyendo bebidas y tabaco	60.6	34.1	13.2	9.1	0.5	2.7	0.3	1.9
Manufactura, excluyendo bebidas, tabaco y alimento procesado	60.4	33.3	15.9	5.5	5.9	5.1	4.1	3.1
Industrias en general, excluyendo bebidas y tabaco	49.6	31.8	14.6	17.7	11.7	30.8	10.0	24.2

Fuente: Chong Hyun Nam, *Trade and Industrial Policies, and the Structure of Protection in Korea*, Korea Development Institute, 1980, p. 6.

cola que se ha intensificado en el último decenio. En 1968, el nivel de protección nominal para el sector agrícola era de 17% y para el sector manufacturero, de 12%; en cambio, en 1978, para el sector agrícola se elevaba al 55%, mientras que para el sector manufacturero era de 10%. Esto refleja al igual que en el caso de Japón la vigencia del criterio de autosuficiencia alimentaria en los rubros básicos de consumo interno.[12]

En síntesis, en las palabras de Chong Hyum Nam:

"En el período 1968-1978, la liberalización de las importaciones parece haber sido lenta. A pesar de que para todas las industrias disminuyeron el promedio de las tasas legales arancelarias y el número de rubros de importación restringida, el nivel nominal de protección aumentó levemente durante dicho lapso."[13]

Es evidente que esta realidad está muy lejos de los esquemas de liberalización drástica e inmediata que se recomiendan actualmente en América Latina y puestos en práctica por

[12]Véase: Kiyoshi Kojima, *Japan and a New World Economic Order*, Croom Helm, Londres, 1977, pp. 136-40, y S. Okita, *Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects*, Foreign Affairs, Vol. 57, No. 5, 1979.

[13]Véase *Trade and Industrial..., op. cit.*, p. 35.

algunos países y, además, de la versión 'vulgar' que se ha difundido en América Latina respecto a la política comercial de Corea.

En el caso de Taiwán, aunque los antecedentes disponibles son menos exhaustivos, también queda en evidencia que el proceso de liberalización de importaciones, aunque significativamente más acentuado que en el caso de Corea, se caracteriza por su gradualidad. En el cuadro 7 se observa que entre 1953 y 1970, el porcentaje de los ítem de importación controlada se mantiene prácticamente constante: en 1953, más del 36% pertenecía a esta categoría, y en 1976, el 41%. Es decir, durante el período en que se instrumenta la política de industrialización, el ingrediente de protección a la fabricación local está claramente presente:

"El principio según el cual la disponibilidad interna de un producto justifica el control de las importaciones del mismo es parte importante del sistema de protección en Taiwán, así como en muchos otros países en desarrollo."[14]

El criterio básico utilizado era el siguiente: los fabricantes locales que deseaban protección debían demostrar que la cantidad y la calidad de sus productos eran adecuadas para satisfacer la demanda doméstica y que el costo de las materias primas importadas para fabricar localmente el producto no excedía el 70% del costo total de producción. El precio fuera de fábrica de los productos de importación restringida no podía exceder los precios de importaciones competitivas en más de 25% en 1960. En 1964, este margen se redujo a 15%; en 1968, a 10%, y en 1973, a 5%.

[14]Kuo-Shu Liang. *Trade Strategy and the Exchange Rate Policies of Taiwan*, National Taiwan University. Ching-ing Huo Liang National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 14. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

Cuadro 7

TAIWAN: CAMBIOS DE CLASIFICACION EN VARIAS CATEGORIAS DE MANUFACTURAS IMPORTADAS, 1953-1978

	Número de artículos									
	Permisible	Porcentaje	Controlados	Porcentaje	Prohibidos	Porcentaje	Otros	Porcentaje	Total	Porcentaje
1953	280	55.23	185	36.49	28	5.52	14	2.76	507	100.0
1956	252	48.10	241	45.99	25	4.77	6	1.14	524	100.0
1960	506	53.72	381	40.45	33	3.50	22	2.33	942	100.0
1966	493	52.34	395	41.93	36	3.81	18	1.91	942	100.0
1968	5 451	57.92	3 770	40.05	191	2.03	–	–	9 412	100.0
1970	5 612	57.08	4 030	40.99	190	1.93	–	–	9 832	100.0
1972	10 860	82.09	2 365	17.87	5	0.04	–	–	13 230	100.0
1974	12 645	97.71	293	2.26	4	0.03	–	–	12 942	100.0
1975	12 688	97.52	318	2.24	4	0.03	–	–	13 010	100.0
1976	12 846	97.16	362	2.74	13	0.10	–	–	13 221	100.0
1978	15 773	97.57	375	2.32	17	0.11	–	–	16 165	100.0

Fuente: Kuo-Shu Liang y Ching-ing Hore Liang, *Trade Strategy and the Exchange rate policies of Taiwan*, National Taiwan University y National Chengchi University Taiwan, 1980, p. 40.

V

El papel del Estado

Con diferencias de intensidad y distintas modalidades de intervención, la acción pública está presente en los cuatro países analizados. Aun en las ciudades-Estado de Singapur y Hong-Kong, históricamente condicionadas a desempeñar una función como centros de distribución comercial internacional, existen claras indicaciones de que la estrategia de industrialización de la posguerra fue el resultado no sólo de la acción de las fuerzas del mercado internacional, sino de la adopción de una decisión estratégica por parte de articulados núcleos internos de los Estados respectivos:

"En Singapur, el gobierno desempeña un papel clave en el desarrollo económico. No sólo identifica los sectores que presentan problemas, formula políticas adecuadas y otorga los incentivos necesarios de inversión, sino, asimismo, participa realmente en una amplia gama de actividades económicas... El sector público hace un aporte considerable a la formación de capital. Del total de la formación interna bruta de capital, le corresponden entre una cuarta y una tercera parte."[15]

La presencia y la acción del Estado en el caso de Hong-Kong reflejan la existencia de núcleos empresariales internos que tienen una componente histórica asociada al largo período durante el cual esa ciudad-Estado ha desempeñado una función significativa en las relaciones de intermediación comercial internacional en Asia. A esta componente, decantada a lo largo de más de un siglo, se agrega el aporte en términos de capacidad empresarial y mano de obra calificada que Hong-Kong recibe como consecuencia de las transformaciones sociales que experimenta China. Según Tzong Biau Lin y Yin-Ping Ho:

"La infraestructura: una herencia de la historia. Los cien años de actividad portuaria de Hong-Kong dotaron a la ciudad de una amplia infraestructura física y comercial: instalaciones portuarias y de almacenamiento, valiosas vinculaciones comerciales, amplia experiencia en comercialización. Todo ello, junto con sus eficientes sistemas bancario, de seguros y de transporte marítimo, han creado una estructura económica sumamente apta para el desarrollo de un comercio de exportación de las manufacturas livianas que constituyen el elemento fundamental de su actual crecimiento. Es de toda justicia decir que el industrialismo exportador de Hong-Kong fue estimulado en primer lugar por una gran afluencia de mano de obra, de capital y de empresarios provenientes de la China a fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Durante dicho período llegó un grupo de industriales de Shanghai, cuyo capital y capacidad empresarial produjeron inmediatamente una expansión de la industria textil, la que estuvo a la vanguardia de la primera etapa de la industrialización de Hong-Kong en la posguerra. Por otra parte, la gran afluencia de inmigrantes de China —en su mayor parte jóvenes, industriosos y diestros— proporcionó un número prácticamente ilimitado de trabajadores, en relación al nivel de actividades económicas entonces existentes. A diferencia de la mayor parte de las economías que muestran un excedente de mano de obra, Hong-Kong cuenta con una fuerza laboral que no proviene, como suele suceder, del sector agrícola, sino de la inmigración."[16]

Los antecedentes expuestos indican que la exitosa industrialización de estas dos ciudades-Estado, Hong-Kong y Singapur, trascienden en mucho lo que serían los milagrosos resultados obtenidos por la aplicación del *laissez-faire* y confirman la idea de que para comprender estos procesos es preciso ponderar adecuadamente la responsabilidad que en ellos adquieren grupos endógenos en una organización so-

[15] *The Financing of Trade and Development in the ADCS: The Experience of Singapore*, Wong Kum-Poh University of Singapore, Singapur, 1980, p. 9. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

[16] Tzong-Biau Lin y Yin-Ping Ho, *Export Oriented Growth and Industrial Diversification in Hong Kong*. The Chinese University of Hong Kong, 1980, p. 11. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

cial gestada en determinadas condiciones históricas, y de cuyas características no debería hacerse abstracción.

Los antecedentes antes mencionados respecto a la evolución de la política proteccionista en el caso de Taiwán, reflejan a su vez la existencia de una política proteccionista y una estrategia industrial perfectamente definida por el ámbito gubernamental, entre cuyos resultados destacan la diversificación relativa que experimentan la producción y las exportaciones industriales en el curso del período, donde se observa una ponderación creciente de productos químicos, siderúrgicos y de la industria naval. Resultaría difícil, si no imposible, explicar esta diversificación hacia sectores intensivos de capital (petroquímica) y sectores intensivos de mano de obra calificada y tecnología (como la industria naval), como reflejo mecánico del esquema de ventajas comparativas estáticas y de las presiones por parte de los países avanzados, que en rigor se verán afectados por esta diversificación industrial de Taiwán. Lo que se desea enfatizar es que la estrategia industrial de Taiwán, al igual que en los otros casos, responde en un grado significativo a la decisión política de agentes económicos y sociales internos que convergían en la definición de la estrategia formulada por el Estado.

El caso de Corea merece tal vez una atención particular, porque es la experiencia que ha sido exhibida tal vez con mayor frecuencia en América Latina como ejemplo de este nuevo paradigma basado en la apertura al mercado internacional y en la minimización del papel del Estado.

En el párrafo anterior se destacó cuán lejos estuvo la política proteccionista aplicada por Corea de la imagen que de ésta se ha venido proyectando recientemente en América Latina.

Una primera expresión de la participación activa del sector público en el diseño de la estrategia industrial aparece al analizar el esquema de planificación puesto en práctica en Corea en 1962. El primer plan, 1962-1966, tuvo como objetivos centrales favorecer la expansión de industrias estratégicas, reforzar la infraestructura económica del país y favorecer en forma particular el crecimiento de la productividad en el sector agrícola.

El segundo plan, 1967-1971, se propuso como objetivos centrales favorecer la articulación interna de la estructura industrial y estimular las exportaciones industriales.

El tercer plan, 1972-1976, tenía como objetivos centrales el desarrollo de la industria mecánica y la industria pesada, además del de mejorar la balanza de pagos.[17]

Para ilustrar el carácter eminentemente selectivo de la estrategia industrial, así como la gravitación de las decisiones internas en la definición del papel que han desempeñado los agentes externos en la industrialización de Corea, es útil referirse a los criterios que establecen las normas de la presencia de la inversión extranjera. A continuación se señalan las definiciones sectoriales fijadas por el Foreign Capital Inducement Act para regular la presencia de la inversión extranjera. (Véase el cuadro 8.)

Además del carácter de selectividad sectorial, la inversión directa ha desempeñado una función bastante marginal si se la compara con el endeudamiento externo y, dentro de este último, ha predominado el endeudamiento a largo plazo, lo cual confirma la apreciación de que se está frente a una estrategia de desarrollo industrial impulsada por agentes internos. Con excepción del bienio 1972-73, donde la inversión directa alcanzó a representar el 12.3% de los créditos a largo plazo, en el resto del período 1968-1978 su participación fue inferior al 10%, disminuyendo en 1976-1978 a un 3.3% (Véase el cuadro 9.)

Aun cuando se carece de una información sistemática respecto a la gravitación relativa de las empresas extranjeras en el sector industrial de estos países, las indicaciones referentes a su participación en las exportaciones industriales sugieren que, con excepción del caso de Singapur, se estaría frente a una presencia relativa menos acentuada que en América Latina. Si se considera que en los países del sudeste asiático hubo una política definida y precisa, como la antes ilustrada para el caso de Corea, de aprovechar preferentemente las potencialidades

[17] *The Republic of Korea's Experience..., op. cit; Trade and Industrial Policies..., op. cit.;* Hoail Lee, *Industrial Redeployment in Korea,* setiembre de 1979; *Pattern of Growth and Changes in Industrial Structure of Korea, 1953-1973,* Hak Chung Choo Working Paper 7506, Korea Development Institute, 1975.

Cuadro 8

REGULACION SECTORIAL DE LA PRESENCIA DE LA INSERCION EXTRANJERA

1) AMBITO POSITIVO

A. *Industrias de exportación*

Industrias que se requiere exporten su producción total, a menos que el gobierno autorice lo contrario:

a) Manufactura de alimentos (preparación, preservación, carne, etc.)
b) Imprenta y publicidad
c) Minería y extracción (molinos e industrias relativas)
d) resinas sintéticas (materiales plásticos, películas plásticas, etc.)
e) Productos de vidrio (botellas de licor, perlas de imitación, etc.)
f) Productos químicos (colorantes e intermedios, pigmentos de óxido de zinc, etc.)
g) Productos de piel
h) Productos de caucho (llantas de bicicleta, cinturones de tipo V, etc.)
i) Fertilizantes químicos (urea, fertilizantes compuestos)
j) Productos metálicos (cerraduras para puertas, electroplancha y dorado)
k) Maquinaria (calentadores, pernos, remaches, etc.)
l) Artículos fotográficos y de óptica (lentes ópticos, anteojos y binoculares)
m) Equipo para transporte (partes para bicicleta, ejes y transmisiones, etc.)
n) Artículos eléctricos y electrónicos (radio, televisión, video, audio, etc.)
o) Muebles
p) Otros (pianos, órganos, etc.)
q) Turismo

B. *Industrias de sustitución de importaciones*

Industrias que buscan sustituir importaciones y eventualmente exportar:

a) Fibras hechas a mano (fibras de viscosa y rayón)
b) Productos de papel y papel (pulpa química)
c) Productos químicos (glicoletileno, papel para película y sensitivo)
d) Metales básicos (moldes de acero, de hierro, etc.)
e) Productos metálicos (tambores, electroplanchas especiales, etc.)
f) Maquinaria (turbinas para agua, motores para gasolina, etc.)
g) Electricidad y electrónica (generadores de electricidad, motores eléctricos, etc.)
h) Transporte (motores marinos, astilleros de acero, etc.)

2) CAMPOS RESTRINGIDOS

A. *Legales, de interés público*

Legalmente prohibidos

a) Cigarros
b) Procesamiento
c) Abastecimiento de agua
d) Compañías establecidas con el fondo japonés de repatriación

Legalmente restringidos

a) Minería
b) Aviación
c) Pesca y procesamiento
d) Transporte marítimo

Prohibidos dentro de la política industrial

a) Plantas generadoras y distribución
b) Ferrocarriles
c) Abastecimiento de gas
d) Pesca costera

Prohibidos a fin de proteger a empresas domésticas

a) Pelucas y pestañas
b) Madera laminada

B. *Otros*

Productos textiles

a) Telas de seda y acabado tsumugi
b) Telas no tejidas
c) Kimonos y acabados
d) Telas especiales y acabados
e) Colorantes y acabados

Productos metálicos

a) Implementos para granja

Hierro y acero

Hierro y acero primario
Químicos
Petroquímicos básicos
Refinación
Aceite básico

a) Motores para automóviles
b) Partes para motores
c) Sistema de frenos
d) Sistema de embrague
e) Artículos eléctricos

Transporte y almacenamiento

Bodegas

Cuadro 9

MOVIMIENTOS A LARGO PLAZO

(Millones de dólares)

	1960-1963				1972-1973				1974-1975				1976-1978			
	Crédito	%	Débito	%	Crédito	%	Débito	%	Crédito	%	Débito	%	Crédito	%	Débito	%
Capital neto a largo plazo	101.6		66.3		1171.4				2124.7				4853.3			
Préstamos públicos y comerciales	68.6	64.8	2.7	62.8	1363.8	75.2	463.8	72.3	2234.6	70.6	622.5	59.9	6630.4	74.7	1935.8	48.0
Inversiones directas	5.4	5.1			221.1	12.3	10.9	1.7	185.7	5.9	28.1	2.7	290.4	3.3	82.5	2.0
Crédito comercial	31.0	29.3	0.4	9.3	214.6	11.8	115.0	17.9	645.0	20.4	349.4	33.6	1541.7	17.4	1657.7	41.1
Inversiones de portafolio									19.0	0.6			186.2	2.1		
Otros[a]	0.9	0.8	1.2	27.9	12.1	0.7	51.5	8.0	80.0	2.5	39.6	3.8	230.8	2.6	353.2	8.8
Total	105.9	100.0	4.3	100.0	1812.6	100.0	641.2	100.0	3164.3	100.0	1039.6	100.0	8879.5	100.0	4029.2	100.0

Fuente: Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 6.

[a]Incluye préstamos congelados, suscripciones a organismos internacionales, fondo de transacciones entre las oficinas principales y extranjeras, de depósitos de moneda en bancos y anticipos de pagos para las importaciones.

exportadoras de las empresas extranjeras y de cautelar en alguna medida el mercado interno para los grupos nacionales, debe concluirse que la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial total tendería a ser inferior a su participación en las exportaciones. En América Latina, en cambio, la participación de las empresas extranjeras en las exportaciones podría constituir una aproximación adecuada para medir su gravitación en la producción industrial total.

Si se tienen presente estas consideraciones y la información que se desprende del cuadro 10, podría concluirse que la importancia relativa de las empresas nacionales en la producción industrial de Corea, Taiwán y Hong-Kong sería notoriamente mayor que en los países semi-industrializados de América Latina. Esta apreciación, que difiere de la imagen 'vulgar' divulgada en América Latina, estaría señalando tal vez una de las especificidades de los modelos asiáticos que, por lo demás, reafirman la inspiración 'japonesa' de su estrategia industrial: la gravitación central y el liderazgo del sector industrial nacional y su vocación y competencia para definir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales creando, con el esfuerzo interno, las 'ventajas comparativas' del futuro. Se estaría muy lejos entonces de aquel modelo donde los países se convierten en objetos pasivos de las fuerzas del mercado internacional, y además abdican de la creatividad interna y de las potencialidades de transformación que proporciona el sector industrial.

Cuadro 10

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

País	Porcentajes aproximados	Año	Total de exportaciones manufacturadas en 1972 (millones de dólares)
Hong-Kong	10%	1972	2 635
Taiwán	Por lo menos 20%	1971	2 489
Corea del Sur	Por lo menos 15%	1971	1 351
Singapur	Casi 70%	1970	893
Brasil	43%	1969	749
México	25-30%	1970	647
Argentina	Por lo menos 30%	1969	394
Colombia	Por lo menos 30%	1970	172

Fuente: Deepak Nayyer's, "Transnational Corporations and Manufactured Exports from Poor Countries" en *Economic Journal*, marzo, 1978, Vol. 88, p. 62.

La expresión más conocida de la acción pública del Estado coreano se refiere a la vasta y generosa batería de incentivos a la exportación, entre los cuales destacan: i) el acceso a un financiamiento subsidiado para la adquisición de insumos, la inversión fija y la exportación; ii) la exención de impuestos indirectos para los rubros intermedios y ventas al extranjero; iii) la exención de tarifas en importaciones directas, indirectas y en bienes de capital destinados a la exportación; iv) la reducción de los impuestos directos al ingreso generado por las actividades de exportación, en favor de una reserva creada a partir de ingresos imponibles para desarrollar mercados externos y compensar pérdidas de exportación y esquemas de depreciación acelerada utilizada en actividades fijas de exportación; v) la autorización para importar bienes no permitidos, en la medida en que se vinculen a actividades de exportación; y vi) tarifas preferenciales en energía y transporte. En este conjunto de incentivos destacarían el financiamiento con tasas subsidiadas y el sistema tributario preferencial, como aquellos que tuvieron

más relevancia en el crecimiento de las exportaciones. Estos dos instrumentos, además de su importancia para favorecer las exportaciones, constituirían una expresión nítida del carácter no neutral del Estado coreano y de su estrecha articulación con el sector empresarial industrial.

Algunas estimaciones muestran la relevancia cuantitativa de este subsidio financiero: la proporción de los subsidios asociados a los créditos internos y externos del sector manufacturero y el *stock* de capital fijo en el sector manufacturero fue de 4% en el período 1957-1961, y de 6% entre 1962 y 1966; entre 1967 y 1971 la proporción se elevó a 14% y a partir de 1972 alcanzó 25%.

Al considerar la proporción entre los subsidios y la formación bruta de capital fijo, se comprueba un incremento de un 40% entre 1962 y 1966, a 75% entre 1967 y 1971, y a más de 100% después de 1972.

Paralelamente se observa que la tasa de retorno real sobre el sector manufacturero que habría sido de 9% en el período 1959-1961, se habría elevado a 17% entre 1962 y 1966, a 26% entre 1967 y 1971, y alrededor de 27% entre 1972 y 1976.[18]

El incremento de la tasa de rentabilidad en el sector industrial, unido a un incremento del salario real a una tasa anual de 8.7% entre 1963 y 1971, y 11.1% entre 1972 y 1978,[19] fueron posibles debido al rápido crecimiento de la productividad que acompañó este extraordinario ritmo de expansión 'liderado' por el sector industrial.

A pesar de este crecimiento significativo del salario real, la participación de los ingresos del trabajo incluidos los ingresos de las empresas pequeñas en el PNB muestra una disminución de un 85% en 1963, a 78% en 1975. Al mismo tiempo, la participación del ingreso empresarial en el producto crecía de 6.4% en 1963 a 10.9% en 1975.[20] Respecto a la vinculación entre la política de exportaciones y esta distribución regresiva del ingreso, Wontack Hong concluye que las explicaciones principales serían:

"En primer lugar, el hecho de que las actividades de exportación hayan gozado de grandes subsidios implica que debe haberse creado una renta considerable para aquellas personas con especiales talentos y capacidades empresariales para expandir las exportaciones. En segundo lugar, el que el gobierno haya restringido la asignación de subsidios a un número limitado de empresarios, a fin de aprovechar las economías de escala, implica concentración de la riqueza; y el sistema tributario preferencial destinado a incentivar a los empresarios para que retengan y reinviertan sus utilidades, junto con el monto despreciable de los impuestos de herencia percibidos, significan una perpetuación de dicha concentración de la riqueza. Dado que en los años setenta se destinó aproximadamente un 25% del gasto total del gobierno a la administración general, un 30% a la defensa, un 25% a actividades de inversión para el crecimiento económico, y el resto a gastos de desarrollo social (principalmente para la educación primaria), puede decirse que no ha sido nunca propósito del gobierno coreano mejorar la distribución del ingreso ni aumentar las actividades de bienestar público sobre la base de un mecanismo de impuestos y gastos fiscales. Es decir, si factores económicos, tales como la creciente proporción de ingresos por concepto de utilidades, han acentuado el deterioro de la distribución del ingreso en los años setenta, el sistema de impuestos y gastos del gobierno nunca ha iniciado nuevos esfuerzos para invertir dicha tendencia".[21]

También en los casos de Taiwán y Hong-Kong, para los que se dispone de información, se verifica un incremento del salario real, no obstante la débil actividad sindical. En el caso de Hong-Kong, el gobierno no establece regulaciones respecto a salario mínimo, y la actividad sindical sería extremadamente precaria.[22]

En relación con Corea, el conocido estudio de Westphall señala:

"Cuando el gobierno ha intervenido en los mercados laborales, generalmente lo ha hecho en contra de la fuerza de trabajo organizada, por

[18]Wontack Hong, *Trade, Industrial Growth and Income Distribution in Korea*, Seoul University, 1980, pp. 25-26. Pacific Trade and Development Conference. Sept. 1-4, 1980. Seúl, Corea.

[19]*Ibidem*, p. 41.

[20]Cuadro 10.

[21]*Trade, Industrial Growth...*, *op. cit.*, p. 3.

[22]*Export Oriented Growth*, *op. cit.*, p. 9.

lo cual esta última no constituye un poderoso grupo de intereses".[23]

En Taiwán, el costo unitario de trabajo se habría mantenido constante, inclusive declinado en el decenio de los años sesenta, para comenzar a crecer en el decenio siguiente.[24]

Aunque se carece de información precisa, puede suponerse que dados los índices de crecimiento de la productividad en Taiwán, se habría producido allí un fenómeno similar al observado en Corea, donde coexistieron el crecimiento de los salarios reales y la distribución regresiva del ingreso. Desde el punto de vista de las tensiones sociales, y aun haciendo abstracción de los mecanismos represivos, la concentración del ingreso con crecimiento del salario real y en un marco de expectativas generales de crecimiento de la economía, se absorbe con relativa facilidad. Sin embargo, la situación se modifica cuando se alcanza una situación de pleno empleo, que para Corea habría llegado en la segunda mitad de los años sesenta y simultáneamente se deterioran las perspectivas de crecimiento. La convergencia de un mercado externo en lento crecimiento, las presiones derivadas de una actividad sindical en ascenso y la emergencia a la superficie de los rezagos en el ámbito social acumulados y sobrellevados durante el período de crecimiento, constituyen probablemente una proporción no despreciable de la explicación de los conflictos políticos que durante los últimos años se observan en Corea. El tema de los efectos que genera la entrada a la fase recesiva de este largo ciclo de expansión, será retomado cuando se analice el contexto internacional en que se dio la acción industrializadora-empresarial del Estado en estos países.

VI
Contexto internacional

En los párrafos anteriores se ha enfatizado un conjunto de factores internos que habrían desempeñado un papel determinante en la explicación del rápido crecimiento económico experimentado por esos países en la posguerra: la vocación industrializadora del Estado expresada a través de la subordinación de la esfera financiera al objetivo del crecimiento industrial; la definición de prioridades sectoriales y de políticas económicas integrales de apoyo a las ramas seleccionadas; la diáfana articulación con un sector empresarial dotado de voluntad y vocación industrializadora; la pasividad laboral y la fragilidad de las organizaciones sindicales que se explicarían tanto por factores político-represivos como por la elevada densidad de población con baja productividad en las condiciones iniciales; el diseño y la utilización lúcida de una política masiva de capacitación de mano de obra. En los casos de las ciudades-Estado de Hong-Kong y Singapur, esta vocación industrializadora se complementaba con la tradicional competencia y experiencia empresarial en el ámbito comercial y financiero.

Estos factores internos se vieron reforzados y estimulados por un cierto contexto internacional, en tanto las consideraciones económicas como las geopolíticas actuaban en el sentido de reforzar decididamente el crecimiento industrial orientado hacia los mercados internacionales.

En el ámbito económico se ha visto en un trabajo citado[25] cómo el rápido crecimiento que fue un rasgo característico del período de la posguerra favorecía un crecimiento acelerado de la productividad, una intensificación del comercio internacional y, por consiguiente, de la competencia entre países desarrollados, lo que a su vez se proyectaba sobre la internacionalización de la producción industrial, con un progresivo encarecimiento relativo de la mano de obra que estimulaba la búsqueda de elementos que neutralizaran esta tendencia, y entre los cuales estaban precisamente la construcción de plataformas de exportación en países de mano de obra barata y 'disciplinada'. Este factor de

[23] *The Republic of Korea's Experience, op. cit.*, p. 375.

[24] *Trade Strategy and the Exchange Rate..., op. cit.*, p. 41.

[25] F. Fajnzylber, *The Industrial Dynamic..., op. cit.*

'demanda' encontraba entonces respuesta funcional en los factores internos de los NIC asiáticos donde, además, el empuje endógeno encontraba un campo propicio en los mercados de los países desarrollados y principalmente de los Estados Unidos y Europa. Es un período durante el cual se liberaliza el comercio, principalmente en el ámbito arancelario, y donde al GATT en los hechos no le preocupan mayormente las políticas de subsidio a la exportación aplicadas en los países en desarrollo, como así tampoco las medidas de protección en sectores específicos. La intensificación de la competencia entre países desarrollados, el encarecimiento de la mano de obra en esos países y la generación de las modalidades de comercialización a través de grandes cadenas de supermercados, encuentran en la vocación industrializadora y exportadora de los países asiáticos y en su concentración en los bienes de consumo, una respuesta estrictamente funcional. Al mismo tiempo, la profunda transformación industrial que experimenta el Japón y que le permite modificar drásticamente su estructura industrial y de exportaciones, desplazándose desde los productos intensivos en mano de obra hacia los productos intensivos en tecnología y capital, encuentra en la expansión de los países asiáticos un expediente que le permite compensar la pérdida de su competitividad en productos intensivos en mano de obra con la canalización hacia aquellos países de los bienes de capital requeridos por su crecimiento industrial interno y exportaciones.

A las consideraciones de carácter económico que estaban presentes para el conjunto de los países en desarrollo se unían, en el caso de los países asiáticos, las de carácter geopolítico. En efecto, por razones geográficas e históricas conocidas, ese conjunto de países desempeña, en la posguerra, una función relevante en la confrontación ideológica-militar, 'Este-Oeste'. Además de los aspectos estrictamente logísticos vinculados a la existencia de bases militares, el refuerzo económico y militar de esos países se constituía en un objetivo esencial. En la confrontación con China, Taiwán y Hong-Kong, y en menor medida Singapur, desempeñaban una función decisiva; y en el caso de Corea del Sur, el enfrentamiento latente con Corea del Norte y el conflicto de Vietnam.

Tanto en los casos de Taiwán como de Corea, la ayuda económica proporcionada durante el decenio de los años sesenta desempeñó una función importante al otorgar solvencia en la fase crítica de gestación de estos modelos de industrialización. Como ya se señaló antes, el déficit comercial en los años cincuenta y primeros años de la década siguiente alcanza una magnitud considerable, y es en ese preciso momento cuando la ayuda de los Estados Unidos desempeña una función decisiva:

"Taiwán fue beneficiaria de un fuerte programa de ayuda. Se le asignó un total de 1 444 millones durante el período comprendido entre 1951 y 1965, lo que equivale anualmente a diez dólares por habitante. Dicha asistencia cumplió un importante papel en la tarea de controlar la inflación a comienzos de los años cincuenta. Además, si no hubiese sido por la asistencia estadounidense, el déficit comercial de Taiwán habría sido, hasta los inicios de los años sesenta, un factor capaz de limitar seriamente su desarrollo económico. La asistencia estadounidense superó este estrangulamiento aumentando los recursos en divisas y prestando apoyo a la importación de insumos indispensables, que sirvieron de complemento a la fuerza de trabajo interna y otros componentes de la inversión. Hasta 1951, la proporción que correspondió a las importaciones de asistencia estadounidense dentro del total de importaciones se mantuvo sobre el 30%, aunque más adelante ésta disminuyó con rapidez".[26]

En cuanto a Corea, se observa una situación semejante:

"La relación entre Corea y los Estados Unidos evidentemente aumentó los ingresos de divisas del primer país, debido a los gastos propios de la permanencia de fuerzas estadounidenses en Corea, y, durante la guerra de Vietnam, a las adquisiciones hechas por los Estados Unidos en el extranjero. Como se ve en el cuadro 6, bajo el encabezamiento 'ingresos por concepto de transacciones de gobierno', los gastos relacionados con actividades militares (la suma de ambos componentes que allí figuran) constituyeron en el pasado una considerable fracción de los ingresos de divisas de Corea".[27]

[26] *Ibidem*, p. 3.
[27] *The Republic of Korea's Experience, op. cit.*, p. 361.

El mismo autor, al exponer las conclusiones de su conocido estudio destaca los elementos endógenos entre los factores complementarios:

"El más evidente es el alto nivel de asistencia extranjera durante los años cincuenta y comienzos de los sesenta, que contribuyó a crear la infraestructura del crecimiento que se daría después".[28]

En la versión de otro analista de la situación de la balanza de pagos en Corea:

"Desde comienzos de los años cincuenta, después de la guerra de Corea, hasta mediados de los años sesenta, el déficit en cuenta comercial, que incluye partidas invisibles, fue cubierto en general mediante asistencia extranjera y donaciones. Durante dicho período fue muy escasa la afluencia de capital, tanto de corto como de largo plazo".[29]

En lo que se refiere a la relevancia geopolítica de esos países y a su vinculación con el ámbito comercial, tal vez sea interesante citar un testimonio referente a Hong-Kong que señala:

"Una de las razones por las cuales los Estados Unidos no intentaron aplicar mayor presión sobre Hong-Kong durante los años sesenta en lo que se refiere a los límites en materia de textiles fue que los estadounidenses necesitaban el puesto de inteligencia que se utilizaba para vigilar la República Popular China".[30]

Las consideraciones económicas y geopolíticas que tendían a favorecer la política de industrialización exportadora de esos países, encuentran numerosas ilustraciones en la 'condescendencia' con que los Estados Unidos aplica las regulaciones comerciales a esos países. En efecto, en el ámbito específico de la aplicación de las clasificaciones de aduana, los ejemplos más notables se vincularían a los casos de clasificación de zapatos, como zapatos de hule o 'no hule', los hilados de algodón y sintéticos y los conjuntos de televisión como ensamblados o semi-ensamblados, opciones todas con implicaciones arancelarias decisivas.

A título de ilustración para el caso del calzado:

"En 1976 los coreanos exportaron a los Estados Unidos 44 millones de pares de zapatos no hechos de hule, y en enero de 1977 afirmaron que su capacidad total de exportación para el año era de 60 millones de pares. Los Estados Unidos intentaron rebajar el total conseguido por Corea en 1976 y de hecho redujeron el nivel de la cuota coreana a 33 millones de pares para el año que finalizaba en junio de 1978. Sin embargo, utilizando las diversas cláusulas de flexibilidad, los coreanos lograron exportar 58 millones de pares de zapatos durante 1977".[31]

En el aspecto evasión de normas vigentes, se encuentran también numerosos ejemplos de condescendencia por parte de los Estados Unidos hacia los países asiáticos. Un caso importante es el de *'trans-shipment'*, que parecería tener significación en los sectores textil y de calzado, principalmente:

"En cuanto a los textiles, vestuario y calzado, la forma clásica de burlar la cuota ha sido el trasbordo. Por ejemplo, comprar papeles falsos en Hong-Kong cuesta apenas una tercera parte de lo que significa adquirir cuotas legítimas. Los bienes pueden transportarse entonces masivamente a Indonesia o Sri Lanka, que son puertos que carecen de cuotas, y pueden etiquetarse nuevamente antes de enviarlos a los Estados Unidos. El trasbordo se hizo también inmediatamente evidente tras la vigencia de las disposiciones relativas al calzado. Las compañías taiwanesas enviaban partes del calzado a Hong-Kong para ser armadas allí, lo que hizo que las exportaciones de calzado de Hong-Kong aumentaran en 1978 un 22.5%".[32]

Otra modalidad de evasión de normas establecidas de comercio se refiere a la utilización de terceros países para neutralizar las restricciones específicamente asignadas a determinados proveedores:

"Al no contar ya con oportunidad de exportar textiles sintéticos en vez de algodón, debido

[28] *Ibídem*, p. 375.

[29] Park Yung-Chul, *Export Growth and the Balance of Payments in Korea, 1960-1978*, Korea University, 1980, p. 3. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

[30] D. Yoffie y R. Keohane, *Responding to the 'New Protectionism': Strategies for the Advanced Developing Countries of the Pacific Basin*, Stanford University, Estados Unidos, 1980, p. 12. Pacific Trade and Development Conference, ya citada.

[31] *Ibídem*, p. 15.

[32] *Ibídem*, p. 17.

a la negociación de los acuerdos de multifibras, Taiwán, Corea y Hong-Kong suelen exportar partes de dichos textiles a países tales como Filipinas o incluso Japón, donde se termina el trabajo de confección, para luego enviar los productos a los Estados Unidos".[33]

Las consideraciones de carácter económico y geopolítico antes mencionadas, habrían desempeñado un papel significativo en la relativa indiferencia con que los Estados Unidos aceptaba estas situaciones:

"En muchos casos, la burla de las disposiciones aduaneras fue incentivada o aprobada tácitamente por los Estados Unidos. En una etapa de la guerra del Vietnam, se aceptaban fácilmente envíos mayores que los permitidos, dado que la producción interna era inferior a la demanda. Por ello, el permitir que se burlaran determinadas disposiciones podría haber satisfecho algunas de las legítimas quejas del país sometido a restricciones, manteniendo al mismo tiempo la integridad del régimen proteccionista. Más aún, los Estados Unidos nunca han puesto en práctica un sistema eficaz de sanciones. El monto más alto pagado por un importador por transgredir ilegalmente una cuota alcanza a 10 000 dólares, suma de escasa importancia en comparación con la utilidad potencial".[34]

La relevancia de este contexto internacional en la explicación del 'milagro asiático', ha quedado en evidencia, precisamente cuando en el decenio de los años setenta este contexto internacional se ha modificado. La recesión del mundo desarrollado se proyectó directamente sobre el ámbito del comercio internacional, no sólo por el surgimiento de las tendencias proteccionistas en distintos países, sino también por el contenido de las negociaciones de comercio internacional en el seno del GATT. A partir de los primeros años del decenio de los años setenta, surge la preocupación por los subsidios a la exportación, las políticas de protección, los mecanismos de 'compra del sector público' como elemento de protección interna y, en términos más generales, la necesidad de que los denominados NIC, entre los cuales el papel protagónico lo desempeñaban los países asiáticos, procedieran a otorgar reciprocidad a los países desarrollados en las relaciones comerciales, lo cual afectaría principalmente a los subsidios a la exportación y a la protección del mercado interno. Durante estos años, los países desarrollados, a través de este 'nuevo proteccionismo', desarrollan como instrumentos principales los 'Voluntary Export Restraints' (VER), y los 'Orderly Marketing Agreements' (OMA), concebidos principalmente para evitar la cláusula de las naciones más favorecidas. Los VER alcanzaron tal grado de difusión que actualmente tienen una importancia comparable a las tarifas y restricciones cuantitativas.[35]

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional, los países desarrollados han establecido más de 30 medidas restrictivas contra Taiwán desde 1976; Corea ha sido afectada por más de 70 acciones de ese tipo desde el comienzo de los años setenta.[36] Este nuevo cuadro externo no podía dejar de afectar seriamente la situación económica en países donde la exportación representaba una proporción elevada. Este factor externo se veía reforzado por el incremento de la fuerza sindical y de sus correspondientes expresiones políticas en el interior de los países asiáticos, donde precisamente debido al rápido crecimiento industrializador y al incremento de la calificación de la mano de obra y a su mayor escasez relativa, se producían transformaciones sociales que modificaban uno de los principales elementos internos que explicaban el modelo anterior.

En el ámbito de las relaciones geopolíticas, las nuevas relaciones de los Estados Unidos con China modificaban también significativamente la gravitación de Taiwán, Hong-Kong y Singapur. La nueva posición internacional de China probablemente también ejercía influencia sobre la política de Corea del Norte hacia Corea del Sur, y tal vez las referencias a la unificación no sean totalmente independientes del nuevo marco de relaciones Estados Unidos-China y Japón-China.

Por lo tanto, la convergencia de las modificaciones que experimenta el marco económico y político internacional con las transformaciones sociales internas gestadas precisamente por el crecimiento económico previo, explican

[33] *Ibídem*, p. 18.
[34] *Ibídem*, p. 19.
[35] *Ibídem*, p. 2.
[36] B. Nowzod, *The Rises of Protectionism*, FMI, 1978, p. 108. Citado en *Ibídem*, p. 24.

las dificultades económicas y políticas que enfrentan estos países, y particularmente Corea, que es el que más había avanzado en la diversificación de la estructura industrial. El gobierno actual ha emprendido precisamente en el sector metal-mecánico un proceso de reestructuración industrial destinado a favorecer fusiones de firmas y evitar la sobreinversión en el sector. Las cuatro empresas que actuaban en el sector de equipo eléctrico pesado están siendo reagrupadas bajo una de ellas; otro de los grupos líderes ha sido forzado a optar entre el sector de bienes de capital y el automotriz, habiéndose decidido por el último. Sobre el sector automotriz también ha repercutido drásticamente la caída de la demanda interna, y se estima que en materia de exportaciones de vehículos, en 1980 habrían caído en un 70%.

El mismo panorama se verifica en el sector de productos electrónicos donde las cuatro mayores empresas declararon pérdidas en la primera mitad de 1980. En este sector, cuyas exportaciones principales son televisores en blanco y negro, semi-conductores y centrales telefónicas, y recientemente televisores en color, han convergido las restricciones de los mercados internacionales con la caída del mercado interno. Es interesante destacar el hecho de que por consideraciones referidas al estímulo del ahorro interno, hasta este año el gobierno de Corea había prohibido la venta de televisores en color en el mercado interno, pero debido a las restricciones del mercado internacional, ha autorizado abrir el mercado interno a los fabricantes locales.[37]

Esta limitación respecto al consumo interno de televisores en color producidos por las empresas nacionales, así como las consideraciones que la inspiran, confirman la vocación industrial del Estado y proporcionan un sugestivo contraste con aquellos países de América Latina donde, por predominar una vocación mercantil y de intermediación financiera, se sustituye la producción interna por la importación que proviene, en forma parcial, precisamente del sudeste asiático. Como se trata de un sector que, como el de la electrónica, constituye uno de los factores determinantes en la creación de las 'ventajas comparativas futuras', puede preverse que esta 'modernización vía importaciones' podría tener consecuencias no desdeñables para la inserción de esos países en el mercado internacional de la próxima década.

La preocupación por la situación económica de Corea, país cuyo crédito en el sistema financiero internacional era inmejorable, ha alcanzado las esferas del Banco Mundial, organismo cuyos informes hasta ahora habían contribuido a erigir el modelo coreano en paradigma y cuyo aporte financiero a Corea, aunque reducido en magnitud, tenía relevancia por su función catalítica respecto a la banca privada, como ocurre respecto al resto de los países en desarrollo:

"Corea del Sur se encuentra en serias dificultades económicas; ha disminuido el ritmo de exportaciones de años anteriores, y aún no se logra dar solución a la inflación y al desempleo, según afirman documentos confidenciales del Banco Mundial. Estos estudios, preparados para los funcionarios de préstamos del Banco, trazan de este país asiático, antes tan vigoroso, una visión más sombría que las aceptadas hasta entonces por sus funcionarios y los bancos estadounidenses. Los Estados Unidos tienen intereses vitales en Corea del Sur, no sólo debido a su ubicación estratégica en el nordeste de Asia, sino también debido a que ocupa el duodécimo lugar entre los países que tienen mayor intercambio comercial con los Estados Unidos ... Las políticas duras y arbitrarias del gobierno, combinadas con el contenido resentimiento de los sectores más bajos, no parecen favorecer especialmente el crecimiento económico; sin embargo, existe la pequeña posibilidad de que una política de reestructuración industrial amplia y ambiciosa, combinada con un mejoramiento del comercio internacional, hiciera posible que Corea superara sus dificultades económicas, evitándose así la posibilidad de una crisis política..."[38]

La evolución posterior del modelo coreano estará en buena medida ligada a la evolución de la economía mundial, a la capacidad política del régimen para absorber las tensiones sociales neutralizadas y postergadas por un crecimiento que aparentaba ser ilimitado.

[37] E. Lochica y J. Landaner, "South Korea has Serious Economic Ills, Confidential Study for World Bank Says" en *The Wall Street Journal*, 23 de diciembre de 1980.

[38] *Ibidem.*

VII

Reflexiones finales

Las anteriores consideraciones sugieren lo precario que pueden ser los 'paradigmas' que se apoyan fundamentalmente en indicadores económicos, y hacen abstracción tanto de factores culturales, institucionales y sociales, como de la vinculación entre los factores endógenos y el marco internacional. Esto de ningún modo excluye o minimiza la importancia de las enseñanzas que pueden extraerse en el ámbito específico de la política económica y la estrategia industrial de los casos considerados, pero enfatiza la fragilidad 'científica' de aquellas recomendaciones que proponen la transferencia mecánica entre países de experiencias, que, además, ni siquiera han sido interpretadas cuidadosamente. Más grave aún es el caso de aquellas recomendaciones que, además de hacer abstracción de las condiciones económicas y sociales del país receptor de estas experiencias, distorsionan las enseñanzas que se pueden extraer de las experiencias en las cuales se inspiran. En el caso de los países del sudeste asiático, constituye una omisión grave el no destacar suficientemente:

i) La existencia de un conjunto de factores endógenos que contribuyen a explicar las especificidades de esta industrialización aún más 'tardía' que la verificada en América Latina.

ii) La existencia de un núcleo empresarial nacional dotado de una marcada vocación industrializadora.

iii) La tradicional competencia de grupos nacionales en las actividades de comercialización y financiamiento internacional, particularmente en Hong-Kong y Singapur.

iv) La presencia de un sector público capaz de concebir e instrumentar una estrategia industrial a largo plazo.

v) La cuidadosa, selectiva y lúcida política de protección al 'aprendizaje de la industria nacional'.

vi) La subordinación de la dimensión financiera al objetivo estratégico de la industrialización.

vii) La particular atención y protección prestada al sector agrícola.

viii) La presencia moderada, inferior a la observada en América Latina, de las empresas extranjeras (con excepción de Singapur) y, lo que tal vez sea más importante, la subordinación de su comportamiento a los objetivos industriales estratégicos, internamente definidos.

ix) El carácter políticamente autoritario de sus regímenes, en particular en Corea y Taiwán.

x) La especificidad del marco internacional en el cual se desarrollan estas experiencias.

REVISTA DE LA CEPAL
Diciembre de 1981

Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta

*Víctor E. Tokman**

La absorción productiva de fuerza de trabajo siempre ha sido un objetivo prioritario para la CEPAL no sólo porque indica una elevación del nivel de productividad sino también porque sirve de fundamento a una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

El autor penetra en el análisis de este tema subrayando la persistencia en la región en su conjunto de un alto nivel de subutilización de la fuerza de trabajo —que se expresa en elevados índices de desempleo y subocupación— pese a la considerable aptitud para absorber que han demostrado las actividades urbanas de alta productividad. Si en 20 años la región quisiera alcanzar un nivel de utilización equivalente al que existe en las economías industrializadas, el ritmo de crecimiento debería ser de 8.3 por ciento anual y, además, tener el apoyo de políticas públicas orientadas a la absorción productiva.

Ante esas exigencias, subraya la necesidad de realizar acciones orientadas de manera directa a lograr el incremento de la absorción productiva de fuerza de trabajo, pues la experiencia histórica indica que la misma no se soluciona de manera espontánea ni es un mero subproducto del crecimiento económico.

En la parte final, examina algunas de las repercusiones que las nuevas estrategias aplicadas en la región —orientadas hacia una mayor apertura externa— han tenido sobre el empleo, especialmente en la industria. Admite que este sector productivo requiere aumentar su eficacia y competitividad, pero también resalta el importante papel que ha cumplido en la absorción de fuerza de trabajo y, en consecuencia, en las condiciones de vida de la misma. Las nuevas estrategias deberían siempre tomar en consideración sus consecuencias sobre el empleo y el nivel de vida de la población.

*Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

El objetivo de este trabajo* es hacer algunos comentarios referidos a los aspectos de empleo que deberían ser considerados en la estrategia para el desarrollo económico y social de la región en los años ochenta. Para ello, creemos previamente necesario exponer una muy breve referencia a lo que ha estado ocurriendo en América Latina en el campo del empleo en las décadas pasadas.

I

Evolución del empleo y los salarios

La principal conclusión del análisis de la evolución histórica del problema del empleo es que, aun cuando se han registrado avances significativos en muchos países durante los últimos tres decenios, todavía persisten elevados niveles de subutilización de la mano de obra. Así, hacia 1950 uno de cada cuatro trabajadores latinoamericanos se encontraba totalmente subutilizado; en 1980, todavía uno de cada cinco trabajadores sigue estándolo. Esto implica que en 1980 de una fuerza de trabajo de 113 millones de trabajadores latinoamericanos, el equivalente a 23 millones se encontraba totalmente subutilizado (véase cuadro 1). Ello tiene obvias implicaciones sociales y de sacrificio de bienestar para las familias afectadas; pero también significa un desaprovechamiento del potencial productivo de que se dispone en la región y que, utilizado plenamente, podría contribuir a generar los bienes y servicios requeridos por la población.

Conviene señalar desde el comienzo, punto sobre el cual se volverá más adelante, que los promedios para la región no representan la situación en cada uno de los países. Por el contrario, pueden identificarse grupos de países con grandes disparidades en los niveles y en la

*El presente trabajo está basado en la exposición hecha por el autor durante el XIX Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en Montevideo, mayo de 1981, y en el documento presentado por el PREALC a dicha reunión, *El subempleo en América Latina: Evolución histórica y requerimientos futuros*, serie Documentos de Trabajo/198, Santiago, PREALC, 1981. Se desea destacar la participación de Norberto García en la preparación de la exposición y de dicho informe.

evolución de la subutilización (véase cuadro 2). Esto significa que algunos países registran ya niveles de subutilización similares a los que pueden encontrarse en los países del centro, desafortunadamente los menos (grupo C); un gran grupo de países donde se concentra más del 70 por ciento de la población latinoamericana que registra tendencias similares al promedio (grupo A), y un grupo de cuatro países que presenta niveles más altos de subutilización y que no muestra tendencias a mejorar (grupo B).

Cuadro 1

AMERICA LATINA[a]: SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA 1950-1980
(Porcentajes)

	1950	1970	1980
Fuerza de trabajo	*100.0*	*100.0*	*100.0*
Agrícola	54.7	42.0	34.9
No agrícola	45.3	58.0	65.1
Subutilización total[b]	22.9	22.3	*19.9*
Desempleo abierto (nacional)[b]	3.4	3.8	3.9
Subempleo urbano[c]	13.6	16.9	19.5
Subempleo agrícola[c]	32.6	26.9	22.6

Fuente: PREALC: *El subempleo en América Latina..., op. cit.*

[a]Incluye 14 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
[b]Porcentaje de la PEA total. Subutilización total incluye desempleo abierto más equivalente.
[c]Porcentaje de miembros de la fuerza de trabajo afectados.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA SUBUTILIZACION TOTAL[a] DE MANO DE OBRA 1950-80
(Porcentajes de la PEA)

	1950	1970	1980
Grupo A[b]	24.7	23.0	19.7
Grupo B[c]	35.9	37.7	36.3
Grupo C[d]	8.5	7.7	8.2
América Latina (14 países)	22.9	22.3	*19.9*

Fuente: PREALC: *El subempleo en América Latina..., op. cit.*

[a]Incluye desempleo abierto y equivalente.
[b]Incluye los siguientes países: México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Colombia y Guatemala.
[c]Incluye los siguientes países: Perú, Ecuador, Bolivia y El Salvador.
[d]Incluye los siguientes países: Argentina, Chile y Uruguay.

Dos son los principales fenómenos que definen la subutilización de la mano de obra en América Latina. El primero, desempleo abierto urbano; y segundo, subocupación de mano de obra que se concentra en actividades, tanto rurales como urbanas, de muy baja productividad.

1. *El desempleo abierto urbano*

Las estimaciones disponibles sobre la magnitud y evolución de la tasa de desempleo abierto urbano entre 1950 y 1980 muestran que la región, en su conjunto, registra niveles relativamente bajos y estables que fluctúan entre el 5 y el 6 por ciento. Si bien existen diferencias apreciables entre países, los límites superiores se mantienen relativamente bajos, ya que las tasas de desempleo abierto fluctúan entre el 5 y el 11 por ciento, con excepción de situaciones coyunturales o procesos de ajustes muy intensos cuando dicha tasa tiende a elevarse significativamente.

El registro histórico permite efectuar por lo menos tres comentarios. El primero, que no hay evidencia en América Latina que exista una tendencia al aumento sistemático de la desocupación abierta, desmintiendo de este modo las previsiones catastrofistas que anticipaban situaciones explosivas. El segundo, que si bien el desempleo abierto constituye la expresión más visible del problema del empleo, por sí solo explica solamente alrededor del 20 por ciento del problema de la subutilización total de la mano de obra, mientras que la mayor parte se concentra en situaciones menos visibles de subocupación. El tercer comentario, que carece de validez, es la comparación entre dichas tasas y las prevalecientes hoy día en los países del centro, efectuada a veces con el objeto de minimizar la magnitud del problema que debe enfrentarse.[1] En suma, se trata de situaciones no susceptibles de ser comparadas

[1]Esta comparación se efectúa con creciente frecuencia dada el alza registrada en las tasas de desempleo abierto en los países centrales. Así, en diciembre de 1980 Estados Unidos registró 7.6%, Gran Bretaña 8.8%, Francia 7.0% y Alemania Federal 4.6%.

pues corresponden a mercados de trabajo muy diferentes. En efecto, tal como quedó señalado, la desocupación abierta no es un indicador adecuado de la situación de empleo en países en desarrollo, pues el hecho de aparecer como ocupado en los registros estadísticos no implica que lo esté plenamente; por el contrario, la tasa de desocupación abierta constituye un buen indicador de la situación predominante en países desarrollados.

2. *La subocupación de la mano de obra*

El segundo fenómeno que conforma la subutilización de la mano de obra es la subocupación, la que explica en la actualidad cuatro quintas partes de la subutilización total de la región. Ello es el resultado conjunto de la insuficiencia relativa del sistema para proporcionar puestos de trabajo adecuado para toda la población y la necesidad de obtener los ingresos que requieren las familias para sobrevivir. Así, los jefes de hogar que brindan el ingreso más importante para el sostén del núcleo familiar, no pueden darse el lujo de permanecer mucho tiempo en la búsqueda activa de nuevos puestos de trabajo,[2] debiendo por lo tanto darse por satisfechos con aquellos que les ofrezca el mercado, cualesquiera sea su nivel de productividad y remuneración. Por consiguiente, en la mayor parte de los países de la región todavía se puede comprobar un porcentaje muy alto de la fuerza de trabajo ocupada a niveles extremadamente bajos de productividad. Dichos puestos de trabajo se concentran tanto en actividades rurales como urbanas, caracterizadas por su bajo grado de organización, su escasa o nula capacidad de acumulación e innovación tecnológica y su precaria inserción en el aparato productivo moderno.

La situación en materia de subocupación tampoco ha permanecido estática. Por un lado se observa una tendencia a la disminución, aunque muy leve, y por otro, se nota con claridad una transferencia creciente de la subocupación rural hacia las áreas urbanas (véase nuevamente cuadro 1). Esto hace que en la actualidad el fenómeno sea mucho más visible que 30 años atrás, pues nadie puede ya ignorar la realidad diaria que desafía la vista de cualquier ciudadano común de los grandes centros urbanos de la región. También aparecen con suficiente claridad sus efectos sobre el abastecimiento de servicios básicos urbanos.

Parece necesario detenerse para enfatizar un aspecto que surge de la evidencia analizada y que ha sido motivo de interpretaciones erróneas en el diagnóstico del problema del empleo. Si bien la tendencia a la disminución del problema de la subocupación en la región ha sido lenta, ello no es el resultado de bajas tasas de absorción de mano de obra en sectores de productividad intermedia y alta; por el contrario, la evidencia disponible sugiere que durante el período 1950-1980 la tasa de crecimiento del empleo en las actividades urbanas, que se denominan formales por su grado de modernización, alcanzó a un 3.8 por ciento anual para la región en su conjunto, sin contar el papel que le correspondió a dichas actividades en la dinámica productiva generando empleos por vía indirecta, fundamentalmente en los sectores de servicios. Dicha tasa es, sin duda, elevada si se la compara con los registros históricos de las economías hoy desarrolladas.[3]

¿Cómo se explica esta aparente paradoja de lentitud en la absorción del subempleo junto a un elevado ritmo de creación de empleo en las actividades modernas? Para hacerlo cabe por lo menos tomar en consideración dos aspectos. El primero de ellos, que 30 años atrás el empleo urbano moderno constituía una fracción pequeña del empleo total. Para la América Latina en su conjunto representaba sólo el 30 por ciento de la fuerza de trabajo total en 1950; y dada la baja participación inicial, aun tasas relativamente elevadas de crecimiento del empleo formal sólo pudieron traducirse en fracciones pequeñas del total de nuevos empleos creados anualmente. En segundo lugar, durante el período analizado, gran parte de los países registró simultáneamente un elevado crecimiento demográfico, y aumentos en las tasas de participación e intensas migraciones rural-urbanas. Hacia 1950 alrededor del 55 por

[2]Las tasas de desempleo abierto de los jefes de hogar son generalmente entre un tercio y la mitad de las tasas registradas por la fuerza de trabajo secundaria (jóvenes, viejos y mujeres no jefes de hogar).

[3]Sólo Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX alcanza tasas similares.

ciento de la fuerza de trabajo total de América Latina se encontraba en las actividades agrícolas, mientras que hacia 1980 dicha proporción había descendido a un 35 por ciento. Estos dos factores contribuyen a explicar en gran parte la insuficiencia relativa en la expansión de empleos productivos, ya que si bien se logró mantener constante la proporción de la fuerza de trabajo urbana en actividades informales de baja productividad, su importancia creció del 14 al 20 por ciento de la fuerza de trabajo total de América Latina entre 1950 y 1980. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO 1950-1980
(Porcentajes)

	1950	1970	1980
No agrícola	*44.1*	*57.1*	*64.3*
Formal	30.5	40.2	44.9
Informal[a]	13.6	16.9	19.4
Agrícola	*54.7*	*42.0*	*34.9*
Moderno	22.2	15.1	12.3
Tradicional[a]	32.5	26.9	22.6
Minería	*1.2*	*0.9*	*0.8*
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: PREALC: *El subempleo en América Latina..., op. cit.*

[a]Incluye ocupados en actividades de cuenta propia, familiares no remunerados, excluyendo los profesionales en ambas categorías y las empleadas domésticas.

3. *Mercados de trabajo, funcionamiento y tendencias*

Por último, para completar este somero análisis de la evolución del problema del empleo, cabe mencionar las tendencias que se observan en los salarios. La información disponible para América Latina durante el período 1960-1980 permite avanzar dos conclusiones principales. Una, que ha habido una tendencia a la homogeneización en la base de los salarios, y la otra, que dicha homogeneización en la base contrasta con una dispersión creciente en el interior de los sectores modernos.

La tendencia a la homogeneización en la base de los salarios puede observarse por la reducción de las distancias entre los salarios agrícolas y los prevalecientes en las áreas urbanas. Así, en 9 de los 12 países para los que se dispone de información, la diferencia entre el salario agrícola y los salarios de algunas actividades urbanas menos calificadas y a las cuales habitualmente se incorporan los migrantes, como las de la construcción, ha tendido a decrecer. De donde dicha diferencia de salarios, que a finales de los años sesenta era de alrededor del 50 por ciento, se reduce a finales de la década del setenta al 40 por ciento. Este acercamiento en los salarios de base está, sin duda, asociado al gran movimiento migratorio que es, quizás, el rasgo más notable registrado durante las décadas pasadas y al cual antes se hizo referencia. Es evidente que los movimientos poblacionales de la magnitud registrada en la región influyen al permitir un aumento de los ingresos en las zonas de las cuales provienen, contribuyendo además a reducir las alzas que pueden registrarse en las zonas que los reciben (véase cuadro 4).

La tendencia a la homogeneización en los salarios de base se combina con un aumento en la heterogeneidad registrada en los mercados urbanos. De este modo, en 9 de los 16 países para los cuales se dispone de información, la diferencia entre ambos ingresos ha aumentado a lo largo de la década. La expansión diferenciada del salario medio predominante en la industria manufacturera tiende a sugerir que los asalariados más organizados, que trabajan en empresas de mayor productividad y tamaño, han sido más exitosos en defender sus ingresos que los de quienes deben desempeñarse en las bases de los mercados de trabajo (véase nuevamente cuadro 4).
dad y tamaño, han sido más exitosos en defender sus ingresos que los de quienes deben desempeñarse en las bases de los mercados de trabajo (véase nuevamente cuadro 4).

La mayor dispersión salarial se ve corroborada por los estudios que permiten comparar la evolución de los salarios para distintos niveles de ocupación, de calificación y con ocupaciones de diferente productividad, los que muestran que en el interior de los sectores modernos tienden a ampliarse las diferencias entre los ingresos percibidos por quienes desempeñan

cargos de responsabilidad jerárquica, como los gerentes, contadores y otros, en relación con lo que perciben quienes desempeñan trabajos no calificados, como los de los peones, mensajeros y otros similares.

Las dos tendencias señaladas sugieren que si bien la política de salarios mínimos y la existencia de un excedente de fuerza de trabajo tienden a homogeneizar los salarios de base en las empresas menos organizadas, incluso dentro del sector moderno, la combinación de la forma de organización de la producción de las empresas de mayor productividad con la mayor capacidad de organización de la fuerza de trabajo en dichas empresas, influyen sobre los salarios provocando no sólo una mayor dispersión sino también el mantenimiento de diferencias significativas en los salarios de base con respecto a los mínimos. Si bien este comportamiento desafía la racionalidad implícita en los análisis económicos más convencionales, refleja también una realidad que obedece a las normas de funcionamiento de las empresas modernas.

En síntesis, la evolución histórica no ofrece enseñanzas definidas. No hay tendencias catastrofistas como tampoco mejoras abrumadoras; se avanza, pero a ritmo lento en el contexto de un mercado de trabajo que, en general, se caracteriza por estar equilibrado pero a bajo nivel de productividad e ingresos.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES, 1966-1979

País	Salarios reales promedio 1978-1979 (Indices base *circa* 1966-1967 = 100)			Relaciones			
				Industrial/mínimo urbano		Agrícola/construcción	
	Industriales	Mínimos urbanos	Agrícolas	1966-1967	1978-1979	1966-1967	1978-1979
Argentina	84.5	43.7	62.6[a]	1.74[b]	2.92	0.59	0.56[a]
Bolivia	114.4[a]	170.2	...	3.72[b]	2.11	...	...
Brasil	155.7	92.6	135.1[a]	2.79[c]	4.45	0.61[c]	0.86
Colombia	111.7	113.2	152.8	2.49	2.46	*1.00*	*1.51*
Costa Rica	151.6	112.2	137.6[d]	1.46	1.97	0.73	0.86
Chile	115.3	159.1	130.6	3.25	2.35	*1.00*[e]	*1.28*
Ecuador	163.4[a]	97.1	85.3	1.79[c]	2.79[a]	...	...
El Salvador	88.0[a]	100.0	80.0	1.86	1.56[a]	0.56	0.51[f]
Guatemala	71.7	28.5	86.5[g]	2.01	2.71	...	0.32
Honduras	121.5[h]	80.2[h]	100.3[h]	...	2.15[a]	...	0.23[a]
México	129.0	135.9	149.8	2.20	2.08	0.52	0.48[i]
Nicaragua	86.9	84.7	83.3	2.10	2.16	0.20	0.40
Panamá	104.9[j]	78.8	116.4	1.86	2.29[j]	0.42	0.54
Paraguay	110.0[a]	72.9	90.6[i]	1.17[e]	1.58[a]	0.65[e]	0.71[i]
Perú	80.1	81.4	102.4	2.05[k]	2.05	0.28[k]	0.37
República Dominicana	107.6[l]	85.6[a]	...	2.11	2.40[l]	...	...
Uruguay	61.4	88.0	115.9	2.47[b]	1.92	*1.00*[e]	*1.41*[a]
Venezuela	115.1	72.2[b]	...	...	3.73	...	...

Fuente: PREALC, a base de información de cada país.

Nota: En las relaciones agrícola-construcción las cifras en cursiva son índices, base = 1.00 para el período indicado.

[a] 1977-1978.
[b] 1970-1971.
[c] 1968-1969.
[d] Base 1971 = 100
[e] 1967-1968.
[f] 1974.
[g] Base 1973 = 100.
[h] Base 1974 = 100.
[i] 1975-1976.
[j] 1976-1977
[k] 1966.
[l] 1975.

II

Los aspectos de empleo en la estrategia de desarrollo económico y social en la década de los ochenta

1. *Los escenarios anticipables*

La evolución del problema del empleo en los últimos 30 años determina el punto de partida sobre el cual deberá basarse la estrategia para la década de los años ochenta. Cabe preguntar ahora, por tanto, cuál será la magnitud del desafío que debe enfrentarse.

En primer lugar, si durante el período 1980-2000 se mantienen el ritmo y las características del crecimiento económico que prevalecieron en el pasado reciente (una tasa del 6.2 por ciento anual), los resultados obtenidos en un ejercicio de proyecciones efectuado por el PREALC sugieren que 10 de las 14 experiencias nacionales analizadas no registrarían avances significativos en la reducción de la subutilización de la mano de obra. En segundo lugar, una aceleración del ritmo de crecimiento de la región en su conjunto del 6.2 al 7.5 por ciento, combinado con una intensificación en la aplicación de políticas que favorezcan la creación de empleo productivo, podrían contribuir a acelerar la tasa de reducción del problema de subutilización, el que de alrededor del 20 por ciento en 1980 podría llegar al 16.2 por ciento en 1990 y al 12.5 en el año 2000. Finalmente, el análisis prospectivo sugiere que si se deseara alcanzar hacia el año 2000 un nivel de subutilización equivalente al que predomina en las economías industrializadas, el ritmo de crecimiento debería ser de alrededor de 8.3 por ciento anual durante dos decenios y la intensidad de las políticas públicas debería ser aún mayor. Esto último implica exigencias demasiado altas para un grupo numeroso de países de la región (véase cuadro 5).

2. *Empleo y orientación global de la estrategia*

Dados estos antecedentes, creemos conveniente destacar dos aspectos relacionados con la orientación global de la estrategia. En primer lugar, la no automaticidad del proceso; y en segundo lugar, la necesidad de concebir acciones orientadas a apoyar tanto a las actividades de baja productividad como a las modernas.

La experiencia histórica de América Latina sugiere que el problema del empleo no se resuelve de manera automática con el crecimiento económico. Y quizás la principal conclusión que arroja la experiencia de las décadas pasadas, es que a pesar del alto grado de dinamismo alcanzado por la región sólo se logró avanzar muy lentamente en la solución de los problemas de empleo e ingresos. Es por ello que la aceleración del crecimiento se constituye en una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar con mayor rapidez la situación del empleo. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se hace indispensable traducir las metas específicas de empleo en el diseño de los instrumentos de políticas globales y sectoriales que se incluyan en las estrategias de desarrollo. No se trata de formular estrategias de empleo *ad hoc*, sino de incorporar plenamente el objetivo empleo en las estrategias globales.

Por otro lado, será preciso actuar simultáneamente en distintos frentes. Dada la concentración y permanencia de los problemas de empleo en las actividades de baja productividad, tanto informales urbanas como tradicionales rurales, se necesitarán políticas directas tendientes a elevar la productividad y los ingresos de quienes allí laboran. La solución de los problemas del empleo a largo plazo sólo podrá alcanzarse, sin embargo, mediante el incremento de los puestos de trabajo de mayor productividad que se generan normalmente en los sectores modernos de la economía. Por ello, la aceleración del crecimiento de dichos sectores deberá estar acompañada por una reestructuración y ampliación de la capacidad de absorción de empleo de los mismos.

En este contexto, y dada la importancia fundamental que ha jugado la creación de em-

pleo en la industria manufacturera en el pasado y la vigencia del debate sobre su papel en la década que se inicia, dados los cambios que estuvieron ocurriendo en las estrategias y políticas económicas, se concentrarán los comentarios finales sobre el particular.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO Y SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA, 1950-1980

Proyecciones / País	Subutilización 1980	Tendencia histórica		Crecimiento acelerado		Crecimiento requerido	
		Crecimiento[a]	Subutilización[b] 2000	Crecimiento[a]	Subutilización[b] 2000	Crecimiento[a]	Subutilización[b] 2000
Grupo A	19.7	6.7	19.1	8.0	10.0	8.4	6.4
Grupo B	36.3	5.3	46.0	7.3	36.6	11.8	10.0
Grupo C	8.2	4.0	5.0	5.8	3.0	5.9	2.8
América Latina (14 países)	*19.9*	*6.2*	*20.8*	*7.5*	*12.5*	*8.3*	*6.5*

Fuente: PREALC, *El subempleo en América Latina,... op. cit.*

[a]Tasa anual de crecimiento proyectada.
[b]Desempleo equivalente más abierto como porcentaje de la PEA.Los grupos incluyen los mismos países que en el cuadro 2.

III

Los cambios en las estrategias y políticas económicas y los mercados de trabajo

La mayoría de los países de la región, habiendo avanzado decididamente en el proceso de sustitución de importaciones en la década de los años cincuenta y sesenta, comenzaron en el decenio de los años setenta a efectuar exitosas reorientaciones hacia una mayor exportación de productos manufactureros. Más recientemente se han registrado tendencias hacia una mayor apertura a través de reducciones en los niveles de protección a la producción nacional.

Este proceso, en especial en sus últimas etapas, ha afectado los niveles y la estructura del empleo de maneras muy diversas, reflejando en gran parte el reajuste de las economías nacionales a las condiciones de los mercados mundiales y, por lo menos teóricamente, acomodándose en aquellos sectores donde existen mayores ventajas comparativas. En particular, ello ha significado en varios países una pérdida de la prioridad relativa de la industrialización como promotora del desarrollo.

Cabe recordar que el fundamento principal de la postura institucional sostenida por la CEPAL frente a la industrialización, ya a fines de los años cincuenta estuvo sobre todo inspirada en la necesidad de generar puestos de trabajo de alta productividad para aquellos que, por efecto de la incorporación del progreso técnico en los sectores primarios, serían desplazados sin encontrar fuentes de absorción productivas. Las posteriores dificultades en el comercio exterior reforzaron las ideas originarias, pero también contribuyeron a ocultar el hecho fundamental que, aun cuando puedan resolverse los problemas de balanzas de pagos sin industrialización, subsistirá el gran dilema de absorber plena y productivamente a toda la fuerza de trabajo. De allí que el cambio de

prioridades puede tener efectos importantes sobre el empleo.[4]

No es ésta la oportunidad para evaluar el proceso de industrialización seguido por América Latina. Si bien existe consenso de que se cometieron errores, también hay acuerdo de que por encima de ellos se dotó a la región de un nivel de industrialización que la sitúa entre las más avanzadas en el mundo en desarrollo. Mal podría hablarse hoy de los problemas de la industria, como así tampoco podría hacerse de las posibilidades de exportación de manufacturas, si no se hubiera desarrollado previamente la capacidad de producción industrial.

En este sentido cabe destacar el papel que en el pasado le cupo a la industria manufacturera en términos de absorción de la fuerza de trabajo. Durante los últimos 30 años el empleo manufacturero directo creció a un ritmo del 3.4 por ciento anual,[5] y si a ello se le agrega el empleo indirecto generado, dicha tasa se elevaría al 3.8 por ciento anual. Más aún, la creación de empleos manufactureros de productividad alta o intermedia fue superior, alcanzando el 3.8 por ciento anual entre 1950 y 1980.[6] Estas cifras muestran con claridad el papel determinante desempeñado por la industrialización en la generación directa e indirecta de empleos y, en particular, en la creación de empleos productivos. Nótese asimismo que los 30 años que necesitó América Latina para que la participación del empleo manufacturero en el total pasara del 14 al 19 por ciento es un plazo similar al que requirió Estados Unidos (1860 a 1904) para registrar idénticos logros.[7]

Conviene asimismo destacar que las hoy citadas como experiencias exitosas de desarrollo del sureste asiático, se basaron en buena medida en la industrialización exportadora para generar, directa e indirectamente, los empleos productivos requeridos.[8] En dichos países, la absorción de mano de obra en la industria se produjo como resultado del desarrollo de líneas de actividad caracterizadas por ventajas comparativas adquiridas durante el propio proceso de industrialización exportadora.[9]

Asimismo, también convendría examinar por qué causas los países desarrollados del centro, tanto de Europa como de Norteamérica, protegen con elevados gravámenes y en forma discriminatoria a aquellos productos manufacturados que se caracterizan por ser los más absorbedores de mano de obra en los países en desarrollo. Tampoco parece casual el hecho de que las tendencias proteccionistas que renacen en dichos países alcancen su máxima expresión en ese tipo de productos y no en otros.[10]

Preciso es plantear la interrogante de cómo transformar la industria latinoamericana para lograr menores costos internos y permitir que compita exitosamente en mercados externos. La actual transformación es necesaria si se quieren evitar los altos costos de la ineficiencia. Y ella plantea por lo menos tres áreas de

---

[4]Véase, por ejemplo, A. Pinto, *La estrategia hacia el futuro y las ideas básicas de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, 1981.

[5]Si se excluye Argentina, país que en 1950 ya había alcanzado un desarrollo industrial considerable (24% del empleo total), la tasa de crecimiento del empleo manufacturero alcanza al 4% durante el mismo período.

[6]Debe destacarse que dentro de los sectores de mayor productividad se están produciendo cambios en la composición. Así, por ejemplo, en el caso de México la industria de alta productividad genera empleo a tasas superiores al promedio, mientras que la de productividad intermedia lo hace a tasas inferiores. Por su parte las microindustrias (menos de 5 ocupados) mantienen su participación en el empleo manufacturero. Véase N. García, *Empleo manufacturero, productividad y remuneraciones por tamaño de establecimiento. (México 1965-75)*, serie Monografías sobre Empleo/18, Santiago, PREALC, 1981.

[7]Nuevamente, si se excluye Argentina, los avances registrados por América Latina en los últimos 30 años se comparan con los 44 años que requirió Estados Unidos (entre 1860 y 1904).

[8]Taiwán, Corea del Sur, Hong-Kong y Singapur incrementaron sus exportaciones de manufacturas de 500 millones de dólares en 1963 a 19 000 millones de dólares en 1977. El empleo manufacturero en los tres últimos países crece a alrededor del 10% por año durante la década del 70.

[9]Es obvio también que influyeron las circunstancias históricas y geográficas, la carencia de recursos abundantes y, en algunos casos, un nivel de educación relativamente alto.

[10]Un estudio reciente del PREALC que analiza la situación en Brasil, México y Colombia muestra que los sectores de exportación con mayor capacidad para generar empleo (maderas, textiles, vestuario, cuero y calzado) son los que están enfrentando dificultades crecientes de acceso a los mercados internacionales, y que los gravámenes arancelarios y no arancelarios aplicados a esos sectores en los Estados Unidos, la CEE y el Japón son mayores que el promedio. Véase PREALC, *Efecto en la generación de empleo de las exportaciones de productos industriales de América Latina y el Caribe a los países desarrollados*, serie Documentos de Trabajo/200, Santiago, PREALC, 1981.

atención prioritaria para políticas. La primera, se refiere al costo del reajuste de la estructura industrial, que no debe hacerse a costa de la generación de una gran masa de desempleados, los que, a diferencia de lo que ocurre durante las coyunturas recesivas, tendrán características de desempleo más permanentes; además, no serán ya los jóvenes y las mujeres los afectados, sino que comenzará a sentirse la mayor incidencia sobre los jefes de hogar, los obreros y los sectores sindicalizados de los grandes centros industriales de nuestra región, con las consiguientes tensiones sociales.

En segundo lugar, cabe plantearse qué tipo de industrialización se desea; porque, convengamos, hoy ya no es suficiente fomentar una industria capaz de competir internacionalmente, es imprescindible tener en cuenta para qué se requiere tal industria y quiénes serán los beneficiarios de los frutos de su desarrollo. En ambos sentidos, un elemento importante, aunque no el único, es que se debería exigir de los procesos de industrialización que continúen, más aún que en el pasado, creando empleos productivos. Se pueden importar desde sofisticados conocimientos tecnológicos hasta bienes esenciales para satisfacer las necesidades básicas de la población; pero no se pueden importar empleos dignos que permitan obtener un ingreso suficiente y la realización del individuo como trabajador. Asimismo, en estructuras económicas como las latinoamericanas, la distribución primaria del ingreso es la que en definitiva determina la distribución final limitando el efecto de posibles políticas de bienestar que operen a través de los ingresos y no a través del empleo.[11] Por ello, las modificaciones en las estrategias y en las políticas económicas deberían identificar con claridad cuáles son los sectores de actividad que tendrán capacidad suficiente para absorber de manera productiva el crecimiento anual de la fuerza de trabajo en el próximo decenio y, al mismo tiempo, contribuir a solucionar el subempleo existente.

Por último, los cambios que están ocurriendo en las estructuras económicas latinoamericanas afectan la determinación de los salarios y, en particular, la negociación salarial por lo menos de dos maneras que parece importante destacar. En primer lugar, los márgenes para negociar se reducen, puesto que las posibilidades de trasladar los aumentos de salarios a los precios se restringen como consecuencia de la mayor apertura. En segundo lugar, los intereses de los trabajadores se hacen cada vez más diversos, tanto por los cambios en la estructura del empleo entre sectores como por la reorganización de las ocupaciones en el interior de las empresas. Los primeros implican que los sectores más organizados, que corresponden a las industrias tradicionales como la de textiles por ejemplo, pierden participación; en tanto que, dentro de la empresa las actividades relacionadas con el comercio exterior y el manejo de los mercados de capitales van ganando lugar a las ocupaciones de producción. Todo ello lleva a introducir una mayor diversidad de intereses en el proceso de negociación.

Los cambios señalados sugieren dos tipos de reflexiones. La primera, la necesidad de reconocer los nuevos factores que afectan tanto a trabajadores como a empleadores. La segunda, que debe crearse conciencia acerca de la importancia creciente que asume la definición de la orientación global de la estrategia de desarrollo, ya que las posibilidades de mejora de cada empresa o sector son en definitiva determinadas por las decisiones que se adoptan para la economía en su conjunto.

Para concluir, se cree conveniente destacar lo que se considera está detrás de nuestro planteo: la solución permanente del problema del empleo sólo podrá alcanzarse mediante un desarrollo económico y social integrado. Así pues, juzgamos que no existen estrategias mágicas que permitan solucionar los problemas; ni las estrategias seguidas en el pasado fueron tan malas, ni las que se proponen para el futuro lo solucionarán todo.

La memoria latinoamericana es frágil y quizás la recomendación que pueda hacerse en este momento es que deben recogerse las lecciones, positivas y negativas, de la experiencia pretérita, de nuestras interpretaciones y de la evolución de los fenómenos tal como ellos se presentaron. Las enseñanzas nos indican que si bien existen rasgos económicos comunes entre nuestros países que avalan los enfoques regio-

[11] Véase PREALC, *Necesidades esenciales y políticas de empleo*, Ginebra, OIT, 1980.

nales, también las diferencias son marcadas y cobran mayor relevancia cuando se trata de diseñar estrategias para solucionar problemas específicos.

Para terminar parece pertinente introducir una nota de cautela, para evitar la tentación de dejarse llevar por soluciones simplistas, pues la experiencia puede implicar un costo elevado y mal distribuido, cuando se desconoce de antemano si los resultados contribuirán en definitiva a solucionar de manera permanente los problemas que se enfrentan.

REVISTA DE LA CEPAL
Diciembre de 1981

El concepto de integración

*Isaac Cohen Orantes**

El concepto de integración es de viejo cuño, aunque su utilización económica data de la segunda posguerra cuando fue empleado para explicar uno de los objetivos de los programas de reconstrucción de Europa. Desde su lejano origen, su significado ha cambiado de acuerdo a las circunstancias, lo que justifica una exploración del mismo para otorgarles un sentido apropiado a las actuales condiciones.

De todos modos, el presente artículo no tiene una finalidad meramente semántica, pues persigue el propósito de esclarecer el término, ajustándolo a la realidad en la medida de lo posible, para poder derivar de dicho esclarecimiento medidas integracionistas más viables. O sea, procura definir qué es integración para así identificar medidas concretas susceptibles de ser adoptadas y ejecutadas. Ello, por supuesto, no significa que pretenda que el simple esclarecimiento del concepto de integración sea considerado suficiente para superar las dificultades que enfrenta el proceso. En cambio, sí reconoce que la superación de tales dificultades requiere, entre otros elementos, la elaboración de una definición adecuada.

El trabajo se divide en dos partes. En la primera se hace una revisión de las definiciones de integración más utilizadas corrientemente, con el objeto de identificar sus rasgos comunes y algunas de sus desventajas; y en la segunda parte se ofrece una definición alternativa y se analizan sus elementos y algunas de sus ventajas.

*Funcionario de la Subsede de la CEPAL en México.

I

Algunas definiciones tradicionalmente utilizadas

En esta parte del trabajo se describen dos tipos de definición de integración tradicionalmente utilizadas. El primero puede ser denominado económico y el segundo político. El propósito de esta descripción es deducir de ella algunas consideraciones, basadas en la experiencia de los años recientes, respecto a sus desventajas para la viabilidad de las medidas integracionistas que ambas definiciones están en condiciones de generar.

A. LA DEFINICION ECONOMICA

La definición económica de integración alude al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos con el propósito de establecer un solo espacio económico. Para esta concepción, la integración debe tender hacia el surgimiento de un espacio económico entre los participantes, que sirva de base al establecimiento de una nueva división del trabajo entre ellos, para satisfacer las necesidades de dicho espacio y dentro del cual los productos y los factores, o ambos a la vez, gocen de libre movilidad. Esto último podrá lograrse aboliendo las barreras discriminatorias existentes que obstaculicen la libre circulación de los productos y de los factores dentro de dicho espacio.

Sin embargo, este último es el estado de cosas que se alcanzaría al final de la evolución del proceso.[1] De allí se deriva la necesidad de especificar las distintas etapas que es preciso recorrer para alcanzar esta meta, en forma gradual aunque lineal. Como son bien conocidas estas etapas, basta aludir a ellas brevemente. Principian por una zona de libre comercio, ca-

[1]Esta distinción de la integración como proceso y como estado de cosas fue hecha por Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1961, p. 1. Como proceso abarca "las medidas diseñadas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales"; y como estado de cosas significa "la ausencia de distintas formas de discriminación entre economías nacionales".

racterizada por la libre movilidad de productos; pasan luego a requerir el establecimiento de una barrera aduanera común frente a terceros, con lo cual se alcanza la unión aduanera. Una vez dados ambos elementos, se permite la movilidad de los factores productivos y así se llega al mercado común, para desembocar con la coordinación de políticas, estableciendo la unión económica. O sea, con la creación de un espacio económico más amplio dentro del cual existirá una nueva división del trabajo, basada en la libre movilidad de factores y productos.

Esta concepción económica de la integración, como ya antes se mencionó, fue fruto de las circunstancias históricas de la época durante la cual fue utilizada. Y como tal, sirvió de base para la adopción de un conjunto de medidas de política económica, cuya influencia aún puede sentirse en la actualidad.

De esta manera, por ejemplo, se ha registrado el empleo de esta concepción en pronunciamientos oficiales como el realizado por Paul Hoffmann, el 31 de octubre de 1949, en su carácter de Director de la Administración para la Cooperación Económica del Gobierno de los Estados Unidos ante la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE). Hoffman consideraba urgente, entonces, un progreso más acelerado hacia "una integración de la economía de Europa Occidental" y explicaba el significado del término de la manera siguiente: "La sustancia de tal integración sería la formación de un solo gran mercado dentro del cual las restricciones cuantitativas a los movimientos de productos, las barreras monetarias a los flujos de pagos y, eventualmente, todos los aranceles hayan sido permanentemente eliminados".[2]

De ninguna manera accidental, esta misma concepción sustenta la redacción de las disposiciones sobre integración económica contenidas en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, conforme a sus siglas en inglés). Como es sabido, el ordenamiento económico internacional diseñado durante la posguerra perseguía fundamentalmente, en materia comercial, el surgimiento de relaciones basadas en el principio del libre comercio. Esta concepción fue plasmada en el Acuerdo General mencionado al convertirse en uno de sus objetivos la "eliminación del trato discriminatorio" entre las Partes Contratantes. Por esto último se entiende "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una Parte Contratante a un producto originario de otro país o destinado a él".[3] El mecanismo mediante el cual este principio de no discriminación debería ser puesto en práctica era el de la cláusula de nación más favorecida, de modo que, en términos negativos, el objetivo básico del Acuerdo General consiste en la eliminación de cualquier tipo de preferencias discriminatorias en contra de terceros. Sin embargo, esta prohibición expresada en términos generales abarca, por supuesto, a los acuerdos parciales de integración económica y esta es la razón por la cual éstos se encuentran exceptuados de la prohibición anterior, siempre y cuando se cumplan determinados requerimientos.

Esta distinción entre preferencia y acuerdos de integración fue claramente expresada por un miembro de la delegación norteamericana a las negociaciones del Acuerdo General, las que tuvieron como base también una propuesta del Gobierno de los Estados Unidos:

"Una unión aduanera crea un área comercial más amplia, elimina los obstáculos a la competencia, posibilita una localización más económica de los recursos y opera así para incrementar la producción y aumentar los niveles de vida. Un sistema preferencial, por otra parte, obstruye la economía en la producción y restringe el crecimiento del ingreso y de la demanda... Una unión aduanera es conducente a la expansión del comercio sobre la base del multilateralismo y la no discriminación; un sistema preferencial no lo es."[4]

Basado en estas consideraciones, el artículo XXIV del Acuerdo General reconoce la po-

[2]La utilización del término ha sido investigada recientemente por Fritz Machlup, *A History of Thought on Economic Integration*, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1977, pp. 3-12, y de allí se tomó la cita.

[3]El artículo primero se refiere a los objetivos del Acuerdo y el segundo define qué se entiende por tratamiento de nación más favorecida. Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, *Instrumentos básicos y documentos diversos* (Número de venta: GATT/1955-1), Ginebra, abril de 1955, pp. 7-11.

[4]Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*, Nueva York, Macmillan, 1949, pp. 70-71.

tencialidad de la integración comercial realizada mediante el establecimiento de uniones aduaneras o de zonas de libre comercio, las cuales pueden alcanzarse en forma inmediata o después de transcurrido un período de transición, y además, enumera los requisitos que deben cumplir los acuerdos que se celebren entre los países miembros del Acuerdo.[5] Tales requisitos son:

a) En el caso de las uniones aduaneras, los aranceles y otras regulaciones comerciales impuestas al comercio con terceras partes no deben ser en su totalidad más altas o más restrictivas que la incidencia general de los aranceles y las regulaciones vigentes en los territorios constitutivos de la unión antes del establecimiento de ésta;

b) Para el caso de las zonas de libre comercio, los derechos de aduana y demás regulaciones restrictivas deben ser eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos;

c) Finalmente, y quizás de mayor interés para los propósitos de este trabajo, todo acuerdo para alcanzar cualquiera de las dos metas anteriores debe comprender un plan y un programa para su establecimiento dentro de un plazo razonable.

De estas disposiciones se colige que todo acuerdo de integración económica tendiente a lo que con posterioridad se consideraron las dos primeras etapas del proceso, para ser aceptables dentro del marco de la legislación imperante, debía fijarse cualquiera de estas dos alternativas como meta y debía ser acompañado, además, de un calendario para alcanzarlas.

Si se deja de lado la forma como estas normas han sido aplicadas y la influencia que han ejercido, sobre todo en América Latina,[6] puede notarse cómo la concepción apuntada repercutió de manera efectiva sobre el contenido de las disposiciones vigentes en materia de comercio internacional. Luego, al plantearse la posibilidad de crear un mercado común latinoamericano, el Gobierno de los Estados Unidos condicionó su apoyo a tales propósitos siempre y cuando se cumplieran los requisitos enumerados en el artículo XXIV del Acuerdo General.[7]

Lo que debe subrayarse, para concluir este apartado, es cómo la concepción admitida en la época de la integración económica influyó decisivamente sobre las normas internacionales vigentes y la política exterior de algunos gobiernos. Así, la total abolición de barreras discriminatorias entre los participantes, para permitir el surgimiento de un solo espacio económico entre ellos, fue el significado atribuido al término.

B. LA DEFINICION POLITICA

La definición política de integración intenta hacerse cargo de las implicaciones políticas que supone el desenvolvimiento de un proceso que tiende a la aparición de un espacio económico mayor entre los participantes. Por ello, pone menos énfasis en la abolición de barreras o en la coordinación de políticas, porque se interesa más por las consecuencias institucionales que acarrea la adopción de tales medidas. O sea, esta concepción se enfrenta a la necesidad de que, simultáneamente con el surgimiento del espacio integrado, vaya creándose un núcleo institucional capaz de ordenar el funcionamiento de las relaciones económicas dentro de dicho espacio.

Por estas razones, y desde esta perspectiva, se concibe a la integración como el proceso mediante el cual los participantes transfieren a un ente más poderoso las lealtades y las atribu-

[5]Un buen análisis de los orígenes y el significado del artículo XXIV pueden encontrarse en Gerard Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, Londres, Michael Joseph, 1965, pp. 260-289; y Kenneth W. Dam, *The GATT Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970, pp. 274-295.

[6]Germánico Salgado en "Los conceptos básicos de la integración latinoamericana y su reevaluación a la luz de la experiencia" (mecanografiado, s.f.) analiza cómo se aplicó el artículo XXIV en América Latina. Véase también Kenneth W. S. Dam, "Regional Economic Arrangements and the GATT", en *University of Chicago Law Review*, XXX (1963), pp. 615, 644-46.

[7]El Subsecretario de Estado Douglas Dillon en la reunión del Comité de los Veintiuno de la OEA, celebrada en Washington en febrero de 1959; enumeró tales condiciones. Véase Congreso de los Estados Unidos, Senado, *United States and Latin American Policies Affecting their Economic Relations*, estudio preparado por la National Planning Association a solicitud del Subcomité sobre Asuntos de las Repúblicas Americanas del Comité de Relaciones Exteriores, Washington, Government Printing Office, 1960, pp. 64-65.

ciones para regular sus relaciones dentro del espacio o la unidad mayor.[8]

Esta definición de los requisitos institucionales que deben acompañar al surgimiento del espacio integrado, a diferencia de la concepción económica, no intenta una especificación de las etapas por las cuales debe transitar esta evolución, aunque acepta la posibilidad de que ello ocurra gradualmente. Más bien, pretende que dicha transferencia de atribuciones y poderes a las instituciones del proceso ocurra en forma casi automática, mediante lo que se denomina un desborde de los objetivos originalmente limitados, el que constituye el motor de la creciente politización del proceso integrador.[9]

Al igual que con la definición económica, las circunstancias han jugado un papel decisivo en la orientación de esta manera de concebir el proceso. En efecto, la experiencia de Europa Occidental en materia de integración económica es la que le sirve de base. Sobre todo la esperanza de que el inicio del proceso, en esta parte del mundo, por los aspectos económicos desembocaría, con el andar del tiempo, en la transferencia de poderes y lealtades hacia instituciones comunes, con lo cual se iría conformando, gradualmente, la unidad mayor entre los participantes.

Sin embargo, esta concepción política, a diferencia de la económica, no tuvo la influencia ejercida por esta última sobre la política exterior de determinados gobiernos o sobre las normas constitutivas de algunos organismos internacionales. Más bien su influencia se hizo sentir sobre un buen número de análisis de carácter académico a los que fueron sometidos los distintos esquemas de integración económica existentes en el mundo, inclusive los de América Latina.[10]

Estos últimos han tratado de identificar, en el contexto latinoamericano, circunstancias equivalentes a las europeas con el propósito de impulsar en este contexto un proceso similar al que se esperaba se registrase en Europa Occidental.[11] Pero, en ambos casos, las circunstancias han evolucionado en forma distinta. El proceso de transferencia de lealtades y de poderes no ha ocurrido en la realidad con la automaticidad deseada y las lecciones aprendidas por los participantes respecto a la cooperación en áreas relativamente menos controvertidas, como las económicas, no pudieron ser aplicables o transferibles a otras áreas relativamente más controvertidas, como por ejemplo las relacionadas con la seguridad y la política exterior.[12]

O sea, el hecho de que la unidad mayor entre los participantes no haya surgido con la celeridad y la automaticidad esperada, ha venido a imponer la necesidad de revisar esta concepción basada, en gran parte, en el optimismo generado por el éxito inicial de la integración económica de Europa Occidental. El relativo estancamiento de esta última, ante las esperanzas de creciente politización que esta concepción le acreditaba, han venido a poner en duda también la conveniencia de concebir al proceso de integración desde la perspectiva de la meta final que éste se espera que alcance con el transcurso del tiempo.[13]

[8]Esta es la definición utilizada por Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America", en *International Political Communities: An Anthology*, Nueva York, Doubleday, 1966, P. 265.

[9]Philippe C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, Vol. 23, No. 4, 1969, p. 166, ha definido el desborde en los siguientes términos: "Los miembros de un esquema de integración —de acuerdo con algunas metas colectivas, por diversos motivos, pero desigualmente satisfechos por el alcance de dichas metas— intentan resolver su insatisfacción recurriendo a la colaboración en otro sector (es decir, ampliando el alcance de los compromisos mutuos), o bien mediante la intensificación de sus compromisos con el sector original (aumentando la profundidad del compromiso mutuo) o recurriendo a ambos simultáneamente".

[10]Una buena revisión de tales aplicaciones puede encontrarse en Roger D. Hansen, "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts", en *World Politics*, Vol. 21, No. 2, enero 1969, pp. 257-270.

[11]Ernst B. Haas intentó esta búsqueda de lo que denomina 'equivalentes funcionales' en "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, No. 4, junio 1967, pp. 315-43.

[12]Este era el sentido de las tempranas críticas en contra de tal optimismo hechas por Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", en *International Regionalism: Readings*, J. S. Nye (ed.), Boston, Little Brown, 1968, pp. 177-230; como así también por el mismo autor, "The European Process at Atlantic Crosspurposes", en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 3, No. 2, febrero 1965, pp. 85-101.

[13]Véanse las reflexiones autocríticas de Ernst B. Haas, "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys & Anguish of Pretheorizing", en *International Orga-*

Las circunstancias, entonces, han impuesto la necesidad de buscar una concepción más modesta pero más relevante de la integración, sobre todo ante la imposibilidad de 'trascender el Estado-nación', que constituía uno de los objetivos básicos de las concepciones políticas anteriores.

C. RASGOS COMUNES DE AMBAS DEFINICIONES

Las anteriores, descritas muy brevemente, son las dos concepciones de la integración dominantes en el pasado reciente; ambas poseen más similitudes que diferencias, por lo que aquí serán señaladas las primeras, con el propósito de sacar de ellas las desventajas más importantes que comparten desde la perspectiva del tipo de medidas de política que pueden derivarse de su utilización.

Posiblemente el rasgo común más saliente que comparten ambas definiciones sea el énfasis que ponen en el resultado del proceso de integración, o sea en la meta final del mismo, que consiste en el establecimiento de un espacio mayor —en el caso de la económica—, o bien el surgimiento de una unidad mayor, en el caso de la política.

Esta coincidencia se deriva de la concepción, compartida por ambas, de la integración como un proceso especial consistente en la agrupación de partes en un todo; lo cual requiere que el proceso se defina en función de la totalidad y que las medidas tendientes a su establecimiento se ponderen desde la perspectiva de su contribución gradual y parcial a la consecución de la meta.

Ambas definiciones comparten, además, un rasgo de linealidad, por la forma de esperar que se alcance la meta. Caracterizada por la sucesión ordenada de etapas, en el caso de la económica, o bien por la automaticidad, en el caso de la política.

De estos dos rasgos comúnmente compartidos por ambas definiciones pueden derivarse sus desventajas más importantes, cuando se les juzga a la luz de la influencia negativa que ejercen sobre el tipo de medidas integracionistas susceptibles de ser identificadas y propuestas, y basadas en ellas.

La inclusión de la meta final en la definición provoca una de sus más importantes desventajas, porque tiene el inconveniente de que, generalmente, las medidas integracionistas se evalúan en función de la contribución que pueden hacer al logro de dicha meta, prescindiendo, a menudo, de su valor intrínseco. Además, como los procesos de integración son de largo aliento y la llegada a la meta requiere, con frecuencia, más tiempo del originalmente previsto, las medidas de integración intermedias o parciales se consideran insuficientes por su escasa contribución, juzgada en términos relativos, al arribo a la meta final. Lo cual, también con frecuencia, causa la impresión de que las medidas parciales, cuando se las contrasta con la magnitud de la meta, no son sino manifestaciones de un cierto inmovilismo, ante la imposibilidad de que surja con la celeridad esperada el espacio económico más amplio o la unidad mayor.

En segundo lugar, la inclusión de la meta final en la definición causa otra limitación importante en cuanto a la identificación de medidas integracionistas, por razones similares a las anteriores. Puesto que sólo se consideran como tales aquellas que contribuyan a alcanzar la meta final, con frecuencia se intenta 'quemar etapas' y se proponen medidas poco viables en las actuales circunstancias, pero cuya justificación se encuentra en el hecho de que serán requeridas cuando se alcance la meta o para alcanzarla con rapidez. De allí que propuestas a todas luces necesarias para el establecimiento del espacio o la unidad mayor, como por ejemplo la coordinación de políticas, la creación de una moneda común, o el otorgamiento de poderes supranacionales a las instituciones del proceso, se estrellen contra las realidades presentes; porque estas últimas se caracterizan por la existencia separada pero interdependiente de los Estados participantes, los que celosamente se reservan o pretenden reservarse ciertas áreas al control exclusivo de su soberanía.

Por último pueden criticarse, por su excesivo formalismo, las definiciones que incluyan

---

nization, Vol. 24, No. 4, otoño 1970, pp. 607-646; también del mismo autor, *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Research Series No. 25, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1975.

la meta final, porque no hacen referencia alguna a las consecuencias que tendrá para los participantes la ejecución de medidas tendientes a alcanzar la meta, como por ejemplo la abolición de barreras o el surgimiento de un ente supranacional. En efecto, poco se refieren estas definiciones a lo que sucederá o a lo que significará para los participantes la adopción de tales medidas. ¿Puede afirmarse que el ente supranacional estará dotado de las facultades necesarias para distribuir equitativamente los costos y los beneficios de las medidas integracionistas entre los participantes? ¿Puede garantizarse que los flujos de productos y de factores beneficiarán por igual a todos los participantes? La experiencia histórica, en cambio, indica que la unificación total no afecta por igual a todas las partes, como lo revelan casos como el del Sur de Italia o el del Noreste del Brasil.

La verdad es que las respuestas a estas interrogantes no pueden darse de antemano con suficiente certeza como para que los gobiernos miembros acepten dichas medidas sin estar en posibilidades de medir sus consecuencias. O sea, como con antelación no pueden disiparse las dudas que provoca entre los participantes la adopción de tales medidas, sólo se les puede ofrecer que transiten un camino hacia una meta que generará beneficios y costos, sin que pueda ser exactamente precisada su distribución. Pero el camino está plagado de incertidumbre, sobre todo porque transitarlo requiere que los participantes abandonen beneficios actuales, pero ciertos y aunque quizás menores, a cambio de obtener beneficios futuros, pero inciertos y aunque quizás mayores.

Por estas razones, las mencionadas definiciones de integración no parecen ser las más adecuadas para el diseño de medidas integracionistas viables. El hecho de que ambas incluyan la meta final y demanden una cierta linealidad para alcanzarla, provoca consecuencias negativas, puesto que impide la elaboración de propuestas más adecuadas a la realidad presente, o a aquella otra realidad en la que se encuentran los Estados participantes antes de alcanzar la meta.

Esto requiere que se intente elaborar una definición alternativa más adecuada, con el propósito de que puedan derivarse de ella medidas más congruentes con la realidad.[14] Con mayor razón, si se reconoce el hecho de que las definiciones mencionadas fueron producto de la situación imperante en el momento de su elaboración, porque los recientes cambios ocurridos en el actual sistema internacional imponen también la necesidad de adecuar la forma de concebir la integración a estas nuevas circunstancias.

II

Una concepción alternativa

Dentro de la perspectiva de tratar de encontrar una concepción que permita identificar medidas integracionistas viables, esta parte ofrece una definición alternativa, analiza sus elementos y concluye señalando algunas de las ventajas que de ella podrían derivarse.

A. LA DEFINICION Y SUS ELEMENTOS

Con el propósito de evitar algunas de las dificultades mencionadas, se define como integración el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios mutuos.[15]

Conviene detenerse a analizar con cuidado los elementos de esta definición. El primero de ellos, que la integración sigue siendo concebi-

[14] Sobre esta base descansan las observaciones críticas de Helmut Janka, "La 'racionalidad' de la integración y la 'irracionalidad' de la realidad", en *Comercio Exterior*, Vol. 27, No. 7, México, julio de 1977, pp. 762-770.

[15] Esta definición se apoya en el trabajo de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "International Interdependence and Integration", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 8: *International Politics*, Mass., Addison Wesley Publishing Co., 1975, pp. 363-414.

da como un proceso; el segundo se refiere a los actores o protagonistas de dicho proceso, y el tercero indica el objetivo que se persigue.

1. *La integración como proceso*

La necesidad de concebir la integración como proceso se deriva del hecho de que se trata de un conjunto de actividades que ocurren en forma continua. De manera que concebirla como proceso le otorga la dimensión temporal adecuada, y quedan excluidas de la definición aquellas actividades conjuntas efímeras que puedan ocurrir entre dos o más Estados. O sea, se trata de un conjunto de actividades dotadas de cierta continuidad en el tiempo.

Debe notarse, sin embargo, que la noción de proceso no necesariamente lleva implícita la meta final, de manera que la presente definición se aparta de la que fue individualizada como la característica central de las dos definiciones antes comentadas. Ahora bien, conviene advertir que de ninguna manera esto significa un proceso desprovisto de objetivos. Todo lo contrario, y aunque esto merecerá mayores comentarios más adelante, adviértase que el proceso tiene un objetivo que consiste en la promoción de la interdependencia mutuamente beneficiosa entre los participantes. Lo que así concebido no posee el proceso es una meta final, o un estado de cosas que fatalmente deba alcanzarse, entendido en términos espaciales. Es decir, no se trata de un proceso que tiende a establecer un espacio o una unidad mayor, se trata de un devenir dotado de valor intrínseco y no de una evolución hacia una meta predeterminada que deba alcanzarse fatal o linealmente por el solo cumplimiento de ciertas etapas también predeterminadas.

Esta concepción de la integración como proceso sin meta final, pero con objetivo, permite abarcar cualquier medida parcial, adoptada con cierta continuidad por los participantes con el propósito de obtener beneficios mutuos, como sería el caso del otorgamiento de preferencias comerciales para un número limitado de productos. En este último caso es interesante observar que las circunstancias también parecen haber sido más poderosas que las definiciones. En la actualidad existen esquemas preferenciales, como por ejemplo la Convención de Lomé entre la Comunidad Europea y algunos países en desarrollo del Africa, del Caribe y del Pacífico; o bien esquemas de preferencias generalizadas de los países desarrollados. De manera que puede considerarse superada la época en que este tipo de medidas se consideraba atentatoria contra el casi sacrosanto principio del libre comercio que se intentó hacer prevalecer al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Finalmente, y quizás de mayor importancia, un proceso sin meta pero con objetivo permite liberar a la integración de las aprehensiones que provoca entre los participantes el surgimiento de la unidad mayor, dentro de la cual, en la práctica, éstos están condenados a desaparecer. Porque la existencia de un ente supranacional supone, necesariamente, que algunos de los atributos soberanos de los Estados participantes deberían ser transferidos a dicho ente. De esta manera los gobiernos miembros pueden intentar satisfacer algunos objetivos comunes, sin poner en peligro su propia existencia.

2. *Los actores o protagonistas*

El segundo elemento de la definición propuesta se refiere a los participantes en el proceso. En primer término, se sugiere que las medidas conjuntas sean adoptadas por dos o más gobiernos, pero con una calificación esencial, que se refiere al hecho de que lo hagan con el apoyo de instituciones comunes. Esto último permite diferenciar las relaciones que se establezcan dentro de un proceso de integración de las que normalmente ocurren dentro del sistema internacional.

La participación de las instituciones comunes implica no sólo que las actividades mancomunadas deben estar dotadas de cierta continuidad en el tiempo, sino que estén sometidas a procedimientos institucionalizados.[16] Ello significa que tales relaciones deben estar suje-

[16]Sobre el papel de las instituciones en los procesos de integración puede consultarse Lawrence B. Krause y Joseph S. Nye, "Reflections on the Economics and Politics of International Economic Organizations", en *International Organization*, Vol. 29, No. 1, invierno 1975, pp. 323-342; Philippe C. Schmitter, "The 'Organizational Development' of International Organizations", en *International Organization*, Vol. 25, No. 4, otoño 1971, pp. 917-37;

tas a un conjunto de normas que identifiquen los procedimientos aceptables para todos los participantes dispuestos a adoptar decisiones entre ellos. La aceptabilidad por parte de todos, a su vez, apunta hacia la adopción de decisiones por consenso, en vez de hacerlo por medios coercitivos o mediante regímenes de mayoría supranacionales, todo lo cual es congruente con el requisito de que sean los gobiernos quienes deban adoptar las decisiones, pero sin la intención de trascenderlos creando o estableciendo una unidad mayor entre ellos.[17]

De esta manera, la participación voluntaria y el consenso que implica este requisito, garantiza que las decisiones así adoptadas serán cumplidas, a diferencia de lo que ocurre en algunos procesos donde existe un régimen que adopta decisiones por mayoría, de manera que el Estado en contra de cuya voluntad se haya adoptado determinada decisión no se siente obligado a cumplirla. Lo importante es que las decisiones se adopten porque son de interés para los gobiernos participantes y no porque así lo exigen, a menudo con demasiada formalidad, ciertas normas plasmadas en un convenio básico cuyas disposiciones sólo dejan al participante en desacuerdo la alternativa de violarlas.

Por otra parte, el propósito de las normas necesarias para institucionalizar un proceso de integración es dejar establecidas las reglas del juego conforme a las cuales se desenvolverán las relaciones entre los participantes. Para lograrlo, dichas reglas deben especificar y otorgarles legitimidad a los distintos métodos, aceptables para todos, de ejercer influencia sobre el resultado de las decisiones que hayan de adoptarse.

Sin embargo, el papel de las instituciones de los procesos de integración no es simplemente legitimizador, sino que deben cumplir ciertas tareas esenciales para el propio desenvolvimiento del proceso, entre las cuales merecen destacarse tomar iniciativas para promover la adopción y ejecución de aquellas decisiones que se consideren de beneficio mutuo para todos los participantes. Esto excluye de la definición propuesta el requisito de que las instituciones de un proceso de integración deban estar dotadas de poderes supranacionales, aunque tampoco lo proscribe definitivamente. Esencial es, en cambio, que las instituciones posean la capacidad y la autonomía suficientes para identificar y proponer soluciones mancomunadas a necesidades o problemas compartidos y además para promover su adopción y ejecución, lo cual no exige que estén dotadas de poderes supranacionales, ni, por consiguiente, que los Estados miembros les transfieran poderes que consideren de su dominio exclusivo o soberano. Lo que en cambio sí se requiere es que las instituciones muestren imaginación en el descubrimiento de medidas conjuntas que les permitan a los participantes solucionar problemas compartidos, además de capacidad promocional para lograr su aprobación y ejecución. Por último, conviene señalar que el radio de acción de las instituciones dependerá decisivamente de la cobertura del proceso, o sea de la determinación de los gobiernos miembros de someter algunos o muchos sectores a tratamiento conjunto.

3. *El objetivo del proceso*

Como ya se advirtió, el hecho de que el proceso carezca de meta no significa en modo alguno que carezca de objetivo. La ausencia de meta le resta a la definición aquí propuesta el inconveniente que causa ponderar sus actividades constitutivas en términos de la misma, pero ello no significa que el proceso se transforme en un fin en sí.

El objetivo del proceso consiste en la intensificación de la interdependencia entre los participantes, pero con el propósito de que dicha intensificación genere beneficios mutuos. Ambos términos, el de interdependencia y el de beneficio mutuo, requieren aclaración.

¿Qué se entiende por interdependencia? Se trata del grado en que los acontecimientos que ocurran en un Estado afecten a otro u otros Estados, deliberada o espontáneamente. Así, la interdependencia puede adquirir distintos gra-

---

y Susan Sidjanski, *El papel de las instituciones en la integración regional entre países en desarrollo* (No. de venta: S.73.II.D.10), Nueva York, Naciones Unidas, 1974.

[17] Se ha afirmado que el respeto a la soberanía estatal es uno de los principios de la integración socialista, mientras que la integración capitalista restringe la soberanía de los participantes y persigue la creación de órganos supranacionales. V. I. Kuznetsov, *Economic Integration: Two Approaches*, Moscú, Ed. Progreso, 1976, p. 34.

dos de intensidad, desde un mínimo hasta un máximo. En este sentido puede afirmarse que todos los Estados del sistema internacional son interdependientes en mayor o menor medida. Lo que deberá caracterizar, entonces, a un proceso integrador es la prosecución deliberada de la intensificación de la interdependencia entre los participantes, siempre y cuando ello resulte de beneficio mutuo para todos ellos.

La noción de intensificación de la interdependencia posee, a su vez, dos dimensiones, y puede tener un alcance o un nivel distinto. Por alcance se entiende el número de sectores que abarquen las actividades conjuntas de los participantes; y por nivel, en qué medida las actividades constitutivas de la interdependencia se encuentren confiadas a instituciones comunes. O sea, el alcance se refiere a la cobertura o al número de actividades, en tanto que el nivel se refiere al grado de institucionalización. Ambos pueden darse, separada o simultáneamente, en distintas actividades o respecto a una misma actividad.

Pero, y al respecto se estuvo insistiendo, aumentar el alcance y el nivel de la interdependencia en un proceso de integración no es un fin en sí; porque ésta puede tener consecuencias perjudiciales o beneficiosas para los participantes.[18] Así, por ejemplo, el tipo de interdependencia establecido entre los centros industriales y los países de la periferia menos desarrollados tuvo, en definitiva, consecuencias negativas para estos últimos; y éste no es precisamente el tipo de experiencia que debería repetirse en las relaciones que se promuevan entre los países de la periferia. La integración, entendida en los términos aquí sugeridos, abarca exclusivamente aquellas medidas que pueden generar beneficios para los participantes. Por ello, es preciso que la intensificación de la interdependencia genere beneficios mutuos, mientras que los posibles efectos negativos que ésta pueda tener, o aquellas acciones que no puedan generar beneficios, no forman parte de la presente concepción del proceso de integración.

La noción de beneficio mutuo, cuando se trata de integración entre países en desarrollo, significa hasta dónde las medidas integracionista contribuyen al desarrollo de los participantes; pero como se supone que tales medidas no se realizan con el propósito de alcanzar la integración total, sino que pueden consistir en medidas de carácter parcial pero intrínsecamente beneficiosas, tampoco se puede pretender que el proceso venga a solucionar todos los problemas que genera el subdesarrollo. Así concebida, la integración se convierte en un complemento de los esfuerzos nacionales de desarrollo, en vez de una panacea capaz de solucionar todos los problemas constitutivos del menor desarrollo relativo de los participantes. Esta última proposición es importante, porque permite esperar de la integración lo que puede contribuir, en vez de atribuirle las mayores posibilidades que se esperan de ella cuando se supone que desembocará en la unificación total.

Además, la noción de interdependencia mutuamente beneficiosa permite que el proceso sea llevado hasta el nivel y que posea el alcance que las circunstancias permitan. Los participantes pueden así considerar su contribución desde la perspectiva de los beneficios que derivarán de ella, en vez de evaluar el proceso según la distancia que falte por recorrer para alcanzar una meta final en un futuro relativamente lejano.

En todo caso, el objetivo de la integración entre países en desarrollo debe ser la contribución que ésta pueda realizar en favor de los esfuerzos que cada uno de ellos haga para superar dicha condición, en vez de crear a muy largo plazo un espacio económico o una unidad mayor, cuyas consecuencias son difíciles de medir por anticipado. Nótese, sin embargo, que ello no excluye que, con el andar del tiempo, pueda llegar a surgir dicho espacio o unidad mayor, pero éste no debería constituir el objetivo de la integración.

Finalmente, conviene precisar más aún la noción de beneficio mutuo. Son tres los tipos de beneficios a los que pueden aspirar quienes participan en un proceso de integración. En primer término se encuentran las economías de escala; en segundo, los beneficios indirectos, y, por último, un aumento de su poder negociador

[18]Véase Gregory Schmid, "Interdependence has its Limits", en *Foreign Policy*, No. 21, invierno 1975-1976, pp. 188-97.

frente a terceros.[19] A la luz de estos beneficios deben identificarse y ponderarse las actividades integracionistas, con el propósito de que sean adoptadas y ejecutadas por el interés que los participantes muestren en obtenerlos. Ello contribuye también a evitar que el problema de la distribución de tales beneficios pueda tornarse en uno de los más poderosos obstáculos con que se enfrente el proceso. Esto contrasta con el hecho de que la prosecución de la meta final signifique adoptar medidas cuyas consecuencias son difíciles de medir por anticipado, pero que tarde o temprano generan insatisfacción por la forma como se distribuyen sus efectos. Es preferible entonces partir de este hecho y tratar de diseñar las medidas en función de la distribución de los beneficios que sean capaces de generar, en vez de tratar de corregir los desequilibrios *ex post*, porque esto demanda, algunas veces, la adopción de medidas mucho más enérgicas que los participantes no siempre están dispuestos a adoptar, precisamente por los desequilibrios distributivos que el proceso ha revelado. Una razón más para intentar que se eviten con anticipación las consecuencias que pueda tener para la percepción del proceso la desigualdad en la distribución, porque ello conducirá a un clima poco propicio para adoptar medidas ulteriores.

B. VENTAJAS DE LA DEFINICION

Algunas de las ventajas de la concepción alternativa de integración que aquí se ofrece ya fueron mencionadas, a medida que se describían sus elementos constitutivos. Sin embargo, estas ventajas merecen individualizarse desde la perspectiva de las medidas integracionistas que esta concepción es capaz de generar, lo cual constituye, al final de cuentas, la base sobre la cual se ha justificado aquí la necesidad de revisarla.

El hecho de que la definición carezca de meta final contribuye a darle una mayor aceptabilidad entre los participantes de las medidas integracionistas por tres razones fundamentales. Una de ellas, porque permite una mejor ponderación de las medidas que se propongan a la luz de los beneficios que estén en condiciones de generar. Este elemento será mucho más importante cuando se trate de procesos de integración entre países que muestren distintos niveles de desarrollo, como los de América Latina, región caracterizada en gran medida por el alto grado de heterogeneidad que existe entre los países. Porque ello permite a los participantes que se consideren de menor desarrollo relativo, condicionar su aprobación de tales medidas a que sean satisfechas de antemano sus pretensiones legítimas en materia de distribución de los beneficios que éstas puedan generar. Lo cual tampoco significa que todas y cada una de las medidas que se propongan deban generar los mismos o mayores beneficios para los participantes de menor desarrollo relativo; a lo que se refiere, es que se identifiquen suficientes acciones mancomunadas para que abarquen los intereses de todos los participantes y que las posibles pérdidas provocadas por unas puedan ser compensadas mediante la aprobación de otras. En estos términos, la integración se concibe como un proceso constantemente negociado, en vez de uno donde de una vez por todas se establezcan de antemano las fórmulas distributivas que puedan parecer más adecuadas a determinadas circunstancias. Esto último, en efecto, sólo conduce a dotar a los esquemas de integración de rigideces cuya superación posterior, ante el cambio de las circunstancias que las inspiraron, se hará difícil, en la medida en que será casi imposible reconstruir el consenso básico que permitió su adopción.

Otra razón por la cual un proceso sin meta final permite identificar y promover la adopción y ejecución de medidas integracionistas más viables, radica en que los esfuerzos conjuntos son más susceptibles de adecuarse a las necesidades del desarrollo de cada uno de los participantes. A esto alude la concepción de la integración como complemento de los esfuerzos nacionales de desarrollo. La integración así concebida, no se centrará casi exclusivamente en la abolición de barreras comerciales, sino que podrá orientarse más hacia la obtención de los beneficios mencionados —economías de

[19] La noción de beneficio mutuo ha sido utilizada por J. S. Nye, "Collective Economic Security", en *International Affairs*, Vol. 50, No. 4, octubre 1974, pp. 592-94. La enumeración de los beneficios se debe a Richard N. Cooper, "Worldwide vs. Regional Integration: Is there an Optimal Size of the Integrated Area?" (trabajo presentado al Cuarto Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economistas, Budapest, 19-24 de agosto de 1974).

escala, indirectos y reducción de la vulnerabilidad externa de los participantes— en los sectores directamente productivos y en la infraestructura; de este modo se lograría que el proceso esté dotado de una mayor flexibilidad, dada la mayor cobertura que le permite abarcar esta concepción más amplia, para así adaptarse a los objetivos cambiantes de la política económica de los participantes.

En último término, la ausencia de supranacionalidad que caracterizará las medidas integracionistas por el hecho de no perseguir la construcción de una unidad mayor, es otra de las ventajas importantes de esta definición; y sobre todo cuando se trate de procesos de integración entre países en desarrollo. Porque como es sabido, por ejemplo, el proceso de desarrollo económico va acompañado del surgimiento simultáneo de un proceso de afirmación nacional tendiente a establecer el Estado-nación. Y aunque esta relación entre ambos procesos no sea mecánica o automática, las medidas integracionistas definidas estrictamente desde la perspectiva de sus beneficios económicos, a menudo entran en contradicción con las pretensiones nacionales de los participantes. Por este motivo, frecuentemente no son adoptadas por los sacrificios políticos que demandaría su ejecución. Es preferible, entonces, partir de este reconocimiento en vez de correr el riesgo de que los beneficios económicos que pueda generar determinada medida integracionista sean desaprovechados por los sacrificios políticos que ésta demande. En estos términos también conviene concebir la integración como un complemento de los esfuerzos nacionales, en vez de concebirla como un sustituto de éstos. Una medida integracionista cuyos beneficios sólo puedan ser obtenidos por los participantes a expensas de su propia identidad y atributos, carecerá de viabilidad y lo más probable es que no será adoptada.

Un proceso de integración tal como el aquí expuesto se verá liberado de las comprensibles aprehensiones que revelan los participantes cuando se les sitúa frente a la disyuntiva de condicionar su desarrollo nacional al surgimiento de una unidad mayor dentro de la cual prácticamente desaparecerían.

REVISTA DE LA CEPAL
Diciembre de 1981

Diálogo acerca de Friedman y Hayek

Desde el punto de vista de la periferia

*Raúl Prebisch**

En todos sus escritos recientes, el autor ha sostenido que el pensamiento neoclásico no sólo es incapaz de explicar la estructura y funcionamiento del capitalismo en la periferia, sino que orienta de manera equivocada las decisiones de política económica. En este artículo vuelve sobre esas ideas, formulándolas como si surgieran en el curso de un diálogo sostenido con seguidores de los dos principales mentores contemporáneos de aquel pensamiento; de esta manera puede presentar sus puntos de vista con la fluidez y sencillez de que a menudo carecen los escritos estrictamente académicos.

A su juicio, la incapacidad del pensamiento neoclásico para interpretar al capitalismo periférico radica sobre todo en que no toma en consideración al excedente económico, en torno al cual giran los rasgos básicos de este sistema. En efecto, desconoce la heterogeneidad estructural que hace posible la existencia del excedente; deja de lado la estructura y dinámica del poder que explican la apropiación y compartimiento del mismo; no advierte el mecanismo monetario productivo que hace posible su retención por los estratos superiores; y no evalúa adecuadamente el desperdicio que implican las formas actuales de uso del mismo.

Esta miopía en la interpretación del proceso económico inclina al pensamiento neoclásico a proponer medidas de política que no logran impulsar el desarrollo de la periferia, aumentan y consolidan la desigualdad social y requieren el establecimiento de regímenes autoritarios, en franca contraposición al ideario liberal-democrático. La necesaria transformación del capitalismo periférico, que el autor propone, debe mantener los valores e instituciones democráticas y, a la par, lograr un vigoroso desarrollo económico y una distribución equitativa de sus frutos.

*Director de la Revista de la CEPAL.

I

Las ideas de Milton Friedman

1. *Sus grandes lineamientos*

En el movimiento oscilatorio de las ideologías presenciamos ahora el reverdecimiento del neoclasicismo, y corresponde a Milton Friedman el mérito de ser su supremo divulgador. Venía leyendo de tiempo atrás sus diversos trabajos, pero no me convencían en modo alguno sus razonamientos y proposiciones, hasta que apareció su libro *Free to Choose*, escrito en colaboración con Mrs. Friedman. Me sentí atraído por su lectura, pues me parecía que allí se presentaban en forma completa las ideas del prominente economista. Recorrí atentamente sus páginas, dispuesto a enmendar mis primeros juicios, pero confieso que tampoco ahora me convencieron; antes bien, fortalecieron mi posición francamente crítica.

Reconozco, sin embargo, que el libro es admirable por su diafanidad y fuerza persuasiva; y también por sus frecuentes incursiones anecdóticas. Comprendo muy bien su poder de penetración. Nos ofrece en verdad Milton Friedman soluciones claras y simples a los inquietantes problemas del mundo económico: déjese obrar libremente las fuerzas de la economía, suprímanse las restricciones con que empresas y trabajadores trastornan su funcionamiento, elimínense la protección aduanera y demás trabas que se oponen a la división internacional del trabajo, y veremos surgir por doquier la prosperidad y la justicia distributiva. Nada de frenos a la actividad económica, pero sí al crecimiento del Estado: hay que ponerle un límite constitucional. Y hay también que poner topes a la expansión monetaria que ha llevado a una inflación crónica y desquiciadora.

¿Cómo no dejarse cautivar por la prédica de un economista que, sobre aquel mérito señalado, ha tenido su más elevada consagración académica al recibir el Premio Nobel, así como lo obtuvo el Dr. von Hayek, de quien también nos ocuparemos?

Tiene sin duda el profesor de Chicago innumerables adeptos; he encontrado muchos de ellos en nuestros países y, sobre todo, entre las nuevas generaciones que salen de las universi-

dades de los Estados Unidos, especialmente de aquella donde predica Milton Friedman. Y con frecuencia tuve oportunidad de conversar con algunos de ellos, si bien no con todos, pues son numerosos. Hay, además, entre ellos quienes, hondamente persuadidos de una verdad incontrastable, no se dignan discutir siquiera con quienes profesan ideas diferentes. Pero hay otros, tampoco escasos por cierto, que aceptan la discusión, tal vez estimulados por algunas dudas insidiosas que surgen de otras lecturas.

Con frecuencia también tengo la oportunidad de dialogar con estos últimos; más bien diría el privilegio, pues el diálogo con quienes tienen algo que decir o preguntar me resulta siempre estimulador, tanto que he creído conveniente reflejarlo en estas páginas. Hubiera sido tedioso reproducirlo con meticulosidad, pues los argumentos se repiten; por consiguiente he procurado tomar lo esencial de ellos y presentarlos en un cierto orden expositivo que no siempre es posible conseguir en el curso muy movido de varias conversaciones. Al hacerlo así he creído conveniente no encerrarme en una crítica estrictamente académica, sino seguir el mismo tono de divulgación que caracteriza el mencionado libro de Milton Friedman.

Al presentar los principales lineamientos del diálogo, espero llegar a los muchos que están ansiosos por esclarecer su propio pensamiento frente a la grave crisis planetaria que estamos viviendo.

Antes de comenzar las discusiones, he creído conveniente cerciorarme de si es correcta mi interpretación del contenido del pensamiento esencial de Milton Friedman, el que a mi juicio podría resumirse de la siguiente manera:

— El libre juego de las fuerzas del mercado, sin interferencia alguna en un régimen de plena competencia, lleva a la mejor asignación de los factores productivos y a la remuneración de estos factores según su aportación al proceso productivo.

— Para que ello suceda, es indispensable evitar las restricciones a la libre competencia. Restricciones que se manifiestan tanto en la combinación de las empresas para aumentar los precios, como en las de la fuerza de trabajo para elevar sus remuneraciones.

— El Estado debe ser absolutamente prescindente, si bien se reconoce la necesidad de aliviar la suerte adversa de quienes en el juego de la competencia quedan en el fondo del sistema. De ahí el impuesto negativo (para no decir subsidio) que propone Milton Friedman.

— Finalmente, hay que frenar la inflación regulando la creación de moneda y evitando el déficit fiscal de donde surge aquélla. De allí también la necesidad ineludible de limitar el crecimiento del gasto público.

Debo advertir que me he limitado a considerar los puntos anteriores sin entrar al examen de otros aspectos sobre los cuales suele versar la crítica científica, tales como la naturaleza y comportamiento de los agentes económicos y ciertos supuestos relativos al funcionamiento del mercado.

Sin menoscabar el esfuerzo proselitista de Milton Friedman sostengo que no se trata de nuevas ideas, sino de una divulgación inteligente del pensamiento neoclásico elaborado durante la segunda mitad del siglo XIX. En cuanto a mí, personalmente, confieso que me he nutrido también de ese pensamiento, y lo he expuesto como joven profesor universitario en los años veinte. Y hasta llegué a traducir entonces un pequeño libro italiano de un brillante discípulo de Vilfredo Pareto, en donde se exponía con lúcida claridad la teoría del equilibrio general.[1]

Pues bien, todo está en aquellos libros neoclásicos, incluso la idea del subsidio a los pobres, y también la proposición de limitar la creación de circulante que se deriva de la vieja y muy zarandeada teoría cuantitativa de la moneda.

No deja de ser extraña, en verdad, la persistencia dogmática de ciertas ideas, como éstas de apología del capitalismo, así como de otras contrarias que surgieron también en la segunda mitad del siglo pasado. Muy singular resulta este estancamiento intelectual, por lo menos en lo que concierne al desarrollo, si se lo compara con la impresionante evolución de las otras disciplinas científicas. ¿Qué ha sucedido?

No me cabe duda alguna que tras esa persistencia ideológica, se encuentra el impulso, a veces formidable, de ciertos intereses. No digo

[1]Me refiero a Enrico Barone y su libro *Principios de economía.*

que el pensamiento primigenio de las grandes teorías del neoclasicismo haya brotado de tales intereses, ni que ello explique la obstinación dogmática de algunos seguidores de hoy. Las teorías neoclásicas significaron en su tiempo un gran adelanto científico, sobre todo por su precisión y su elegancia matemática; pero su perdurabilidad responde en gran parte al juego de intereses.

Así, la teoría de la división internacional del trabajo, cuya crítica emprendió la CEPAL desde sus primeras publicaciones hace treinta años, respondía cabalmente a los intereses de los grandes centros y de los estratos superiores de la periferia latinoamericana. Sorprende que ahora se pretenda volver a ella y retroceder en el desarrollo. Asimismo, el juego de intereses explica la adhesión ferviente de ciertos grupos sociales de nuestros países a la doctrina de Milton Friedman, por cuanto ella repudia la acción perturbadora de los movimientos sindicales. Más aún, en nombre de la libertad del mercado se abren las puertas a las empresas transnacionales, que no suelen ser precisamente la expresión más genuina de la libre competencia.

Explícase así que la propagación del neoclasicismo cuente en estos momentos con la ayuda impresionante de la televisión que difunde desde los Estados Unidos en el ancho suelo de América Latina, y de una manera muy hábil y penetrante, ciertas ideologías cuya propagación no suele estar inspirada en un genuino propósito de exaltación científica.

Formuladas estas observaciones iniciales, abordaremos ahora el diálogo. Me referiré a la falta de correspondencia de las teorías neoclásicas con la realidad de la periferia. En cuanto a su significación en los centros, hay críticas demoledoras, y no cabría aquí explayarnos sobre ellas. Nos ocuparemos primero de Milton Friedman y después del Dr. von Hayek. Podría haberlos considerado simultáneamente por las grandes coincidencias que poseen sus escritos, pero he preferido dedicar particular atención al segundo al final de este trabajo, donde examino especialmente su concepción acerca del Estado y la libertad.

2. *Las leyes del mercado*

Ante todo quisiera mencionar una página que condensa el pensamiento de Milton Friedman acerca de las virtudes del mercado. Ella se inspira en Adam Smith, fuente primordial del pensamiento neoclásico. Dice nuestro autor.

"El mérito de Adam Smith consistió en reconocer que los precios que se establecían en las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores —para abreviar, en un mercado libre— podrían coordinar la actividad de millones de personas, buscando cada una de ellas su propio interés, de tal modo que todas se beneficiasen. Fue una brillante idea en aquel tiempo, y lo sigue siendo ahora, que el orden económico pudiese surgir como una consecuencia involuntaria de los actos de varias personas en busca, cada una, de su propio interés.

"El sistema de precios funciona tan bien, con tanta eficacia que la mayoría de las veces no nos damos cuenta de ello. No nos percatamos de lo bien que funciona hasta que se le impide hacerlo, e incluso entonces nos cuesta reconocer el origen del problema".[2]

Más adelante agregan:

"Los precios desempeñan tres funciones en la organización de la actividad económica: primero, transmiten información; segundo, aportan el estímulo para adoptar los métodos de producción menos costosos, y por esa razón inducen a emplear los recursos disponibles para los propósitos más rentables; tercero, determinan quién obtiene las distintas cantidades del producto —la llamada distribución del ingreso. Estas tres funciones están íntimamente relacionadas".[3]

Y acerca de la distribución del ingreso, expresan:

"...Se ha tratado de separar esta función del sistema de precios —la distribución del ingreso de las demás funciones—, transmitir información y procurar incentivos. Gran parte de la actividad gubernamental durante las pasadas décadas en los Estados Unidos y otros países de economía principalmente de mercado, tuvo por objeto alterar la distribución del ingreso que

[2]Milton y Rose Friedman, *Free to Choose. A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York y Londres, 1980, pp. 13-14. Si bien hay traducción española (*Libertad de elegir - Hacia un nuevo liberalismo económico*, trad. de Carlos Rocha Pujol, Barcelona, Grijalbo, 1980) seguimos la versión original, a la cual remiten las citas.

[3]*Ibídem*, p. 14.

genera el mercado, con el fin de lograr una distribución de la renta distinta y más equitativa. Existe una fuerte corriente de opinión que presiona en este sentido".[4]

La lectura de estas páginas es el punto de partida de nuestro diálogo. Y en los escarceos de este diálogo surge casi siempre esta pregunta:

— *¿Por qué objeta usted estas ideas que Milton Friedman presenta con tanta claridad?*

— Permítanme que antes de presentar mis objeciones les formule una pregunta para comprender bien la interpretación de ustedes. ¿Cómo creen que opera esa 'mano invisible' de Adam Smith, según la cual el interés económico de los individuos lleva a soluciones que benefician a toda la colectividad?

— *Para nosotros es evidente. El empresario individual, impulsado por el incentivo de ganancia, introduce innovaciones técnicas que aumentan la productividad y reducen los costos. Esto tiene dos consecuencias; por un lado, le lleva a aumentar la producción para ganar más; y por otro, en un régimen de competencia, otros empresarios se empeñan en hacer lo mismo. De este modo se acrecienta la producción, y ello trae aparejado el descenso de los precios. O sea que, para usar la expresión que usted emplea en sus trabajos, el fruto del progreso técnico se traslada a los consumidores. Y se tiende a llegar a una posición de equilibrio donde la ganancia desaparece, y sólo queda la remuneración de los empresarios por su trabajo y el riesgo que han corrido. A nuestro juicio, este razonamiento es irrebatible. ¿No le parece a usted?*

— Indudablemente lo es desde el punto de vista de empresas aisladas. Pero examinemos nuestro asunto desde el punto de vista de la dinámica del crecimiento global. ¿Les parece bien a ustedes?

— *Por supuesto. El fenómeno global es la suma de las partes, y como tal: ¿por qué no habría de presentarse asimismo la tendencia al equilibrio?*

— Creo que hemos llegado a un punto muy importante. Según ustedes, esta tendencia se manifiesta en el aumento de la oferta que hace descender los precios hasta equipararlos con los costos. Pero el aumento de la oferta no es instantáneo. El proceso productivo requiere cierto tiempo, desde la producción de materia prima hasta que aflora el bien terminado en el mercado. Durante este proceso, destinado a producir bienes futuros, las empresas pagan a la fuerza de trabajo ingresos superiores a los ingresos pagados con anterioridad, y que constituyen el costo de la oferta de bienes presentes. ¿Es así?

— *Conforme, si bien se trata de un razonamiento muy simplificado.*

— Bien. Podría complicarlo, si ustedes así lo desean, aunque no me parece necesario. Prosigo. De esos ingresos que así pagan los empresarios en el curso del proceso productivo, surge la demanda de los consumidores. Cuando se trata de una empresa aislada, esta demanda se diluye en la amplitud del mercado; y sólo en medida insignificante recae sobre los bienes finales que produce la empresa considerada. No tiene pues por qué afectar esa tendencia hacia el equilibrio que ustedes postulan. Pero cuando se considera en cambio el crecimiento global que caracteriza al desarrollo, el fenómeno es diferente.

— *¿Por qué va a serlo si se trata de la suma de las partes, esto es del conjunto de empresas?*

— Por una razón muy sencilla. Cuando se trata del conjunto de empresas, el aumento de los ingresos que surgen de una creciente producción en proceso incrementa la demanda global que se extiende a todos los bienes, aunque en grados muy diversos. Pero no se trata evidentemente de los bienes que aún están en proceso, esto es, de los bienes futuros que saldrán oportunamente de esa producción en proceso, sino de los que forman la oferta presente. Es una demanda que surge de ingresos que, como acabo de decir, son superiores a los contenidos en el costo de los bienes de la actual oferta.

Esta mayor demanda es lo que permite absorber el fruto del incremento de la productividad sin que bajen los precios.

Tengan en cuenta que esta mayor demanda se expresa mediante la creación de dinero por el sistema bancario, y cuando la oferta de bienes finales sale al mercado, las empresas recuperan no sólo el dinero que antes habían pagado para obtener dicha oferta, sino también el incremento de dinero con que pagan los in-

[4] *Ibídem*, p. 23.

gresos correspondientes al acrecentamiento de la producción en proceso que se está desenvolviendo. Este incremento de dinero vuelve pues a las empresas como ganancia, y así pueden ellas apropiarse del fruto de la creciente productividad.

Reflexionen ustedes que estamos considerando un fenómeno dinámico, un fenómeno de producción creciente que no se daría en una situación estacionaria.

— *Si le hemos comprendido bien, en este fenómeno dinámico tiene gran importancia la expansión de los ingresos y de la demanda, con la consiguiente expansión monetaria.*

— Efectivamente, sin ello no podrían sostenerse los precios. No encontrarían ustedes una explicación semejante en las teorías neoclásicas. En estas teorías se atribuye dicho fenómeno a las imperfecciones del mercado. Por lo tanto, si los precios no bajan a pesar del aumento de productividad, ello se debe a que lo impiden combinaciones monopólicas u oligopólicas de las empresas.

Las teorías neoclásicas no consideran la expansión monetaria que acompaña a una creciente producción en proceso. Si no hubiera tal expansión, los precios bajarían conforme aumenta la productividad. Y si por sus combinaciones las empresas impidiesen la baja, habría menor demanda para los otros bienes, y los precios descenderían más que el aumento de productividad, esto es, por debajo del costo de producción, lo cual sería insostenible. Convénzanse, no hay explicación de este fenómeno si se ignora la expansión de ingreso y dinero en el fenómeno dinámico.

Sin embargo, este razonamiento neoclásico, no obstante la falla mencionada, ha tenido la virtud de hacer reconocer a algunos adeptos neoclásicos de la periferia que existen grandes disparidades en la distribución del ingreso. Hasta hace poco tiempo esperaban que estas disparidades se corregirían gradualmente. Ahora reconocen que no ha sucedido así, y concuerdan en que ellas existen, como me lo hacía notar Norberto González.[5] ¡Esto es un progreso!

Todo esto constituye uno de los aspectos importantes de mi último libro.[6] Espero que al explicarles ahora muy sucintamente este fenómeno hayan podido ustedes abarcar su significación.

— *Nos parecen interesantes sus explicaciones, y sobre ellas quisiéramos reflexionar detenidamente. Usted sostiene que el crecimiento de la demanda en el curso de la producción en proceso permite absorber la oferta de bienes finales sin que desciendan los precios en virtud del incremento de productividad. Y que esto permite a las empresas recoger en forma de ganancia el fruto de la productividad. Pero ello no significa que el sistema no tienda al equilibrio, con la consiguiente eliminación de la ganancia según los razonamientos neoclásicos. El equilibrio podría lograrse en otra forma que usted no haya considerado.*

— Estoy lejos aún de haber considerado todas las variables. ¿Pero cuál sería esa otra forma de llegar al equilibrio del sistema?

— *Usted se ha referido a los precios, pero no a las remuneraciones de la fuerza de trabajo. Admitamos que los precios no descienden. Pero el incentivo de mayores ganancias induce a las empresas a elevar la producción, para lo cual necesitan aumentar el empleo. Las empresas compiten de esta manera entre ellas para procurarse esta fuerza de trabajo adicional. Y esta competencia tiene la virtud de elevar las remuneraciones a expensas de la ganancia. De esta manera se tiende al equilibrio. En consecuencia, si es correcto afirmar que la ganancia no desaparece por la disminución de los precios, terminará por eliminarse gracias al aumento de las remuneraciones, entre ellas la remuneración de los empresarios.*

— El razonamiento que me presentan ustedes no carece de lógica. Sin embargo, los fenómenos de la realidad periférica no ocurren de esta manera. Las teorías neoclásicas ignoran la estructura social de la periferia y sus continuas mutaciones. Es una estructura social heterogénea en la cual se presentan grandes diferencias de productividad; mientras, por un lado, una parte de la fuerza de trabajo está empleada con

[5]Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

[6]*Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

técnicas de alta productividad, por otro lado hay una gran masa humana que trabaja con muy baja productividad. Y, entre estos dos extremos, una variada gama de técnicas y productividades. Esta heterogeneidad estructural tiene considerable importancia, pues la fuerza de trabajo que en la dinámica del desarrollo se va absorbiendo con alta productividad, gracias a la acumulación de capital, no mejora sus ingresos correlativamente a esa productividad en el juego libre del mercado. Lo impide la competencia de la gran masa de trabajadores que queda en las capas sociales de inferior productividad. Preséntase una competencia regresiva que impide mejorar las remuneraciones en la medida que correspondería a la creciente productividad del sistema. ¿Comprenden ustedes este fenómeno estructural?

— *Creemos entenderlo, pero no termina de persuadirnos, pues nos parece que esta falta de ajuste entre productividad y remuneraciones constituye un fenómeno transitorio que también tenderá a desaparecer. En otros términos, la tendencia al equilibrio del sistema demorará más tiempo, pero terminará por imponerse.*

— Pues bien, comprendo que la fe que tienen en el equilibrio neoclásico es inexpugnable. Ustedes confían posiblemente en que una acumulación cada vez mayor de capital traerá consigo una absorción creciente de trabajadores, la que se realizará con ingresos cada vez mayores debido a la creciente productividad, lo cual irá cumpliéndose a expensas de las ganancias de las empresas. De esta manera, se aproximará el sistema a su posición de equilibrio. Sería entonces una cuestión de tiempo...

— *Efectivamente. Tal es a nuestro juicio la tendencia del sistema si no hay interferencias que lo perturben, esto es si funciona sin trabas el sistema económico, si impera la libertad de mercado. Ahí radica la gran significación de los razonamientos neoclásicos. ¿Podría usted negarlo?*

— Así sería si la dinámica del sistema se desplegara como ustedes piensan. Pero infortunadamente no sucede así. Infortunadamente digo, pues si así sucediera, los grandes problemas que enfrentamos podrían resolverse de un modo espontáneo. ¡Y yo me convertiría en friedmanista!

— *Le seguiremos escuchando con gran atención, a fin de comprender esta afirmación tan terminante.*

3. *La dinámica del excedente económico*

— Pues bien, a esta altura de nuestro diálogo, introduciré el concepto del excedente económico. En una primera aproximación, suficiente por ahora, podríamos suponer que el excedente se identifica con la ganancia de las empresas. Los remito a mi libro, si se interesan en este punto, y me concentro ahora en el excedente económico que tiene profunda significación dinámica.

Retengan bien el concepto. El excedente representa aquella parte de sucesivos incrementos de productividad que no se trasladan a la fuerza de trabajo en virtud de la heterogeneidad de la estructura social, y a aquel fenómeno de competencia regresiva antes mencionado. Los propietarios de los medios productivos de las empresas se apropian del mismo y lo retienen gracias a la expansión continua de la demanda. El excedente representa la combinación de un fenómeno estructural y de un fenómeno dinámico.

— *Temo que usted nos esté desviando de nuestro razonamiento. Que cambie de nombre a la ganancia y nos hable de excedente no significa que éste no tienda a disminuir hasta desaparecer por el juego de una activa competencia entre las empresas.*

— Les ruego seguirme con alguna paciencia. Dada la índole del sistema, el excedente económico tiene que crecer continuamente. Es una exigencia dinámica del sistema; y lo es porque del excedente —y de sus aledaños— sale la mayor proporción de la acumulación de capital reproductivo de las empresas. Para que el sistema se desenvuelva y aumenten el empleo y la productividad, es indispensable que el excedente se acreciente en forma incesante.

Pero el excedente no sólo sirve para acumular, sino también para consumir. Es un hecho que gran parte del mismo se dedica cada vez más al consumo privilegiado de los estratos superiores de la estructura social que concentran la mayor parte de los medios productivos. Y esto ocurre en detrimento de la intensidad de la acumulación. Otro tanto sucede con la suc-

ción exagerada de ingresos periféricos que realizan los centros. Y esta insuficiente acumulación debilita la absorción de los estratos inferiores, esto es, trae consigo la tendencia excluyente del sistema.

— *Sin embargo, lo que acaba de decir no ocurre necesariamente. Supóngase que el excedente se dedique intensamente a la acumulación, así como los ingresos que succionan los centros. En tal caso, la transición hacia el equilibrio sería de mucho menor duración, pero al equilibrio se llegaría de todos modos.*

— No interpreten que hay obstinación de mi parte, pero los fenómenos no ocurren así. Para demostrarlo, permítanme volver al excedente.

Mencionaba antes la exigencia dinámica de acrecentar en forma continua el excedente. Se acrecienta gracias a incrementos incesantes de productividad. Ahora bien, a medida que aumenta la aptitud espontánea de la fuerza de trabajo para compartir la productividad, se va resintiendo el ritmo de crecimiento del excedente y, por tanto, de la acumulación de capital reproductivo.

Supongamos así que llega un momento en que el mejoramiento de las remuneraciones toma todo el incremento de la productividad. Pero el excedente global habría llegado entonces a su máximo nivel. Y de acuerdo con el razonamiento que ustedes venían haciendo, la competencia entre las empresas para conseguir más y más fuerza de trabajo para acrecentar la producción, las forzaría a elevar progresivamente las remuneraciones hasta que el excedente termine por desaparecer. La verificación del razonamiento neoclásico llevaría de esta manera a la eutanasia del excedente.

— *Lo cual nos demuestra que el postulado neoclásico del equilibrio es correcto, como veníamos diciendo.*

— Sería correcto si los fenómenos se desenvolvieran de esta manera. Sin embargo, siguen un curso muy diferente. Recuerden que el excedente es fuente primordial de la acumulación de capital. Y si se va reduciendo por la competencia creciente de las empresas para procurarse fuerza de trabajo adicional, sufriría cada vez más la acumulación de capital. Las consecuencias serían muy serias, pues disminuiría el empleo y la producción, y sobrevendría la contracción de la economía.

— *Admitimos que sea así. Pero ahí podría darse la solución del problema. En efecto, la contracción y el desempleo harán descender las remuneraciones. Las remuneraciones habían aumentado desmesuradamente, en desmedro de la acumulación. Y este reajuste, por penoso que sea momentáneamente, tiene la virtud de hacer bajar las remuneraciones hasta conseguir el restablecimiento del excedente, la reanudación de su dinámica y, por tanto, el proceso creciente de acumulación y de empleo.*

— Bien. Pero reflexionen en lo que ustedes están arguyendo. Si es necesaria una contracción para que el excedente vuelva a crecer, quiere decir que aquella tendencia hacia el equilibrio que ustedes suponen no se cumple en realidad. No se cumple, porque el excedente vuelve a crecer gracias al descenso de los salarios. Para llegar al equilibrio sería indispensable que el excedente se elimine.

— *Déjenos reflexionar un instante. El hecho que disminuya el excedente no significa necesariamente que no siga creciendo la acumulación. Son posibles otras formas; por ejemplo, que a medida que se debilita la acumulación por parte de quienes se apropiaban del excedente, sea la misma fuerza de trabajo la que acumule conforme se elevan las remuneraciones. No se interrumpiría, pues, la dinámica del sistema.*

— De acuerdo. Pero nada hay en el juego espontáneo del sistema que lleve a la fuerza de trabajo a acumular en lugar de los estratos superiores. En verdad tendría que acumular más a fin de corregir la tendencia excluyente del sistema. Pero el sistema no funciona de esta forma. ¿Creen ustedes que las empresas verían disminuir impasiblemente su rentabilidad mientras aumentan las remuneraciones? Y en el supuesto de que así fuera, ¿qué sucedería si la fuerza de trabajo aumentara su propio consumo en vez de acumular?

— *Evidentemente no podría seguirse desenvolviendo la dinámica del sistema. Pero en tal caso, la responsabilidad no habría que atribuirla al consumo privilegiado de los estratos superiores, sino al consumo de la fuerza de trabajo.*

— No es esto lo que está en tela de juicio. No se trata de responsabilidades, sino de la forma co-

mo funciona el sistema. El sistema no se transforma a sí mismo. Es como es...

— *Usted nos desconcierta con esta afirmación tan terminante; quisiéramos que nos explique mejor su pensamiento.*

— Afirmo de nuevo que el sistema sólo puede funcionar regularmente mientras la heterogeneidad de la estructura social, las grandes diferencias de productividad, permitan acrecentar en forma incesante el excedente. Si la acumulación de capital fuera muy intensa y se absorbiera con gran dinamismo a la fuerza de trabajo, se llegaría a un momento en que el excedente empezaría a disminuir por la competencia entre las empresas. Y entonces no se cumpliría aquella exigencia dinámica fundamental y sobrevendría la contracción. Quiere decir que la dinámica del sistema se sustenta en la desigualdad social y que ésta no puede corregirse más allá de cierto punto.

— *Sin embargo, esta crisis del sistema parecería ocurrir cuando es muy fuerte la acumulación de capital reproductivo. Habría que concluir que si no lo fuera, la absorción de fuerza de trabajo sería menos intensa, y se alejaría entonces la crisis del sistema.*

— Sin duda, se alejaría la crisis si no interviniera otro factor muy importante. Pero, si así fuera, olvídense ustedes de la tendencia del sistema a llegar a una posición de equilibrio donde los ingresos de los factores responden a su aportación al proceso productivo. ¿Lo reconocen ustedes?

— *Quisiéramos reflexionar a fondo sobre lo que nos ha dicho antes de pronunciarnos. Entre tanto, ¿a qué otro factor se refiere usted?*

4. *El poder sindical y la crisis del sistema*

— Voy a explicarlo. La fuerza de trabajo no espera a que, con el andar del tiempo, acaso de mucho tiempo, se vaya fortaleciendo espontáneamente su poder redistributivo frente al excedente. Las mutaciones de la estructura social que ocurren en el curso del desarrollo van acompañadas de un creciente poder sindical y político de la fuerza de trabajo. Es un poder que se contrapone cada vez más al poder de apropiación del excedente de los propietarios de los medios productivos. Así pues, si es cierto que las remuneraciones no mejoran espontáneamente en forma correlativa al incremento de productividad, debido a la insuficiente acumulación de capital, ese mejoramiento se consigue gracias al poder sindical y político de la fuerza de trabajo, conforme se desenvuelve sin trabas el proceso de democratización en el curso de aquellas mutaciones estructurales.

— *Pero en tal caso sería el despliegue de ese poder sindical y político el que, a nuestro juicio, terminaría empujando al sistema a su crisis. Mucha razón tendría entonces Milton Friedman cuando impugna el poder sindical. ¿Podría usted leernos los párrafos pertinentes?*

— Aquí los tienen ustedes. Dicen así:

"Los sindicatos de trabajadores altamente especializados sin duda han sido capaces de aumentar los salarios de sus afiliados; sin embargo, los individuos que en cualquier caso recibirían salarios altos se encuentran en una posición favorable para formar sindicatos poderosos. Además, la habilidad de éstos para aumentar los salarios de algunos trabajadores no significa que la sindicación universal pueda elevar los salarios de todos los trabajadores. Por el contrario —y ésta es una fuente muy importante de equívocos—, *los beneficios que los sindicatos poderosos obtienen para sus miembros se consiguen principalmente a expensas de otros trabajadores.* (Subrayado en el original.)

"El principio más elemental de economía —la ley de la demanda— constituye la clave para entender la situación: cuanto mayor sea el precio de un producto, menor será la cantidad que las personas estarán dispuestas a comprar.

"Un sindicato próspero reduce el número de puestos de trabajo en el sector que controla. Como consecuencia, algunas personas a quienes gustaría obtener alguno de estos empleos al salario establecido por el sindicato, no pueden conseguirlo. Se ven obligadas a buscar en otro sector. Una oferta mayor de trabajadores en otros empleos reduce los salarios pagados a éstos. Una sindicación general no alteraría la situación. Podría significar salarios más altos para las personas que obtienen empleo, junto con una cifra mayor de desempleo. Probablemente el resultado sería la formación de unos sindicatos poderosos y de otros sin fuerza; los afiliados a los primeros conseguirían salarios

mayores, como consiguen en la actualidad, a expensas de los miembros de los segundos."[7]

— Como ven ustedes, Milton Friedman abomina del poder sindical, como otros neoclásicos. Considera que es un poder arbitrario. Pero no tiene en cuenta para nada la arbitrariedad de la apropiación del excedente. Dado este poder de apropiación, la fuerza de trabajo acude a su propio poder redistributivo para compartir cada vez más el fruto de la creciente productividad del sistema. Primero los mejor organizados, como expresa Milton Friedman, y después los menos organizados, valiéndose de su poder político.

Milton Friedman condena el poder sindical porque significa, a su juicio, una violación de las leyes del mercado. Tendría razón si estas leyes, en un régimen de competencia, difundieran el fruto de la creciente productividad. Pero les he explicado que no es así: este fruto se retiene en forma de excedente y, para compartirlo, la fuerza de trabajo acude a su poder sindical y político. Se trata pues de una pugna de poderes.

— *Sin embargo, esta pugna de poderes lleva, según sus escritos, a la inflación social que trastorna cada vez más el sistema.*

— Así es. Yo he tratado de demostrarlo en mis razonamientos teóricos, aunque rija sin restricciones la competencia, y aunque el Estado tenga en sus gastos la moderación que recomienda Milton Friedman.

— *Pero el Estado no se caracteriza por su moderación, y Milton Friedman sostiene que ello constituye un factor primordial de inflación. Creo que usted mismo lo reconoce.*

— Lo reconozco de mucho tiempo atrás. El Estado tiene una gran responsabilidad en la inflación, no sólo cuando incurre en déficit crónico, sino cuando cubre con impuestos todos sus gastos. Cuando éstos se exageran, como sucede generalmente, los impuestos tienden a volverse inflacionarios. Esto no sucede en las fases del desarrollo cuando la fuerza de trabajo carece todavía de poder sindical y político. Pero cuando adquiere este poder, trata de resarcirse de los impuestos y demás cargas que recaen sobre sus espaldas. Y lo hace aumentando sus remuneraciones y a expensas del crecimiento del excedente económico. Se conjugan pues dos elementos en la marcha del sistema hacia su crisis. El empeño genuino de la fuerza de trabajo por mejorar su situación, y su esfuerzo para resarcirse de los impuestos y cargas que menoscaban sus ingresos. Consideren ustedes que hay también impuestos y cargas que gravan directamente el excedente y cuyos efectos acentúan el proceso que acabo de explicar.

— *Nos parece que estamos empezando a comprenderle. Según lo que nos está diciendo, se desenvuelve una doble presión sobre el excedente: la de la fuerza de trabajo y la del Estado a través de esta última. Y esta doble presión tiende a conducir a la crisis por sus efectos adversos sobre la acumulación de capital, el empleo y el producto global.*

— Me complace escucharles... Pero no se trata de una presión doble, sino triple. En efecto, no olviden la presión interna sobre el excedente, la presión del consumo privilegiado. Si quienes se apropian del excedente fueran austeros y utilizaran a fondo su potencial de acumulación, podríamos hablar de doble presión. Pero el capitalismo periférico no se caracteriza por su austeridad. Y a la crisis se llega precisamente cuando esta triple presión impide seguir acrecentando la acumulación.

— *Hay un aspecto que aún no nos resulta claro, y que le rogamos explicar. ¿Por qué ocurre necesariamente la inflación?*

— Pues, sencillamente, porque al disminuir el excedente no sólo se debilita la rentabilidad de las empresas, sino que se resiente simultáneamente la acumulación de capital, disminuye el ritmo de absorción de la fuerza de trabajo y sobreviene el desempleo y el encogimiento de la actividad económica. Comprenderán ustedes que esta precaria situación no podría prolongarse por mucho tiempo. Y las empresas no tienen otra salida que elevar los precios para restablecer la dinámica del excedente, con la consiguiente acumulación, y cuando la fuerza de trabajo dispone de suficiente poder sindical y político, a la elevación de los precios sigue una nueva alza de remuneraciones. Y así sucesivamente. Entramos pues en una incesante espiral inflacionaria que se amplía cada vez más.

— *Dice que la espiral se amplía cada vez más. Nos parece que si ello sucede se debe a la tole-*

[7] Milton y Rose Friedman, *op. cit.*, pp. 233 y 234.

rancia de la autoridad monetaria. Por eso nos parece muy importante la recomendación de Milton Friedman de fijar un límite estricto a la creación de dinero.

— ¡Cuidado! Están ustedes pisando un terreno muy movedizo. Frente a los fenómenos que estamos considerando y que son diferentes a los de tiempos pretéritos, la política monetaria no sólo resulta incapaz de contener la espiral inflacionaria, sino también contraproducente. Permítanme ustedes explicarles por qué hago esta afirmación tan terminante.

Recuerden lo que dije acerca del acrecentamiento de la producción en proceso y de la necesidad de crear dinero para pagar los ingresos cada vez mayores que ella requiere. Pues bien, si la autoridad monetaria se niega a ampliar la corriente de dinero que necesitan las empresas para pagar las mayores remuneraciones, ¿qué harán las empresas frente a la presión sindical? No tienen otro remedio que emplear parte de esa corriente de dinero en hacer frente a esas mayores remuneraciones. Y al proceder en esta forma tienen necesariamente que disminuir el dinero que hubieran debido destinar al acrecentamiento de la producción. Se debilita o se contrae pues el ritmo de la producción en proceso —según la intensidad de la restricción monetaria. He aquí el fenómeno que no se daba antes, a saber, alza de remuneraciones y de precios, por un lado, encogimiento de la producción y el empleo, por otra. ¿Me comprenden?

— *Es claro su razonamiento; pero debe examinarse qué pasa después. ¿No cree que el desempleo terminará por quebrar el poder sindical y político, hacer bajar las remuneraciones y contener finalmente el alza de los precios, terminando así con la espiral?*

— Si no hay represión del poder sindical y político por parte del Estado, no creo que suceda lo que ustedes dicen. Pero admitamos por un momento que sea así; supongamos que ese poder se ha disuelto en virtud del empleo de la fuerza por el Estado. La autoridad monetaria podrá entonces seguir una política expansiva para animar la recuperación de la economía. Se corregirá el desempleo y la fuerza de trabajo pugnará nuevamente por recuperar el nivel de remuneraciones y superarlo después. Se caerá de esta manera en un nuevo ciclo de pugna distributiva, salvo que continúe la represión sindical y política.

¿Podrán seguir hablando entonces los adeptos de Milton Friedman de libertad política y eficacia reguladora del mercado mediante la libertad económica?

— *¿Está usted impugnando también al mercado?*

— De ninguna manera. Hay que hacer una distinción tajante entre el mercado y la virtud reguladora que se le atribuye. Debe examinarse la estructura social que está detrás del mercado, las mutaciones que en ella ocurren, así como el juego de relaciones de poder que surge de todo ello. El mercado en sí mismo es un mecanismo eficaz, y tiene una gran significación política. Pero no se pida al mercado lo que sencillamente no puede dar.

Como ya he explicado, la heterogeneidad de la estructura permite, principalmente a los estratos superiores, apropiarse del excedente económico a medida que penetra la técnica productiva de los centros. Y como no lo emplean a fondo en acumulación de capital reproductivo, dado su consumo privilegiado, la insuficiente acumulación no permite absorber con creciente productividad los estratos inferiores que quedan relegados en el fondo de la estructura social, fenómeno este que se acentúa por el extraordinario aumento de la población. He mencionado en el mismo sentido la succión de ingresos por los centros. Nada de esto puede corregirse espontáneamente por el mercado.

— *Usted también suele mencionar la hipertrofia del Estado, que conspira contra la acumulación, por donde habría una cierta coincidencia con Milton Friedman.*

— Con una gran diferencia, sin embargo. Porque esa hipertrofia en buena parte se debe a las fallas dinámicas del sistema, a su insuficiencia para absorber fuerza de trabajo y a la arbitraria apropiación del fruto del progreso técnico. El Estado cumple una función absorbente, sobre todo en los estratos intermedios. Pero la cumple mal, porque se trata en parte de una absorción espuria de fuerza de trabajo que realmente no se necesita. Además, los diversos servicios sociales que presta el Estado se justifican en gran parte por las grandes desigualdades distributivas del sistema. Pero esto no es todo. El Estado es también un reflejo de cambiantes

relaciones de poder, sin excluir, desde luego, la influencia del poder militar sobre sus gastos. Y, además, está muy lejos de ser eficiente en su funcionamiento. Más que hipertrofia, debiéramos hablar de una obesidad del Estado que le impide ser ágil y eficaz en el cumplimiento de sus funciones.

5. *La asignación de recursos*

— *Decía usted que el mercado es un mecanismo eficaz en sí mismo. ¿Le reconoce usted esta eficacia en cuanto a la asignación de los recursos productivos?*

— La reconocería si se resolviera fuera del mercado, subrayo esta expresión fuera del mercado, el problema de la acumulación y el de las grandes disparidades estructurales en la distribución del ingreso, que deben distinguirse de las disparidades funcionales. Entonces la asignación de recursos sería correcta, pero aún así, hay que tener en cuenta que el mercado no sólo carece por sí mismo de horizonte social, sino también de un horizonte dilatado de tiempo, y hay que guiarlo con sentido de previsión. Esta falta de previsión en el juego de las leyes del mercado la estamos comprobando ahora en ciertas manifestaciones dramáticas de la ambivalencia de la técnica. Me refiero a la explotación irresponsable de recursos naturales agotables y al deterioro del medio ambiente. ¿Creen ustedes que las leyes del mercado han llevado en este caso a la asignación racional de factores productivos?

— *Por supuesto que no; sería desconocer la evidencia misma de los hechos. Pero no cabe duda que el mercado permite corregir esas fallas mediante el sistema de precios, como también lo ha expresado Milton Friedman.*

— Reconozco que el sistema de precios ofrece una buena solución, siempre que se tomen deliberadamente ciertas medidas fundamentales. Es indudable que el alza de precios del petróleo contribuirá a restringir el consumo y alentar la producción. ¿Pero acaso el mecanismo del mercado hizo subir espontáneamente los precios? Durante varios decenios los precios reales del petróleo estuvieron descendiendo persistentemente, a pesar de tratarse de un recurso en vías de agotarse. ¿Cómo explican ustedes esta grave falla en la asignación de recursos en el juego de las leyes del mercado?

— *La explicación parece muy clara. Las leyes del mercado no han operado libremente, pues la competencia se ha restringido muy seriamente. Unas pocas compañías han dominado el mercado y fijado precios indebidamente bajos.*

— Es muy cierto lo que dicen acerca de las serias limitaciones de la competencia. ¿Pero creen ustedes que si hubiera habido muchas empresas en plena competencia —como suponía Adam Smith—, ello hubiera hecho subir los precios? El interés de las empresas les hubiera llevado a aumentar la producción para elevar sus ganancias; después, la competencia entre ellas habría provocado la disminución de los precios a expensas de sus márgenes. De manera que el aumento del consumo habría sido aún más intenso, en desmedro de otras fuentes de energía y de otras consecuencias muy lamentables. Por lo demás, los países productores carecían de poder para defender el petróleo que se malbarataba.

— *Pero reconoce usted que el alza de los precios tendrá la virtud, por un lado, de disminuir el ritmo del consumo y, por otro, estimular el desenvolvimiento de otras formas de energía.*

— Lo reconozco plenamente. Pero tengan en cuenta que no se trata de precios que el mercado ha establecido espontáneamente, sino de precios deliberados que los países productores se han visto forzados a adoptar para corregir la grave situación a la que se había llegado.

Tampoco tuvo el mercado sentido de previsión en materia de deterioro del medio ambiente. Y el Estado ha debido hacer lo que el juego de leyes del mercado no pudo resolver. Ha tenido que imponer medidas limitativas que significan mayores precios, ya sea por el mayor capital requerido para evitar la contaminación, o por impuestos que inciden sobre los precios. El problema radica ahora en que el costo social de todo esto se distribuya equitativamente.

— *Los elementos abordados constituyen materia que nos llevará a meditar mucho antes de formarnos un juicio definitivo. Quisiéramos, de todos modos, mantener este mismo diálogo con respecto a los maestros neoclásicos. Pero usted sólo nos habló de Milton Friedman, dejando de lado a un neoclásico tan eminente y vigoroso como Friedrich von Hayek.*

II

El pensamiento de Friedrich von Hayek

1. *Sus grandes lineamientos*

— Me había reservado para considerar algunas de sus ideas. Creo que ha llegado ahora la oportunidad, aunque les invitaré más adelante a volver al profesor Friedman.

Siempre he seguido con interés la profusa obra de Friedrich von Hayek, pero en esta oportunidad me referiré sólo a un artículo reciente titulado "El ideal democrático y la contención del poder",[8] debido a que representa una buena síntesis de sus ideas políticas, sobre todo de su defensa del Estado liberal en su acepción primigenia y del principio de la libertad personal que le es inherente.

Como en el caso del pensamiento de Milton Friedman, antes de emprender un diálogo, quisiera que nos entendiéramos acerca de las ideas primordiales de von Hayek.

Ante todo, me parece que en el trasfondo de estas ideas, como en el caso anterior, se encuentra el concepto fundamental de las teorías neoclásicas. Recuerden ustedes que, según este concepto, cuando rige plenamente la libre competencia, los ingresos de los individuos tienden a igualarse con su respectiva aportación al proceso productivo. Tal es la ética subyacente en el razonamiento neoclásico. Una ética que, por cierto, dista mucho de cumplirse en la realidad.

Dado este concepto, toda restricción a la libre competencia es arbitraria, porque viola ese principio de equidad distributiva, si se me permite emplear mis propias expresiones. Como también será arbitraria toda intervención del Estado que transfiera ingresos de unos grupos sociales a otros, violando también las leyes del mercado. No hay que perturbar en forma alguna su papel de supremo regulador de la economía.

Como aparentemente estamos de acuerdo, proseguiré mi interpretación, si ustedes no se oponen. De lo que acabo de expresar se desprenden conclusiones muy importantes. Es necesario que la Constitución limite el poder de las asambleas legislativas y también el poder de las mayorías, para evitar aquellas violaciones.

Una constitución esencialmente democrática —en el correcto sentido de este concepto— consagra derechos humanos esenciales, y si una mayoría legislativa no los respeta, cae en lo arbitrario, en la más flagrante violación de la Constitución.

Define von Hayek lo arbitrario de la siguiente forma: "'Arbitrario' significa ... acción establecida por una voluntad particular que no está restringida por una regla general, independientemente de si esta voluntad es la voluntad de uno o de una mayoría. En consecuencia, no es el acuerdo de una mayoría sobre una acción particular, ni siquiera su conformidad con una constitución, sino sólo la buena voluntad de un cuerpo representativo para someterse a la aplicación universal de una regla que requiere esa acción particular, lo que puede aceptarse como evidencia que sus miembros consideran justo lo que deciden."[9]

Lo mismo ocurre cuando la mayoría interfiere en las leyes del mercado. Sería una arbitrariedad al margen de los principios consagrados por la Constitución.

— *Puesto que tiene usted a mano el escrito de von Hayek, le pedimos nos lea los párrafos pertinentes. ¿De dónde surge la Constitución? ¿Quiénes la aprueban?*

— La Constitución es la expresión de un consenso colectivo, o sea es en "el consentimiento de las personas en el cual descansa todo el poder y la coherencia del Estado. Si ese consentimiento sólo aprueba el dictamen y la ejecución de reglas generales de conducta justa, y a nadie se le otorga poder para ejercer la coerción excepto para la ejecución de estas reglas (o temporalmente durante una interrupción violenta del orden por algún cataclismo), incluso el más alto poder constituido puede ser limita-

[8] *Estudios Públicos*, No. 1, diciembre de 1981 (Santiago de Chile).

[9] Friedrich von Hayek, *op. cit.*, pp. 31 y 32.

do. Por cierto, la demanda de soberanía del Parlamento en un comienzo sólo significó que no reconocía ninguna voluntad superior a él; sólo gradualmente llegó a significar que podía hacer cualquier cosa que deseara. Ello no sigue necesariamente de lo primero, porque el consentimiento sobre el cual se apoya la unidad del Estado y por ende el poder de cualquiera de sus órganos sólo puede restringir el poder, pero no conferir poder positivo para actuar.

"Es la obediencia lo que crea poder y el poder así creado se extiende sólo tan lejos como lo permita el consentimiento de las personas. Debido al olvido de esto último, la soberanía de la ley se convirtió en lo mismo que la soberanía del Parlamento. Y mientras la concepción del imperio de la ley presupone un concepto de ley definido por los atributos de las reglas, no por su fuente, *hoy las asambleas legislativas ya no se llaman así porque hacen las leyes, sino que las leyes se llaman así porque emanan de las asambleas legislativas*, cualquiera sea la forma o contenido de sus resoluciones".[10]

No se trata pues de una 'voluntad' superior que limita el poder —insiste von Hayek—, sino el consentimiento de las personas.

Ese consenso, sobre el que se sustenta la Constitución, tiene que limitar el poder de las asambleas legislativas frente a las leyes del mercado. Así pues "toda presión sobre el gobierno para que use sus poderes coercitivos en beneficio de grupos particulares, es dañina para la generalidad".

Veamos en qué consisten estas presiones. Ante todo la presión que pueden ejercer las grandes firmas o corporaciones.

Esta presión, sin embargo, no es comparable a la de la organización del trabajo, que en la mayoría de los países ha sido autorizada por ley o por fuero para utilizar poderes coercitivos para ganar apoyo para sus políticas. "Al conferírseles, por razones supuestamente 'sociales', privilegios únicos a los sindicatos de los que difícilmente disfruta el mismo gobierno, las organizaciones de trabajadores han sido capaces de explotar a otros trabajadores privándolos totalmente de la oportunidad de un buen empleo. Si bien este hecho es todavía convencionalmente ignorado, en la actualidad los principales poderes de los sindicatos descansan completamente en el permiso que tienen para usar el poder de evitar que otros trabajadores hagan el trabajo que desearían hacer."[11]

Pero no se trata solamente de las restricciones a la competencia autorizada por las asambleas legislativas, sino también de las interferencias directas del gobierno en materia de distribución del ingreso. Así nos dice el eminente profesor:

"En la medida que sea legítimo que el gobierno use la fuerza para efectuar una redistribución de los beneficios materiales —y esto es la esencia del socialismo—, no puede haber contención a los instintos rapaces de todos los grupos que quieren más para ellos. Una vez que la política se convierte en un tira y afloja por las porciones de la torta del ingreso, un gobierno decente es imposible. Esto requiere que todo uso de coerción para asegurar un cierto ingreso a grupos específicos (más allá de un mínimo fijado para todos aquellos que no pueden ganar más en el mercado) sea proscrito como inmoral y estrictamente antisocial."[12]

Y agrega algo más adelante: "una vez que le damos licencia a políticos para interferir en el orden espontáneo del mercado para beneficiar a grupos particulares, ellos no pueden negarle tales concesiones a ningún grupo del cual dependa su respaldo", lo cual conduce "a una dominación siempre creciente de los políticos sobre el proceso económico".[13]

Y añade enseguida: "dar una licencia general a los políticos para otorgar beneficios especiales a cambio de apoyo político, necesariamente destruirá el orden del mercado que sirve al bien general, y lo reemplazará por un orden impuesto a la fuerza, determinado por algunas voluntades humanas arbitrarias".[14]

De todo esto se desprende una conclusión definitiva y terminante: "En su actual forma ilimitada, la democracia ha perdido gran parte de la capacidad de servir como una protección en contra del poder arbitrario. Ha dejado de ser un salvaguardia de la libertad personal, una restricción al abuso del poder gubernamental; lo que se esperaba demostraría ser cuando se

[10] *Ibídem*, pp. 25 y 26. (Subrayado en el original.)

[11] *Ibídem*, p. 65.
[12] *Ibídem*, pp. 72 y 73.
[13] *Ibídem*, p. 73.
[14] *Ibídem*, p. 74.

creía ingenuamente que, en tanto el poder estuviese sujeto a control democrático, se podría prescindir de todas las demás restricciones al poder gubernamental. Por el contrario, ha llegado a ser la causa principal de un crecimiento progresivo y acelerado en el poder y peso de la máquina administrativa".[15]

Todo esto lleva a la progresiva desintegración del sistema y a "recurrir en la desesperación a algún tipo de régimen dictatorial".[16]

2. *La arbitrariedad del excedente y la arbitrariedad de la redistribución*

— Me detengo aquí para preguntarles: ¿qué piensan ustedes de todo esto?

— *Pues nos parecen muy lógicas las ideas expresadas por Friedrich von Hayek, muy lógicas si se parte de la premisa mencionada por usted al comienzo, o sea el supremo papel regulador de las leyes del mercado. Si se violan dichas leyes, como acaba de verse, se va fatalmente a gobiernos de fuerza. Es interesante anotar que si bien usted no acepta esa premisa concerniente a las leyes del mercado en su crítica del capitalismo periférico, llega a un desenlace político similar. ¿Estamos en lo cierto?*

— Comentaremos esto último más adelante; en cuanto a lo anterior, es correcta la interpretación de ustedes. Si admitimos la validez de esa premisa, todo viene por añadidura; pero carece por completo de validez, como traté de demostrarlo al referirme al pensamiento friedmaniano.

Conviene insistir al respecto, pues es muy importante. Tanto un autor como el otro sostienen que es arbitrario interferir en las leyes del mercado. Pero ambos se niegan a reconocer la existencia del excedente económico y su apropiación, sobre todo por parte de quienes concentran en sus manos la mayor parte de los medios productivos. A la luz de los razonamientos neoclásicos, también serían arbitrarios tanto esta apropiación como el hecho de que el excedente no tienda a eliminarse por el juego de la competencia.

Según esta interpretación mía, la arbitrariedad no radica en las desviaciones del sistema, en la violación de las leyes del mercado, sino intrínsecamente en el sistema mismo, en un sistema cuya dinámica depende fundamentalmente de la necesidad de que el excedente se acreciente en forma continua en vez de aquella eutanasia a la que se llegaría prosiguiendo los razonamientos neoclásicos.

— *¿Cómo se explica usted que no se tenga en cuenta este fenómeno?*

— Pues en mi larga existencia he visto hombres brillantes empecinarse en la afirmación de ciertos dogmas. Diría que cuanto más brillantes, tanto más se encierran en sus dogmas, y más se exalta su dialéctica para afirmar la verdad absoluta que contienen. No olviden, además, que la así llamada ciencia económica es muy nueva comparada con otras disciplinas científicas. Pero retomemos el hilo de nuestra discusión.

— *Nos parece bien hacerlo. Le manifestamos hace un momento que, a pesar de sus diferencias fundamentales con Friedrich von Hayek, usted llega a una conclusión parecida cuando sostiene que, si mal no le hemos comprendido, en el curso avanzado de las mutaciones estructurales del sistema se tiende al empleo dictatorial de la fuerza.*

— Así es en efecto. Pero les ruego aguardar un instante antes de llegar a este punto de enorme significación. Quisiera insistir sobre una gran diferencia que existe entre el razonamiento de nuestro autor neoclásico y de quien está dialogando con ustedes, y hace bastante tiempo dejó de serlo.

Para von Hayek los trastornos del sistema, en cuanto a la distribución del ingreso, obedecen al hecho de que hay grupos sociales que interfieren en el juego de las leyes del mercado para apropiarse de lo que otros grupos han obtenido según su aportación al proceso productivo. Para mí el problema comienza antes, esto es, cuando ciertos grupos sociales se apropian del fruto del progreso técnico que debió distribuirse entre todos según su aportación productiva.

— *Si le entendimos bien, usted sostiene que hay grupos sociales privilegiados que se apropian del fruto de la productividad del sistema e impiden que este fruto se distribuya según la racionalidad de las leyes del mercado que suponen los economistas neoclásicos.*

[15] *Ibídem*, p. 58.
[16] *Ibídem*, p. 75.

— La interpretación de ustedes no podría ser más correcta. Y a riesgo de repetición, podría decirse que a la arbitrariedad de esa apropiación primaria sigue la arbitrariedad de la redistribución en el juego de relaciones de poder. Y cómo en esta pugna distributiva no hay principio regulador alguno, el sistema tiende a su crisis.

— *Explíquenos, sin embargo, por qué esta tendencia a la crisis no se ha presentado antes en el desenvolvimiento del capitalismo periférico.*

— Trataré de hacerlo. La tendencia a la crisis es una consecuencia de las mutaciones estructurales del sistema conforme penetra la técnica de los centros. Hay fases estructurales durante las cuales no existe, o es muy débil, el poder redistributivo de la fuerza de trabajo, por ser incipiente el proceso de democratización; de democratización genuina y no aparente o manipulada. Pues bien, cuando avanza este proceso, la fuerza de trabajo va adquiriendo poder para compartir los sucesivos incrementos de productividad y para resarcirse de los impuestos y demás cargas de un Estado que tiende a la obesidad, por las razones antes explicadas. Y cuando esta pugna, cada vez más conflictiva, no permite seguir cumpliendo la exigencia dinámica de acrecentar continuamente el excedente, sobreviene la crisis y la espiral inflacionaria que trastorna el sistema.

3. *Aparentes analogías y grandes diferencias*

— *Aquí está precisamente lo que decíamos; usted desemboca en una conclusión semejante a la de von Hayek.*

— Semejante sí, pero muy diferente en su explicación. Porque para von Hayek la crisis se debe, en última instancia, a que el abuso de la mayoría democrática ha violado las leyes del mercado. En tanto que yo sostengo que la crisis responde a un sistema que tiene un vicio original, porque no permite que las leyes del mercado cumplan el papel redistributivo que se les atribuye.

— *Ahora comprendemos. ¿Pero cuáles serían las consecuencias de dos tesis que, a pesar de ser tan diferentes, tan contrarias en su significación, parecerían conducir fatalmente a un mismo desenlace?*

— Procuraré responder a esta pregunta tan importante. Para von Hayek y para Friedman hay que establecer una limitación constitucional que impida las restricciones a la competencia, ya se trate de combinaciones de empresas o de sindicatos de trabajadores, y que impida a la vez transferencias arbitrarias de ingreso entre los grupos sociales. En cambio, yo propongo transformar el régimen de acumulación y distribución.

— *Antes de explayarse al respecto, le ruego me permita una digresión. Usted no ha comentado una afirmación de von Hayek (y también de Friedman) según la cual los sindicatos, al fijar arbitrariamente los salarios, impiden el empleo de otros trabajadores.*

— Esta es la tesis muy difundida ahora en ciertos artículos de divulgación neoclásica. El desempleo se explicaría por la elevación artificial de salarios que consiguen los sindicatos; estos salarios tendrían que ser tan bajos como fuese necesario para llegar al equilibrio de oferta y demanda de trabajo. Supongamos que sea así. Sin embargo, se olvida algo muy importante en este razonamiento. En efecto, si bajan los salarios, también tendrían que reducirse los precios según las leyes del mercado; pero creo haberles demostrado que los precios no descienden, sino que sube el excedente. Estos fenómenos mal pueden explicarse ignorando la estructura social.

— *Estaba usted refiriéndose a ciertas limitaciones constitucionales que, según von Hayek, debieran asegurar el libre juego de las leyes del mercado. ¿Cuáles serían estas limitaciones?*

— Ante todo limitaciones que impidan aquellas combinaciones de empresas y trabajadores. Enseguida, un límite que no permita que los gastos del Estado excedan de una cierta proporción del producto global, para así poner freno a las transferencias arbitrarias de ingresos que decidan las mayorías parlamentarias. Y, finalmente, un impuesto negativo o subsidio para aliviar la suerte de aquellos que, así lo supongo, obtienen muy bajos ingresos, sea por su escasa aportación al proceso productivo o por alguna otra razón moralmente aceptable.

— *Se comprenden muy bien estas proposiciones a la luz de los principios neoclásicos. Pero como ya vamos penetrando en su pensamiento, suponemos que usted ha de tener objeciones.*

— Por supuesto que las tengo. En efecto, se

sigue prescindiendo del excedente estructural; recuerden lo que antes he manifestado. El hecho de que los precios no desciendan de acuerdo con la creciente productividad no obedece a las combinaciones de empresas, sino al mecanismo de apropiación del excedente que impide la difusión social del fruto de la productividad por obra de la competencia. Las combinaciones modifican la distribución interna del excedente, pero no influyen sobre su cuantía.

Por otro lado, la disolución del poder sindical significaría acrecentar el ritmo de crecimiento del excedente. Si este fenómeno fuera acompañado de un proceso espontáneo de descenso de los precios, en la medida en que no aumentaran las remuneraciones, nada tendríamos que objetar. Pero como bien sabemos, el sistema está muy lejos de funcionar así.

Es cierto que podría aumentar la acumulación si el excedente se acrecentara así por la eliminación del poder sindical o la limitación de los gastos del Estado. Y ello podría tener efectos positivos en ciertas fases del desarrollo. ¿Y si, por el contrario, el excedente así acrecentado se dedicara al consumo, qué ocurriría?

— Esto es lo que, justamente, queríamos decirle. Para que esas limitaciones preconizadas por nuestros autores neoclásicos tuvieran efectos dinámicos positivos, sería necesario limitar asimismo el consumo privilegiado. ¿Qué pensaría usted al respecto?

4. *El uso social del excedente*

— Ahora veo que ustedes están entreviendo el buen camino. Es necesario limitar el consumo privilegiado para elevar la acumulación e impulsar la eficacia absorbente del sistema; será la mejor forma de lograr una distribución dinámica del ingreso. Pero es claro que se necesitaría además una cierta redistribución directa del ingreso, a expensas, sobre todo, del consumo privilegiado, o si se quiere llamarle como lo hace Milton Friedman, un impuesto negativo.

Todo esto, sin embargo, no podría concebirse como una serie de medidas fragmentarias e inconexas, deben formar parte de un concepto racional de uso social del excedente.

— Le interrumpimos para formularle una pregunta, a nuestro juicio, de extrema importancia. ¿Será necesario transferir al Estado la propiedad y gestión de los medios productivos para conseguir el propósito que usted acaba de enunciar?

— No, terminantemente no. Estó es lo que se me atribuye muy equivocadamente. Son las mismas empresas de donde surge el excedente quienes tendrían que distribuirlo entre acumulación, mejoras redistributivas y gastos del Estado, mediante la compresión de aquella parte del excedente que se dedica al consumo exagerado o se transfiere exageradamente al exterior.

— ¿Está usted proponiendo que las empresas desempeñen este papel importantísimo por su propia determinación?

— De ninguna manera. Las empresas serían ejecutoras del uso social del excedente. La decisión tiene que resultar de un consenso colectivo, un consenso consagrado en la Constitución que impida a las empresas disponer arbitrariamente del excedente. Como advertirán ustedes, me inspiro en Friedrich von Hayek en cuanto al consenso constitucional; un consenso que determine los principios generales que han de guiar el uso social del excedente. Las mayorías legislativas tendrán que seguir estos lineamientos en sus decisiones concretas, pero no podrían modificarlos; la modificación tendría que ser objeto de reformas constitucionales. Trato de explicar todo esto en mi libro, y no me pidan ustedes entrar a fondo ahora en la materia.

— Bien, pero permítanos mencionar un punto de gran significación política; habla usted de un consenso consagrado en la constitución, y dice usted que se inspira en Von Hayek.

5. *Cambios en la estructura del poder*

— Es desde luego una coincidencia en el procedimiento, pero no en el objetivo buscado. Mi objetivo es fundamentalmente diferente del que se propone von Hayek. Para conseguir lo que persigue este economista, sería necesario un cambio regresivo en la estructura del poder, en claro detrimento de la fuerza de trabajo. Por el contrario, el objetivo de usar socialmente el excedente exige un cambio progresivo de la estructura del poder, en detrimento de quienes se apropian y retienen una proporción considerable del excedente.

— Nos habla usted de un cambio regresivo en

la estructura del poder en detrimento de los trabajadores en su sentido más amplio. ¿Qué relación tiene esto con su tesis acerca del empleo de la fuerza para hacer frente a la crisis del sistema?

— Se trata en verdad de dos formas de expresar lo mismo. Les manifesté antes que cuando los trabajadores han adquirido gran poder sindical y político, es imposible dominar la crisis con una política monetaria restrictiva. No se evita el alza de precios, acaso se logre atenuarla, y se provoca la contracción de la economía y el desempleo. Se acude entonces al empleo de la fuerza para dominar el poder sindical y político de los trabajadores. Y a esto llamo un cambio regresivo en la estructura del poder.

— *Esto parecería conducir a una conclusión política muy grave. ¿No se concibe otra forma que el empleo de la fuerza para que los trabajadores acepten el imperio irrestricto de las leyes del mercado?*

— Pues les digo francamente a ustedes que he llegado a esta conclusión. ¿Estarían ustedes dispuestos a aconsejar a los trabajadores que no empleen su poder redistributivo para asegurar el crecimiento continuo del excedente económico en manos de los estratos superiores?

— *Bueno, acaso pudiéramos ofrecer este consejo si al mismo tiempo se pusiera un límite al consumo privilegiado, a fin de aumentar la acumulación y mejorar la distribución. ¿Qué diría usted?*

— Tengan en cuenta que esta limitación del consumo, si ha de alcanzar dimensiones eficaces, exigiría aquel cambio progresivo en la estructura del poder. Sucede, sin embargo, que cuando se llega al empleo de la fuerza para resolver la crisis del sistema se suprime el poder sindical y político sin tomar medidas que limiten el consumo privilegiado. Por el contrario, se suprime aquel poder para restablecer la dinámica del excedente. Y esto da nuevo impulso al consumo privilegiado.

— *¿No se concibe que los estratos superiores lo hagan espontáneamente, amparados por un régimen de fuerza, y aumenten sin coerción alguna su coeficiente de acumulación?*

— Sí, se concibe, como dicen ustedes. Si así fuera, mejoraría la aptitud dinámica del sistema, aunque con el gran costo social y político que significa un régimen de fuerza. Observen ustedes la realidad, los casos concretos, para ver qué pasa en casos semejantes.

— *¿No niega usted, de este modo, la posibilidad de que el restablecimiento dinámico del excedente permita alcanzar una tasa satisfactoria de desarrollo y eliminar la inflación en un régimen de fuerza?*

— No lo niego. Sería necesario para ello una política coherente y sistemática, y la prueba terminante de que se sigue una política de esta índole sería el acrecentamiento del ritmo de acumulación a expensas del consumo privilegiado, a fin de mejorar progresivamente el empleo y la distribución. Creo también que sería posible contener la inflación social.

— *¿Pero realmente podrían conseguirse esos y otros objetivos dinámicos? Quisiéramos en este aspecto su franca opinión.*

— Yo creo que sí, si esto es lo que realmente se persigue. Pero al examinar los hechos, sin embargo, me he convencido que una vez restablecida la dinámica del excedente en favor de los estratos superiores y en detrimento de la fuerza de trabajo, la inflación se vuelve tolerable para los grupos sociales dominantes, provenga ésta de factores internos o externos. Y si a ello se agrega que no se consigue impulsar resueltamente la economía, y que en algunos casos se eleva la desocupación ¿no creen ustedes que el empleo de la fuerza debe terminar en una tremenda frustración? Una tremenda frustración para todos aquellos que han creído sinceramente en la eficacia de las leyes del mercado. No así para aquellos que aumentan extraordinariamente su poder económico: exaltan la libertad que tuvieron para hacerlo, lo cual es incompatible con la libertad de los demás.

Esto es lo que no ven ni Friedman ni von Hayek. No quieren reconocer que los principios neoclásicos sólo pueden aplicarse bajo un régimen de fuerza. ¿Aceptan ustedes que pueda implantarse la libertad económica suprimiendo la libertad política? ¿Habrá para ello un consenso constitucional?

III

Otra vez Milton Friedman

1. *Protección y subsidio*

— Para mantener la secuencia de nuestro diálogo, les había propuesto comentar el pensamiento de von Hayek y retomar el hilo posteriormente. Ha llegado ahora el momento de hacerlo.

En la CEPAL siempre nos hemos preocupado por cierta tendencia latente al desequilibrio exterior en la periferia. Es cierto que M. Friedman no considera en especial el desequilibrio periférico, sino el que acontece eventualmente en los centros. Pero no por ello hay por qué acudir a medidas de intervención.

Sostiene, en efecto, que el desequilibrio comercial provocado por factores externos se corrige espontáneamente por el juego de los tipos de cambio. Aquí tengo el libro, y para evitar confusiones conviene releer la parte pertinente. Dice así:

"Supongamos que, para empezar, 360 yens equivalen a un dólar. A este tipo de cambio, vigente durante varios años, supongamos que los japoneses pueden producir y vender todo por menos dólares de lo que podemos hacerlo en los Estados Unidos: televisores, automóviles, acero e incluso brotes de soja, trigo, leche y helados. Si tuviésemos libertad de comercio internacional, trataríamos de adquirir todas nuestras mercancías en el Japón. Esto parecería confirmar los temores de quienes defienden los aranceles; nos veríamos inundados de mercancías japonesas y no podríamos vender nada en contrapartida.

"Antes de que levanten sus manos horrorizados, prosigamos con el análisis. ¿Cómo pagaríamos a los japoneses? ¿Les ofreceríamos dólares en billetes? ¿Qué harían con ellos? Hemos partido de que al cambio de 360 yens por un dólar todo es más barato en el Japón, por lo que en el mercado norteamericano no habría nada que quisiesen comprar. Si los exportadores japoneses desearan quemar o enterrar los billetes, sería fantástico para nosotros. Obtendríamos toda clase de mercancías a cambio de trozos de papel verde que podemos producir en gran abundancia y a bajo costo. Dispondríamos de la industria exportadora más maravillosa que se pudiese concebir.

"Naturalmente, los japoneses no nos venderían mercancías útiles con el fin de obtener inútiles trozos de papel para quemarlos o enterrarlos. Al igual que nosotros, quieren obtener algo real a cambio de su trabajo. Si todas las mercancías fuesen más baratas en el Japón que en los Estados Unidos al cambio de 360 yens por un dólar, los exportadores tratarían de desembarazarse de sus dólares, procurarían venderlos al cambio de 360 yens por un dólar al objeto de comprar las mercancías japonesas más baratas. Pero ¿quién querría comprar los dólares? Lo que es cierto para el exportador japonés lo es también para todos los habitantes del Japón. Nadie desearía dar 360 yens a cambio de un dólar si con 360 yens se pudiesen comprar más cosas en el Japón que con un dólar en los Estados Unidos. Los exportadores, al descubrir que nadie querría comprar sus dólares a 360 yens, estarían dispuestos a cobrar menos yens por un dólar. El precio de un dólar expresado en yens disminuiría: 300 yens por un dólar, 250 yens o 200 yens. Enfoquemos las cosas al revés: necesitarían un número creciente de dólares para adquirir un número dado de yens japoneses. Las mercancías japonesas expresan su precio en yens, con lo que su precio en dólares aumentaría. A la inversa, las mercancías estadounidenses expresan su precio en dólares, por lo que cuantos más dólares obtuviesen los japoneses por un número dado de yens, más baratas resultarían las mercancías estadounidenses para los japoneses dispuestos a pagar en yens.

"El precio del dólar expresado en yens disminuiría hasta que el promedio del valor en dólares de las mercancías que los japoneses comprasen a los Estados Unidos fuese más o menos igual al valor en dólares de las mercancías que los Estados Unidos comprasen al Japón. A este precio, todo el que quisiese comprar yens con dólares encontraría a alguien que estaría dispuesto a venderle yens a cambio de dólares".[17]

[17] Milton y Rose Friedman, *op. cit.*, pp. 41-43.

— *Otra vez nos encontramos con un razonamiento seductor por su simplicidad. El mercado resuelve por sí solo el desequilibrio sin que tenga que intervenir el Estado. Nos interesa ahora saber que piensa usted al respecto.*

— Examinemos este asunto tomando como punto de partida varios hechos indiscutibles, y siempre con relación a la periferia. Primero, el desarrollo económico trae consigo un intenso crecimiento de la demanda, sobre todo de bienes industriales. Segundo, las exportaciones primarias de la periferia son insuficientes para que esta demanda pueda satisfacerse con ellas, salvo casos excepcionales; de ahí que la industrialización sea una exigencia ineludible del desarrollo. Y, tercero, la industrialización es también indispensable para absorber la gran masa de la fuerza de trabajo que no puede emplearse en la producción primaria, sea destinada al consumo interno o a la exportación. Y cuanto más penetre la técnica en la producción primaria, mayor será la necesidad de industrialización.

Si no se oponen a este punto de partida, seguiremos con el razonamiento.

Para satisfacer esta demanda sólo se presentan dos posibilidades y la combinación entre ambas: una de ellas consiste en desarrollar la producción interna de los bienes industriales con tecnologías que están a nuestro alcance, y exportar una parte de estos bienes para importar otros bienes industriales que no podríamos fabricar por su complejidad tecnológica o por carecer de los recursos naturales necesarios. Se trataría de una industrialización con gran apertura exterior.

La otra posibilidad sería poner el acento en la producción para el mercado interno, sustituyendo importaciones, más que en las exportaciones industriales. ¿Qué preferirían ustedes?

— *Nos parece que la primera posibilidad sería la más conveniente, pues nos permitiría obtener las ventajas bien reconocidas del intercambio.*

— Yo también estoy de acuerdo con ustedes, y volveremos después sobre este aspecto. Por el momento, quiero referirme a las diferencias de costos industriales entre centro y periferia debido a la superioridad técnica y económica de los primeros, sobre lo cual también me explayaré más adelante.

Esto es al mismo tiempo un hecho indiscutible. Los costos superiores de la industrialización periférica significan un obstáculo considerable, ya se trate de exportar bienes industriales en competencia con los bienes de los centros, o de producirlos internamente, en competencia también con dichos bienes. ¿Están ustedes de acuerdo?

— *Por supuesto. Estos son hechos que existen independientemente de consideraciones teóricas. Proseguimos escuchándolo.*

— Pues bien, para Miton Friedman la solución está al alcance de la mano. Si debido a los costos superiores se exporta menos de lo necesario y se importa más de lo debido y ocurre un desequilibrio, éste se corregirá solo, pues el desequilibrio traerá consigo la devaluación monetaria, y en esta forma se abaratarán las exportaciones y encarecerán las importaciones sin necesidad de que el Estado intervenga.

— *Sin duda que se trata de una consecuencia lógica de la teoría friedmaniana.*

— Si bien se reflexiona, los efectos momentáneos de la devaluación serían semejantes a los de la protección o el subsidio, ¿por qué oponerse entonces a la protección para hacer posible la producción interna defendiéndola de las importaciones excesivas? ¿Y por qué oponerse a un subsidio equivalente a la protección a fin de promover las exportaciones? Yo prefiero francamente esto último, y voy a explicarles los motivos. Sospecho; sin embargo, que ustedes se inclinarán por la propuesta de Milton Friedman.

— *No abriremos opinión hasta no conocer sus argumentos.*

— He aquí mis objeciones. La devaluación significa no sólo abaratar las exportaciones de bienes industriales que no son competitivas, sino las exportaciones primarias que sí son competitivas. Esto significa una pérdida de ingreso para el país considerado sobre todo en productos muy sensibles, donde el aumento de la oferta iría acompañado de un descenso de los precios que anule en todo o en parte el aumento del valor exportado, o que aun lo sobrepase.

— *Permítanos una interrupción. Quienes recomiendan la devaluación sugieren un impuesto a la exportación de los bienes competitivos, a fin de evitar este efecto adverso; pero los bienes no competitivos se verían favorecidos por la devaluación.*

— Reflexionen, sin embargo, en que el impuesto no sería consecuencia espontánea del juego del mercado, sino una acción deliberada del Estado. Sería una protección al revés, por decirlo así. Continúo con mis objeciones.

La devaluación significa modificar todo el sistema interno de costos y precios; por el contrario, la protección tendría efectos internos mucho más limitados, tanto más cuanto menor fuere el coeficiente de comercio exterior con respecto al producto global de la economía.

Finalmente, ese trastorno de costos y precios se traduce en el alza general de los precios, y trae consigo la necesidad de una serie de reajustes que, a la larga, impondrán una nueva devaluación, porque se habrán perdido aquellos efectos momentáneos a los que me refería.

— *Usted se opone entonces a las devaluaciones.*

— Aclaremos. Me opongo a este tipo de devaluaciones, y prefiero sin vacilación la protección o el subsidio equivalente, siempre que sean moderados y no abusivos, como sucede con frecuencia.

Pero no me opongo a las devaluaciones, por el contrario, las considero absolutamente necesarias, cuando se trata de ajustar el valor externo de la moneda a un aumento inflacionario de precios internos que excede a los precios internacionales. Es bien sabido que la sobrevaluación provoca serios desequilibrios, pues frena la exportación y alienta exageradamente la importación, en desmedro de la producción interna y el empleo.

— *Usted ha expresado antes su preferencia por una industrialización más orientada hacia la exportación que hacia la sustitución de importaciones. También es esta nuestra preferencia, como lo dijimos a su tiempo.*

— Así es, efectivamente. Pero que podamos seguir esta preferencia no depende sólo de la decisión de nuestros países, sino también de la de los países avanzados, y en gran medida. Dichos países ni han promovido en el pasado la industrialización de la periferia, ni han favorecido después sus exportaciones industriales.

2. *La índole centrípeta del capitalismo avanzado*

— *¿Sostiene usted que ésta ha sido una actitud intencionada?*

— No atribuyo a esos países un designio maligno, sino que es la consecuencia de la índole centrípeta del capitalismo avanzado, y es éste un hecho de gran significación, que conviene subrayar. La industrialización se ha desenvuelto históricamente en aquellos países y las incesantes innovaciones tecnológicas han provocado allí un enorme aumento de la productividad. Pero el fruto de esta productividad ha quedado en los mismos centros, no se ha difundido en la periferia a través de la disminución de los precios. Y como quiera que este fruto se haya distribuido socialmente ha quedado en los mismos centros, ha acrecentado allí la demanda, y esta demanda cada vez mayor ha estimulado las innovaciones y el desarrollo industrial.

En el curso de este proceso centrípeto no pudo haber llegado espontáneamente la industria a la periferia. Hasta que las crisis de los centros —primera guerra mundial, gran depresión, segunda guerra mundial— impusieron la industrialización para sustituir lo que no podría importarse. Por consiguiente, la sustitución no fue la consecuencia de una preferencia doctrinaria, sino una imposición ineludible de condiciones exteriores adversas. Y dado que los centros habían avanzado considerablemente en su técnica y en su acumulación de capital, la periferia comenzó a industrializarse en franca inferioridad. De ahí los mayores costos que exigen la protección y el subsidio. Y si bien esa inferioridad se va corrigiendo en ciertos bienes, aparece en otros debido a las incesantes innovaciones tecnológicas de los centros.

— *Pero después cambió todo este panorama y fue posible exportar.*

— Correcto, sobre todo durante los largos años de prosperidad de los centros, que se prolongan hasta mediados de los años setenta. Y hay países latinoamericanos que aprovecharon estas condiciones favorables y lograron resultados estupendos. Siguieron una política de subsidios y diversas formas de promoción de las exportaciones. ¡Violaron las leyes del mercado! Política que aún hoy, en plena crisis de los centros, sigue dando positivos resultados.

— *¿Cree usted que habría que extremar los esfuerzos en promover las exportaciones y abandonar la política de sustitución de importaciones?*

— Se trata de dos aspectos del mismo proble-

ma. Es necesario estimular las exportaciones y, a la vez, seguir desenvolviendo el mercado interno mediante la sustitución. A mi juicio, no es concebible que los centros abran sin restricciones sus puertas para recibir todo lo que necesitaríamos exportar, para hacer frente a las crecientes necesidades de importación que exige el desarrollo.

Por lo demás, ese asombroso aumento y diversificación de las exportaciones de manufacturas conseguido, se ha sustentado sobre las industrias antes creadas gracias a la sustitución de importaciones.

— *Sugiere usted entonces la combinación de ambas medidas. ¿Pero en qué proporciones deberían combinarse? ¿Dónde poner el mayor énfasis, en las exportaciones o en la sustitución?*

— Buena pregunta. Yo creo que ello depende en sumo grado de la actitud de los países avanzados. Bien saben ustedes que hay en ellos fuertes corrientes proteccionistas favorecidas por el desempleo, además de sus tendencias centrípetas. Los centros están lejos de seguir los consejos de Friedman, y no desbaratan todas las restricciones comerciales que frenan las exportaciones de la periferia. No se trata solamente de nuevas restricciones, sino de otras muy importantes que vienen de tiempo atrás, por ejemplo, el escalonamiento de derechos de aduana. Derechos muy reducidos, o ningún derecho, para las importaciones de materias primas, y derechos que suben cada vez más según el grado de elaboración en la periferia.

— *No deja de extrañarnos lo que usted acaba de mencionar, pues creíamos que en la Ronda Kennedy y en la Ronda Tokio se habían acordado políticas de amplia liberalización de las importaciones.*

— Así es, efectivamente. Pero esta política concierne especialmente al intercambio de los centros. Se trata en gran parte de bienes en que se manifiestan las innovaciones tecnológicas incesantes que en ellos acontecen, de bienes cada vez más complejos y de elevada densidad de capital. Clara expresión de la índole centrípeta del capitalismo avanzado. La periferia queda nuevamente en gran parte marginada, como antes había quedado al margen de la industrialización.

Y por el contrario, no ha llegado la liberalización a los bienes manufacturados de menor complejidad técnica que la periferia ha aprendido, o está aprendiendo a exportar. Si llegara esta liberalización, sería de enorme ventaja para nuestro desarrollo y también para los centros, pues importaríamos más de ellos, con las consiguientes ventajas de una división racional del trabajo.

Y aquí tienen ustedes la respuesta a su anterior pregunta. La combinación racional de medidas de exportación y sustitución de importaciones depende fundamentalmente del grado de liberalización de los centros. Estos años no son favorables debido a la crisis de éstos, pero sería un grave error debilitar el esfuerzo exportador y cejar en la lucha para conseguir que los centros cambien su política restrictiva.

— *Si le hemos comprendido bien, ¿cuanto más restrictivos sean los centros, tanto más la periferia tendrá que poner el acento en la sustitución?*

— Correcto. Pero no la sustitución en compartimientos estancos, sino en mercados más amplios, mediante el intercambio recíproco. De lo contrario, sería demasiado costoso por el tipo de bienes que deben sustituirse.

— *¿No le preocupa a usted este costo? ¿No habría forma de eliminarlo?*

— Por supuesto que me preocupa, tanto como a ustedes. El subsidio a la exportación es un costo, como también lo es el gravamen a las importaciones. Debe procurarse que sea el menor posible.

Refexionen, sin embargo, que es el costo que hay que pagar en la actual fase del desarrollo para crecer con más intensidad. Hay en ello una ganancia neta, puesto que la cuantía del acrecentamiento del producto global de la economía es mucho mayor que ese costo.

— *Acaba usted de referirse a la fase actual del desarrollo, y esto nos hace pensar que usted considera este factor como transitorio. ¿Es así?*

— Me han interpretado bien. Por ahora nuestros países no podrían insertarse en el caudaloso intercambio industrial de los centros. Pero a medida que adquieran capacidad tecnológica y acumulen más capital, podrán hacerlo progresivamente. Hay que recorrer ciertas etapas en la industrialización. La política de desarrollo

debe tratar de acelerar el proceso; y, sobre todo, hacerlo sin caer en actitudes dogmáticas.

— *¿A qué se refiere usted?*

— Precisamente al dogma friedmaniano contrario al subsidio y la protección. Bajo el imperio de ese dogma se están desbaratando sólidas industrias en algunos casos, y destruyendo un prolongado esfuerzo de industrialización.

Termino aquí, por ahora este diálogo. Porque creo que hay que continuarlo, y contrarrestar la penetración de ideologías de muy graves consecuencias para el desarrollo latinoamericano; es una responsabilidad insoslayable. Porque en este caso no se trata de uno de los tantos episodios de irradiación intelectual de los centros. Es un claro fenómeno de propagación deliberada. Visitas, entrevistas y conferencias, con el ferviente apoyo de una dispendiosa y muy bien organizada campaña en los medios masivos de difusión. Hay en ello algo más, mucho más que un simple celo apostólico. Es un empeño sistemático por volver hacia atrás, un tremendo retroceso intelectual, después que habíamos logrado avanzar, con grandes dificultades, en la interpretación del desarrollo latinoamericano.

Hace más de treinta años demostramos la falsedad de aquel pretérito esquema de división internacional del trabajo, al que ahora, con la prédica neoclásica, se recomienda volver. Y en nombre de la libertad económica se justifica el sacrificio de la libertad política.

¡Comprenda Milton Friedman! ¡Compréndalo también Friedrich von Hayek! Un proceso genuino de democratización se estaba abriendo paso en nuestra América Latina, con grandes dificultades y frecuentes retrasos. Pero su incompatibilidad con el régimen de acumulación y distribución del ingreso conduce hacia la crisis del sistema. Y la crisis lleva a interrumpir el proceso, a suprimir la libertad política; condiciones propicias para promover el juego irrestricto de las leyes del mercado. Tremenda paradoja la de ustedes. Exaltan la libertad política y los derechos individuales. ¿Pero no advierten que en estas tierras periféricas la prédica de ustedes sólo puede fructificar suprimiendo esa libertad y violando esos derechos? Tremenda paradoja y tremenda responsabilidad histórica. Porque, además de perpetuar y agravar las desigualdades sociales, las ideologías que ustedes predican conspiran flagrantemente contra el ineludible empeño de llegar a nuevas formas de entendimiento y articulación entre el Norte y el Sur. ¡Inconmensurable es el mal que con su dogma están haciendo!

Algunas Publicaciones de la CEPAL

Anuario Estadístico de América Latina 1979, CEPAL, Santiago de Chile, 1980, 457 páginas.

La primera parte de este documento anual comprende indicadores socioeconómicos derivados como tasas de crecimiento, participaciones y coeficientes o proporciones, que presentan una visión sintética de la situación en cada área de interés y constituyen, al mismo tiempo, antecedentes para usos más específicos de la información. En este conjunto de indicadores están incluidos los empleados en las evaluaciones regionales periódicas de la Estrategia Internacional del Desarrollo. La segunda parte contiene las series históricas en números absolutos, lo que permite, habitualmente, su utilización para una gran variedad de propósitos.

Los indicadores de la primera parte corresponden, en general, a los años 1960, 1965 y 1970 y al período comprendido entre 1975 y 1978; y cuando los datos no están suficientemente actualizados se ha incluido el último año disponible para cada país. Como excepción, la presentación de los indicadores sociales se inicia a partir de 1950, con el objeto de mostrar a más largo plazo la evolución de cada uno de ellos. Los indicadores económicos se presentan desde 1960 en adelante, puesto que es posible reconstruir las series hacia atrás utilizando ediciones anteriores de esta publicación. Algunos de los indicadores basados en información censal aparecen sólo en torno a los años en que se ha concentrado el levantamiento de los respectivos censos.

Las series estadísticas de la segunda parte corresponden, en general, a los años 1960, 1965 y al período desde 1970 en adelante. Algunas estadísticas sociales, cuya estimación no es sistemática, se incluyen excepcionalmente para 1960, 1965, 1970 y el último año disponible. Se exceptúan de estas modalidades los datos censales que, por su naturaleza, se recogen en años determinados. Las cifras correspondientes a los últimos años publicados corresponden en cada cuadro a valores no definitivos.

La fecha de cierre para la incorporación de estadísticas en esta edición del *Anuario* fue el mes de noviembre de 1979.

La industrialización de América Latina y la cooperación internacional, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 3, Santiago de Chile, 1981, 170 páginas.

El examen del proceso de industrialización de América Latina que se presenta en este informe se ha realizado dentro del amplio plazo de los últimos 25 ó 30 años, con el propósito de destacar y, en cierta medida reafirmar, por una parte, los principales hechos y tendencias que han estado presentes y que han sido dominantes en la evolución del sector manufacturero, y, por otra, encontrar en las diferentes etapas durante las cuales se fue verificando el proceso los elementos que permitan dar alguna respuesta a las interrogantes que hoy plantea el desarrollo industrial de la región. A pesar de las diversas situaciones coyunturales, las desconcertantes e inciertas condiciones que caracterizan actualmente la economía mundial y las situaciones particulares de los países, el informe reafirma que permanecen vigentes los principios básicos que conceden a la industrialización un papel protagónico en el desarrollo.

En efecto, el análisis retrospectivo de lo acontecido en la región en los tres últimos decenios destaca que en el crecimiento de la economía latinoamericana la industria ha tenido un rol importante de impulsión y sus avances fueron realmente significativos. Como sector dinámico, la industria creció a un ritmo superior al de los demás sectores de la economía, como consecuencia de la alta elasticidad de la demanda de manufacturas y del patrón industrialista adoptado por los países de la región. Sin embargo, no es menos evidente que el proceso de industrialización acusa una marcada influencia de factores externos, debido a la creciente vinculación con la economía mundial.

En este sentido, las pautas a las cuales ha tendido a ajustarse el desarrollo manufacturero de la región no son ajenas a las tendencias y modificaciones que han experimentado la industria mundial y el comercio internacional de manufacturas y, por cierto también, en un contexto más amplio, los acontecimientos políticos y económicos mundiales. Junto a los factores de índole externa, los condicionantes derivados del relacionamiento externo han contribuido a configurar el ambiente industrial que ofrece hoy América Latina y, en buena medida también, el marco en que se inscriben sus perspectivas.

Sin embargo, el efecto y la respuesta a los condicionantes externos han sido muy diversos en los distintos países, conforme a las características y las aptitudes internas de cada uno de ellos, lo que contribuye a explicar las notables diferencias en las pautas y grados de desarrollo industrial.

Son esas aptitudes las que en última instancia explican las características que definen el proceso de industrialización latinoamericano y las respectivas diferencias entre países. Las mismas, entre otras cosas, se vinculan con la dotación de recursos naturales, el tamaño de los mercados, la localización geográfica, el nivel de desarrollo previamente alcanzado, el grado de apertura externa de la economía, las pautas y la estabilidad sociopolítica, y la disposición para definir y ejecutar estrategias y políticas de desarrollo industrial.

Este informe contiene dos documentos. En el primero, *Análisis y perspectivas del desarrollo industrial latinoamericano* se examinan los aspectos más destacados del proceso de industrialización que han ido configurando los avances, los problemas y la potencialidad que hoy presenta el sector manufacturero latinoamericano, tanto en el plano regional como en el de los países. Se examinan también algunas alternativas en cuanto a la evolución del sector a mediano y a largo plazo.

El segundo documento *Cooperación internacional para el desarrollo industrial de América Latina* centra la atención en el papel de la cooperación internacional en todos sus aspectos —subregional, regional, interregional y mundial— como un elemento fundamental para complementar y apoyar las acciones que deberán emprender internamente los países latinoamericanos para impulsar su pro-

ceso de industrialización. En este sentido, se recogen y analizan los planteamientos que los países de la región han expresado en diversos foros internacionales y se adelantan algunas consideraciones sobre esferas que se estiman prioritarias para la cooperación internacional que la región debe recibir en materia industrial.

Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta, Serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 37, Santiago de Chile, 1981, 146 páginas.

A través del Programa del Censo de América de 1950 (COTA-1950), el Instituto Interamericano de Estadística (IASI) dio un fuerte impulso a las actividades censales en la región, las que se fueron ampliando y perfeccionando en los programas decenales posteriores.

En los censos de 1970, este impulso fue reforzado por la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) con el IASI y las oficinas de estadísticas nacionales, lo que consolidó la tendencia a promover innovaciones en la investigación de ciertos temas que permitiesen incorporar las conclusiones de los centros especializados en el análisis demográfico y social de la región. Asimismo, se hizo hincapié en el logro de una mayor homogeneidad en el contenido, definiciones y procedimientos censales, que facilitara la comparabilidad de los resultados.

A fin de contribuir con nuevos elementos de juicio para los censos de población de la década de 1980, la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL ha querido reunir la experiencia en materia censal acumulada en la región, y sobre esa base, sugerir orientaciones para los próximos censos, que tomen en cuenta las peculiaridades de la situación demográfica y social de los países, los adelantos habidos en el estudio de cada uno de los temas incluidos en el censo, así como las conclusiones alcanzadas por los expertos en el área de organización de la operación censal.

Con este objeto se realizaron reuniones con productores y usuarios de datos censales, en las cuales se llevó a cabo un examen minucioso en torno a los censos de población: sus objetivos, la administración censal, los temas incluidos, las clasificaciones utilizadas, etcétera.

El presente Cuaderno expone, en forma resumida, las principales conclusiones que surgieron de las reuniones mencionadas, o, en los casos en que no fue posible llegar a conclusiones propiamente tales, los diferentes puntos de vista existentes sobre un mismo tema. Se ha dado especial importancia al examen de los principales propósitos analíticos y prácticos por los cuales se decide incluir o no incluir un tema en el censo, con el convencimiento de que, en el actual estado de la tecnología censal en la región, es conveniente reavivar la reflexión sobre los fines sustantivos y pragmáticos que se persiguen a través de la costosa y compleja operación censal.

Otro ingrediente importante ha sido la necesidad de equilibrar adecuadamente la importancia otorgada a los diferentes temas y las limitaciones de organización, técnicas metodológicas y presupuestarias comunes a la práctica censal en la región. Donde se ha considerado pertinente, se mencionan otras prácticas de recolección de datos —como las encuestas de hogares— que, articuladas con los censos, podrían enriquecer en forma significativa la información estadística disponible.

El principal objetivo de este documento es ofrecer a los funcionarios de las oficinas de estadística latinoamericanas y, muy especialmente a los encargados de las operaciones censales, el conocimiento teórico y la experiencia acumulados en la región por expertos de varios organismos internacionales. Las ideas que en el mismo se exponen buscan mantener actualizada la discusión en torno al difícil ajuste entre la heterogénea realidad de los países y la necesaria uniformidad de las recomendaciones elaboradas por los organismos internacionales.

Desarrollo regional argentino: La agricultura, por Juan Martín, serie Cuadernos de la CEPAL, N.º 38, Santiago de Chile, 1981, 111 pp.

Este trabajo, que forma parte de un estudio más amplio, que llevan a cabo la CEPAL y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) de Argentina, analiza la estructura regional de la agricultura de ese país para explicar algunas de las causas determinantes de los bajos niveles de productividad e ingreso medios en áreas rurales de la región norte.

Una de las características más destacables del sector agropecuario en la Argentina es su importante participación en el producto, tanto en las provincias rezagadas como en las de mayor desarrollo relativo. En otras palabras, no es posible asociar indiscriminadamente subdesarrollo con la actividad agropecuaria. Los distintos grados de desarrollo regional parecen depender más de la índole de sus producciones específicas y de su inserción en el conjunto de las actividades económicas que de la preponderancia del sector agropecuario. Para explicar las disparidades regionales, se hace pues necesario examinar en detalle la estructura y funcionamiento de este sector —y principalmente del subsector agrícola— atendiendo en particular a las diversas modalidades de especialización regional.

Por otra parte, es también notoria la existencia de una marcada heterogeneidad en el funcionamiento económico de las unidades productivas dedicadas a una misma producción especializada, la cual encuentra su principal causa en la distinta dotación de factores productivos de cada explotación.

La tesis central de este trabajo es que la interacción entre la modalidad de especialización y la heterogeneidad interna permite explicar los bajos niveles de productividad e ingreso medios de la región norte.

Después de una breve introducción, en el Capítulo 2, dividido en tres secciones, se discrimina entre modalidades de especialización provincial en la producción agropecuaria. En la primera se examina la importancia del sector en las economías provinciales, y el peso relativo de las actividades agrícola y pecuaria. En la segunda se analiza, con mayor detalle, la composición de la base productiva provincial en lo referente a la agricultura; el análisis abarca cuarenta y seis cultivos, que en conjunto representan más del 95% del valor bruto de la producción agrícola nacional y más del 90% del correspondiente valor para cada provincia. En la tercera se distingue entre la base productiva y la base exportadora para concentrar el análisis en los productos

de exportación provincial. A partir de esta información se plantea una tipología de provincias atendiendo al grado de diversificación y al tipo de cultivos que caracterizan su inserción en la economía nacional.

En el Capítulo 3 se examinan las consecuencias de cada modalidad de especialización para los productores y para sus respectivas provincias. En los antecedentes se describe someramente el origen de la especialización productiva regional asociada a distintas etapas del desarrollo nacional. Se analiza luego la evolución de los principales cultivos de exportación provincial en el período 1955-1973, atendiendo al destino de la producción y a la capacidad de respuesta del productor a variaciones diferenciales en precios y rendimientos. La información reunida con este objetivo ha sido sistematizada y se presenta en el apéndice estadístico. Más adelante se examinan las variaciones provinciales de los ingresos brutos por hectárea cosechada correspondientes a los principales cultivos, y la relación entre la estabilidad en el nivel de ingreso provincial, derivada de los productos agrícolas de exportación, y su modalidad de especialización productiva.

En el Capítulo 4 se intenta una aproximación a la organización de la actividad productiva correspondiente a cada cultivo y región especializada, sobre la base de la dotación de factores de distintos tipos de unidades productivas. En la primera sección se analizan la estructura de uso y tenencia de la tierra y las opciones de producción resultantes; el análisis se basa en datos censales de cuarenta y siete departamentos provinciales seleccionados por su alta especialización productiva. En la segunda sección se examinan la densidad y estructura ocupacional y algunos aspectos vinculados con la adopción de innovaciones tecnológicas. Finalmente se analiza la capacidad y mecanismos de acumulación de unidades productivas de distinta escala y especialización; ello permite diferenciar niveles de ingresos entre productores, y entre éstos y asalariados agrícolas. El Capítulo 5 presenta el resumen y las conclusiones del trabajo.

Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina, Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N.º 6, Santiago de Chile, 1981, 68 p.

En la mayoría de los países latinoamericanos se aprecia la existencia de un marcado desequilibrio regional que dificulta el logro de un desarrollo más armónico. La adopción de las medidas necesarias para corregir esta situación requiere conocer las características estructurales de la economía y de su comportamiento regional.

En tal sentido, generalmente se dispone de información sobre los diversos aspectos particulares de cada región, pero no siempre ni para todos los casos existen series estadísticas continuas, actualizadas y confiables en las que podrían basarse de manera adecuada y oportuna las decisiones políticas y la planificación del desarrollo regional.

En buena medida ello se debe a la escasez de recursos, la dispersión de las regiones, las dificultades de comunicación y la deficiente información básica disponible. Pero también influye el hecho de que no existan recomendaciones internacionales explícitas sobre contabilidad regional; en la práctica se ha tratado de adaptar las existentes al nivel nacional pero su aplicación y desarrollo plantea diversos problemas conceptuales y numerosos problemas nuevos de medición. Además, los registros de datos dan mayor énfasis a lo relacionado con la producción de bienes y servicios, donde la información es relativamente más abundante y confiable. Por todo ello, se explica que las experiencias sobre estimaciones regionales de los países se hayan orientado, en una primera etapa, prácticamente, sólo a elaborar estimaciones del producto interno.

Este Cuaderno deriva de la base de datos sobre estimaciones regionales que mantiene la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL, y constituye una versión selectiva y actualizada del documento *Experiencias sobre cálculos del producto interno bruto regional,* E/CEPAL/1012, preparado en 1975. Tiene por finalidad mostrar los resultados y describir los aspectos metodológicos más importantes de las principales experiencias realizadas en este campo en los países de la región. Si bien la mayoría de estas estimaciones obedecieron fundamentalmente a necesidades específicas de cada uno de los países que las llevaron a cabo, presentan cierta uniformidad en los procedimientos de cálculo y en los objetivos, ya que en general se le dio especial importancia al cálculo de agregados e indicadores del crecimiento regional y a la obtención de datos económicos que sirviesen para la programación regional y la planificación integrada dentro del marco institucional en que se desenvuelven los países.

Pobreza crítica en la niñez, compilado por Fernando Galofré, CEPAL/UNICEF, Santiago, 1981, 422 páginas.

En años recientes se realizaron muchas investigaciones sobre el desarrollo global del niño. La evidencia que surge de las mismas tiende a demostrar tanto la importancia de los seis primeros años de vida como el papel preponderante que las vivencias de esos años tendrían para su futuro; y especialmente ellas destacan que las carencias de los niños en situación de pobreza harían particularmente graves las consecuencias para ellos, tanto desde el punto de vista de su desarrollo global como de sus posibilidades en edades posteriores.

En la región, la atención del preescolar, la alimentación y nutrición, la estimulación temprana, la preocupación sanitaria y el cuidado materno-infantil, más la importancia acordada a la familia y a la comunidad, concitan mayor atención como posibles orientaciones de políticas. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas actividades siguen apareciendo como esfuerzos aislados que no han podido difundirse como soluciones integrales a los problemas de la niñez más desposeída ni evaluarse adecuadamente en su importancia social, económica y cultural.

Con el objeto de analizar los conocimientos, experiencias, estrategias y políticas dirigidas a beneficiar a niños pobres desde su nacimiento hasta los seis años, el UNICEF y la CEPAL auspiciaron, en diciembre de 1979, el Simposio Regional sobre la Pobreza Crítica en la Niñez en el cual se presentaron dieciocho ponencias. La totalidad de estos trabajos aparecen en este libro; sus autores son académicos, investigadores, funcionarios de organismos nacionales e internacionales pertenecientes a diferentes países de la región. El conjunto de sus escritos cubre un espectro relativamente amplio de conocimientos, experiencias y ac-

ciones relativas a la niñez desfavorecida menor de seis años.

Se han ordenado los capítulos del libro en cinco partes. Se inicia con una ponencia que describe la situación de la niñez pobre en la región, continúa con los trabajos que reúnen bases para fundamentar la necesidad de la intervención, se analizan luego las tendencias en las políticas y el financiamiento, se examinan experiencias relevantes de diferentes países y se concluye con las ponencias que acentúan la evaluación de resultados obtenidos.

La infraestructura de información para el desarrollo. Informe de diagnóstico regional, CEPAL/CLADES, Santiago de Chile, 1981, 286 páginas.

Desde su creación en 1971, el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) sintió la necesidad de conocer la infraestructura de servicios de información existentes en la región en apoyo de acciones para el desarrollo tales como la formulación de planes y políticas, la elaboración de estudios e investigaciones, la ejecución de programas y proyectos y la operación de empresas e instituciones de repercusión económica y social.

Gracias al generoso aporte del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá, que a la sazón terminaba el estudio de factibilidad sobre un sistema internacional de información para las ciencias del desarrollo (DEVSIS), la CEPAL logró poner en marcha un ambicioso proyecto regional durante el primer trimestre de 1976. El relevamiento logró abarcar cerca de 800 unidades de información que corresponden principalmente a bibliotecas especializadas, centros de información y centros de documentación de 22 países de América Latina y el Caribe.

La información recopilada fue luego organizada mediante un esquema conceptual útil para realizar un diagnóstico de las infraestructuras de información por países, subregiones y para la región, y preparar directorios que fueron diseminados ampliamente.

El presente informe dividido en dos partes comprende ocho capítulos, y a ellas cabe agregar una sección final de reflexiones y un conjunto de anexos.

La primera parte, *Infraestructuras de información y desarrollo: Fundamentos del estudio*, está destinada a presentar los rasgos básicos del proyecto, esto es, sus objetivos, el contexto de problemas en los cuales se inserta, el cómo y el dónde se desarrolla la investigación y el marco conceptual diseñado para organizar la recolección de los datos y su análisis posterior. Se entregan aquí, por lo tanto, todos aquellos antecedentes que facilitan la comprensión del estudio y permiten evaluar la información que éste genera.

La segunda parte del estudio, *Diagnóstico de las infraestructuras de información para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, despliega la información por países, subregiones y para la región en su conjunto. Se la ha organizado distinguiendo cuatro subregiones conforme criterios similares a los utilizados en las estadísticas de población que elabora y publica el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y que son: a) la Subregión Atlántica de América del Sur; b) la Subregión Andina de América del Sur; c) la Subregión América Central y México; y d) la Subregión Caribe.

El Informe concluye con unas *Reflexiones finales y proyecciones del estudio*, donde se esboza el aporte del diagnóstico dentro de un concepto amplio de infraestructura de información que trasciende al de un mero conjunto de unidades de información. A él se incorporan componentes de apoyo técnico en las áreas de formación profesional, capacitación, asesoría técnica, normalización e investigación en Ciencias de la Información y disciplinas afines; una interfase con las instituciones generadoras/usuarios de información y, finalmente, un mecanismo de coordinación encargado de la planificación, animación, regulación y financiamiento del conjunto.

Tesauro del medio ambiente para América Latina y el Caribe, CEPAL/CLADES, Santiago de Chile, 1981, 159 páginas.

El Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES) inició hace unos años la tarea de investigar la terminología utilizada para identificar la problemática del medio ambiente en los países latinoamericanos; este informe es el resultado de la primera etapa de esa tarea en la cual se elaboró un vocabulario controlado para el tratamiento y transferencia de información.

Para un mejor entendimiento del tema y adecuada aplicación de los descriptores en el proceso de análisis de información ambiental, este *Tesauro* presenta en la primera parte los módulos o grandes categorías bajo los cuales se han agrupado los descriptores. Estas categorías ofrecen una visión de conjunto de los componentes del medio ambiente y coinciden con la organización que le otorgan la mayoría de los especialistas para estudiar el contexto ambiental latinoamericano. Su propósito ha sido ubicar al usuario del *Tesauro* frente a una secuencia espacial e histórica de la trayectoria del tema e ilustrar así lo inseparable que resulta el tratamiento del mismo, si no se consideran los factores socioeconómicos de la región.

De acuerdo con este enfoque de la temática ambiental, esta primera parte del *Tesauro* consta de cinco módulos: I - Medio ambiente físico; II - Medio ambiente construido; III - Impacto ambiental; IV - Capacidad de respuesta y V - Ciencias y disciplinas.

La segunda parte incluye el listado por orden alfabético de los descriptores con las abreviaturas en inglés.

Planificación social en América Latina y el Caribe, edición coordinada por Rolando Franco, ILPES/UNICEF, Santiago de Chile, 1981, 589 páginas.

A mediados de los años sesenta, un autor podía afirmar que el gran ausente de la planificación latinoamericana eran los aspectos sociales; hoy la situación ha cambiado. De distintas maneras y con variados acentos, los países de la región están incluyendo en forma creciente contenidos sociales en sus planes.

Probablemente, las razones de este cambio son variadas, pero conviene destacar algunas. Por un lado, hay consenso en que no es necesariamente verdadera la visión optimista inspiradora de muchos de los esfuerzos en pro del desarrollo realizados en el pasado. Dicha visión estaba basada en la creencia de que el crecimiento económico

traería aparejado, ineludiblemente, el mejoramiento del nivel de vida de las grandes masas. La experiencia ha mostrado que es posible que una economía tenga un desempeño muy aceptable, incrementando su ingreso por habitante, sin que se produzcan efectos distributivos importantes e, incluso, generando un agravamiento de la concentración de los bienes sociales y un aumento de la proporción de la población que vive en situación de pobreza crítica.

Por otro, el gasto social no puede verse sólo como consumo, sino también como una inversión. El mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, mediante las políticas de nutrición y alimentación, salud, educación y vivienda, por ejemplo, contribuye poderosamente a elevar la productividad de la mano de obra y, por tanto, al mejoramiento de los indicadores puramente económicos. Este argumento, que algunos podrían considerar utilitarista y que se maneja desde siempre, no ha perdido sin embargo su validez.

Otro elemento que convierte en muy central a la planificación social en el momento actual, es la crisis de la política social tradicional. La experiencia reciente tiende a poner en duda, en muchos casos, que las políticas sectoriales faciliten, por lo menos en la extensión requerida, la incorporación de nuevos contingentes humanos a los frutos del progreso. Por lo mismo se tiende a explorar nuevos caminos, muchos de ellos típicamente multisectoriales, que persiguen lograr un mayor impacto redistributivo del gasto social, mediante una precisa identificación de los grupos focales de las políticas y la integración de éstas, para así aprovechar su capacidad multiplicadora. Los enfoques basados en la pobreza crítica, la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo rural integrado y otras experiencias similares se orientan en tal dirección, aun cuando adolezcan de fuertes limitaciones.

Sin embargo, y pese a la importancia del tema, no es muy amplia la bibliografía sobre el mismo, por lo que esta obra contribuye a llenar un apreciable vacío. Sus 24 trabajos se agrupan en cinco secciones dedicadas al desarrollo y la planificación social, la teoría de la planificación social, las técnicas de la planificación social, la planificación de los sectores sociales y las poblaciones-objetivo de la política social.

Boletín de Planificación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), N.º 12, Junio de 1981.

El presente número de este *Boletín* incluye cuatro artículos, además de las habituales Notas y Comentarios. Se inicia con el trabajo preparado por la Dirección del ILPES "La planificación en el Decenio de los 80. Una propuesta de acción", que constituye una apreciación sintética sobre el papel de la planificación ante los principales desafíos que presenta la actual problemática del desarrollo latinoamericano. Como todo trabajo exploratorio y preliminar, pone especial énfasis en la definición de un marco conceptual que permita analizar y evaluar las diversas experiencias y prácticas de planificación existentes en la región.

Como complemento a este artículo se incluye la "Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo". En este trabajo, un grupo de expertos y funcionarios de diversos organismos identifican los principales desafíos existentes en la subregión y formulan un conjunto de opiniones y recomendaciones concretas sobre los objetivos deseables y sobre las más urgentes acciones a seguir para superar esos desafíos. Por su concreción temática y clara identificación de acciones, constituye una lectura obligatoria para quienes se preocupan por el desarrollo económico y social de los países del Caribe.

Dada la persistencia de los antiguos problemas que caracterizan al desarrollo de América Latina y ante los nuevos desafíos en el ámbito nacional e internacional, el artículo de Fernando H. Cardoso "El desarrollo en capilla" constituye un valioso aporte a la profundización teórica y evaluación de alternativas de política para conciliar los objetivos de bienestar y crecimiento.

El artículo de Rolando Franco "Desarrollo, pobreza y necesidades básicas" analiza en forma sistemática los problemas conceptuales y de política sobre la pobreza extrema. En particular, aborda el análisis de la llamada estrategia de necesidades básicas e identifica las características más sobresalientes de los grupos-objetivo de las políticas antipobreza.

En la sección "Notas y Comentarios" se presenta una sinopsis del Seminario sobre "Empresas públicas en Centroamérica y el Caribe" celebrado en la segunda quincena de junio en San José, Costa Rica y un resumen del "Seminario sobre participación social en América Latina" realizado en Quito entre el 17 y el 21 de noviembre de 1980.

CUADERNOS DE LA
C E P A L

N.º Título

1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial,** 1975, 51 pp.

2 *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo,** 1975, 72 pp.

3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina,* 1975, 96 pp. (Agotado.)

4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina.* 1975, 85 pp.

5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo,* 1975, 72 pp.

6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias,* por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.)

7 *La coyuntura internacional y el sector externo,* 1975, 87 pp. (Agotado.)

8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta,* 1975, 118 pp. (Agotado.)

9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada,* 1975, 57 pp. (Agotado.)

10 *Reactivación del mercado común centroamericano,* 1976, 145 pp.

11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola,* por Germánico Salgado. 1976, 52 pp.

12 *Temas del nuevo orden económico internacional,* 1976, 82 pp.

13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior,* 1977, 54 pp.

14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina,* 1977, 48 pp.

15 *Los recursos hidráulicos de América Latina,** 1977, 55 pp. (Agotado.)

16 *Desarrollo y cambio social en América Latina,* 1977, 62 pp. (Agotado.)

17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional,** 2.ª ed., 1979, 65 pp.

18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina,* por A. Di Filippo, 2.ª ed., 1979, 67 pp.

19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo,* por C. Massad y R. Zahler, 2.ª ed., 1978, 63 pp. (Agotado).

20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina,* 2ª. ed., 1979, 117 pp.

21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975,* 2ª. ed., 1979, 95 pp.

22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica,* por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.)

23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo,* por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)

24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina,* por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp.

25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera,* 1979, 158 pp.

* Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US$ 3.00 franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

C E P A L Casilla 179-D Santiago de Chile

CUADERNOS DE LA CEPAL

26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 2ª. ed., 1980, 165 pp.

27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.)

28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp.

29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios*,* 1979, 67 pp.

30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (Agotado.)

31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp.

32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp.

33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp.

34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp.

35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans.

36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp.

37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*. 1981, 152 pp.

Canada and the foreign firm,** D. Pollock, 1976, 43 pp.

United States = Latin American Trade and Financial Relations Some Policy Recommendations,**
S. Weintraub, 1977, 44 pp.

Energy in Latin America: The Historical Record,** J. Mullen, 1979, 66 pp.

The Economic Relations of Latin America with Europe,** 1980, 156 pp.

*Versiones en español e inglés. **Versión en inglés únicamente.

CUADERNOS ESTADISTICOS DE LA CEPAL

N.º	Título
1	*América Latina: Relación de precios del intercambio*, 1976, 66 pp.
2	*Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 178 pp. (Agotado.)
3	*Series históricas del crecimiento en América Latina*, 1978, 206 pp. (Agotado.)
4	*Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp.
5	*El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1980, 174 pp.
6	*Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 68 pp.

El precio de venta de los Cuadernos es de US$ 3.00, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:
Unidad de Ventas de Publicaciones

CEPAL Casilla 179-D Santiago de Chile

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, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. *Brasil:* Celso Furtado y Francisco Oliveira. *Colombia:* Constantine V. Vaitsos. *Chile:* Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLVIII (4) México, octubre-diciembre de 1981 Núm. 192

SUMARIO

Artículos

Aldo Ferrer, *La economía argentina al comenzar la década de 1980* • Aníbal Pinto, *Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional* • René Villarreal, *Problemas y perspectivas del comercio y las finanzas internacionales. Los puntos de vista del Sur* • Víctor E. Tokman, *La influencia del sector informal urbano sobre la desigualdad económica* • Miguel S. Wionczek, *La experiencia de México en la industria farmacéutica internacional. Los futuros problemas de la investigación y el desarrollo experimental* • Armando Di Filippo, *La planificación social observada por un economista.*

DOCUMENTOS
REVISTA DE REVISTAS
NOTAS BIBLIOGRAFICAS
PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA
Av. Universidad 975 Apartado Postal, 44975 México 12, D.F.

Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Comité editorial: Adolfo Canitrot, Jorge Balán, José Luis Machinea, Manuel Mora y Araujo, Alberto Petrecolla, Carlos Strasser, Gregorio Weinberg. Secretario de Redacción: Getulio E. Steinbach.

Volumen 21 Abril-junio de 1981 N.º 81

Artículos

Herbert S. Klein, *La integración de italianos en la Argentina y los Estados Unidos: Un análisis comparativo* • Alejandro Foxley, *Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979* • Javier Villanueva, *Evolución de las estrategias de desarrollo económico en el período de posguerra.*

Comunicaciones

Catalina H. Wainerman, *La mujer y el trabajo en la Argentina desde la perspectiva de la Iglesia Católica a mediados del siglo.*

Notas y Comentarios

Julio H.G. Olivera, *La confusión sobre la ley de Gresham* • Osvaldo Schenone, *Notas sobre la aplicación del impuesto al valor agregado en la Argentina.*

Documentos

Gino Germani, *La clase media en la ciudad de Buenos Aires.*

DESARROLLO ECONOMICO—Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). **Suscripción anual:** R. Argentina, $ 130.000; Países limítrofes, US$ 36; Resto de América, US$ 40; Europa, Asia y Oceanía, US$ 44. **Ejemplar simple:** US$ 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Güemes 3950 (1425), Buenos Aires, República Argentina.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II

Director: Julio Labastida Martín del Campo

Coordinador de la Revista: Dr. Carlos Martínez Assad

AÑO XLIII/VOL. XLIII/Núm. 3 2.ª época JULIO-SEPTIEMBRE DE 1981

I. Política y Organizaciones

Etienne Balibar, *Estado, partido, transición* • Carlos Martínez Assad y Rafael Loyola Díaz, *Organización revolucionaria y clase* • Víctor Manuel Durand Ponte, *Notas sobre el Estado, la sociedad civil y los sindicatos* • Charles Bettelheim y Bernardo Chavance, *El estalinismo como ideología del capitalismo de Estado* • Nicolás Santorius, *Sindicatos, partidos, masas y poderes* • Ledda Arguedas, *La emergencia de los partidos de masa* • Norbert Lechner, *Acerca del ordenamiento de la vida social por el Estado* • Cecilia Imaz, *La izquierda y la reforma política en México* • Teodoro Petkoff, *El movimiento al socialismo (MAS) de Venezuela* • Francisco Dávila, *Los partidos políticos tradicionales y el descenso de las oligarquías en Ecuador* • César Germana, *Capas medias y poder en Perú.*

II. Cultura y Política en Cuba

Juan Alfonso Bravo, *Azúcar y clases sociales en Cuba (1511-1959)* • Marcin Kula, *Estratos sociales medios en el movimiento revolucionario:la Revolución de 1933 en Cuba. Un caso de análisis* • José Antonio Moreno, Max Azicri, *Cultura, política, movilización indirecta y modernización: un análisis contextual del cambio revolucionario en Cuba (1959-1968)* • Luis A. Serron, *Simbolismo y cambio social en la Cuba revolucionaria.*

III. Sección Bibliográfica

TORRE DE HUMANIDADES, N.º 2-7.º PISO CIUDAD UNIVERSITARIA COYOACAN 20, D.F. MEXICO

PUBLICACIONES DE LA
CEPAL

Agua, desarrollo y medio ambiente, 1980, 443 pp. US$ 9.

Robert Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, 1980, 265 pp. US$ 9.

América Latina en el umbral de los ochenta, 2.ª ed., 203 pp. US$ 6

Serie Estudios e informes

1. *Nicaragua: El impacto de la mutación política*, 1981, 126 pp. US$ 3.
2. Aníbal Pinto y Héctor Assael, *Perú 1968-1977. La política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 166 pp. US$ 3.
3. *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. US$ 3.
4. Nicolo Gligo, *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 130 pp. US$ 3.

Unidad de Ventas de Publicaciones

CEPAL Casilla 179 - D Santiago de Chile

ECONOMIA DE AMERICA LATINA
Revista de información y análisis de la región

Presidente: Antonio Sacristán Colás.
Directora General: Trinidad Martínez-Tarragó.
Consejo: Antonio Sacristán Colás, Enrique Florescano, Horacio Flores de la Peña, Carlos Quijano, María Conceiçao Tavares, Ricardo Torres Gaytán, Pedro Vuskovic.
Comité Editorial: Armando Arancibia, Samuel Lichtensztejn, Trinidad Martínez-Tarragó, José Manuel Quijano, Marc Rímez.

Número 6 1er Semestre 1981

PRESENTACION
ENFOQUES: DESAFIOS AL PENSAMIENTO ECONOMICO
Raúl Prebisch, *La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo.*
María Conceiçao Tavares, *Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardíos y periféricos.*
Octavio Rodríguez y Benito Roitman, *Notas sobre la heterogeneidad estructural y el empleo.*
Pedro Paz, *El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano.*
Pablo González Casanova, Corrientes críticas de la sociología latinoamericana contemporánea.
Juan Carlos Portantiero, *América Latina: la mirada desde la sociedad.*

ANALISIS NACIONALES
José Luis Alemán, *República Dominicana: lineamientos actuales de su política y situación económica.*
Danilo Astori, La política económica vigente en Uruguay: Reajuste interno y reinserción internacional.
Max Flores D., *El capitalismo en la Venezuela actual.*

DIFUSION E INFORMACION
Raúl Arias, Jesús Fresno, Nuria Ordovás e Hilda Sánchez, *El monetarismo como ideología.*
II Congreso de la Asociación de Economistas del Tercer Mundo. Discurso de apertura pronunciado por Fidel Castro Ruz.
1980: Principales medidas de política económica en la región.
Investigaciones en curso sobre economía latinoamericana en centros académicos (Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica).

Suscripción anual (2 números $ 15é m/n en México; 15 dólares en América Latina y Caribe; 20 dólares en EE.UU. y Canadá; 25 dólares en Europa y otros. Incluyendo envío por vía aérea).

Dirigirse a: Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE)
Apartado Postal 41-655 México 10, D.F. MEXICO

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín demográfico

Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): ..... US$ 5.

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): ..... US$ 10.

Notas de Población

Resúmenes sobre Población en América Latina

Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): ..... US$ 10.

CELADE Edificio Naciones Unidas Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91 Santiago, CHILE

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

I L P E S

Casilla 1567 - Santiago, Chile

BOLETIN DE PLANIFICACION

No. 13 Santiago, octubre de 1981

Presentación

Artículos:

Jorge Méndez Munévar, *Nuevos escenarios de la planificación* • Miguel de la Madrid Hurtado, *La planeación en México* • Jesús Silva-Herzog Flores, *Planeación financiera para el desarrollo* • México, Secretaria de Programación y Presupuesto, *Modelo econométrico "programa"* • Mario Rietti, *La planificación del desarrollo en América Latina* •

Notas y Comentarios:

Actividades recientes del ILPES • Programa de capacitación • Programa de asesoría • Programa de cooperación • Programa de Investigaciones • Resumen de artículos aparecidos en el número 13 de la *Revista de la CEPAL.*

ENCUENTRO 12

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

SELECCION DE ARTICULOS DE LAS MEJORES REVISTAS EUROPEAS Y LATINOAMERICANAS REPRODUCIDOS INTÈGRAMENTE.

• La Periferia Latinoamericana en el sistema global del capitalismo / Raúl Prebisch / *Revista de la CEPAL* • Modernización versus desarrollo / Celso Furtado / *Crítica y Utopía* / Argentina • Celso Furtado, un economista desencantado / *ICE* / España • La economía de América Latina en 1980 / *CEPAL* • Francia: 25 años después, la izquierda / Jean Daniel / *Le nouvel observateur* • La transición socialista francesa ¿es posible? / S.C. Kolm / *Le Monde* • El "Barrismo" tal como fue y tal como quiso ser / A. Verhnoles • Mitterrand, Reagan y la crisis / J. Boissonnat / *La Croix* • Una China sin ilusiones / A. Jacob / *Le monde* • Las dificultades de un diálogo Sur-Sur frente a la dominación del mundo industrializado / *Le Monde Diplomatique* / México • La Economía Mundial en cifras / *Swiss Bank Corporation* • Una historia de la materia / P.N. Mayaud / *Etudes* • Las cifras de la desigualdad: el Anuario estadístico de la UNESCO • Los grandes pedagogos: Centenario de Roger Cousinet • Fichas de Piaget (III) / *CERI-OCDE* • Fichas de cine • Violencia, Religión, Sociedad y Cristología: Introducción a la obra de Rene Girard / J.I. González Faus • El Cristianismo en los umbrales del Tercer Milenio / Karl Rahner / *Civitas* / Suiza • Introducción a la Encíclica Laborem exercens / *Departamento Social del Celam* • Habla el Papa a los trabajadores • Encíclica Laborem exercens sobre el Trabajo Humano.

Editado por el Centro de Proyección Cristiana, Jr. Aguarico 586, Breña - Lima-Perú; Telf. 232609

Suscripciones Perú: ENCUENTRO (del 1 al 11): S/. 7,980.00 y el ejemplar suelto S/. 900.00

Precio del número extraordinario 10-11 (400 págs.): S/. 1,800.00
ENCUENTRO (12 al 22) S/. 16,500.00 y el ejemplar suelto S/. 1,900.00 *(Correo certificado. Precios válidos hasta el 30 de noviembre de 1981).*

Suscripciones América Latina. Vía superficie, suscripción de ENCUENTRO (12 al 22, ambos inclusive) 52 $ USA. // Colección de ENCUENTRO (1 al 11): 40 $ USA.
Vía aérea, ENCUENTRO (del 12 al 22) 80 $ USA., ENCUENTRO (del 1 al 11) 60 $ USA.
(Correo certificado. Precios válidos hasta el 30 de abril de 1982).

CRITICA&UTOPIA
latinoamericana de Ciencias Sociales

Director: Francisco Delich

Número 5
Segundo Trimestre de 1981

Artículos

Alain Rouquié, *Dictadores, militares y legitimidad en América Latina* • Waldo Ansaldi, *Dictadura terrateniente y clases subalternas. El gobierno y la época del brigadier Juan Manuel de Rosas* • Sergio Guerra Vilaboy, *El Paraguay del doctor Francia* • Enrique Ayala Mora, *Gabriel García Moreno y la gestación del Estado nacional en el Ecuador* • Germán Carrera Damas, *Juan Vicente Gómez: la evasora personalidad de un dictador* • Mónica Hirst, *La época de Vargas: 1930-1945.*
La revista contiene además sus habituales secciones de notas críticas y *dossier.*

Crítica y Utopía Latinoamericana de Ciencias Sociales es una publicación trimestral, editada en Buenos Aires y dirigida por Francisco Delich. La suscripción a cuatro números es de 20 dólares estadounidenses en la Argentina y de 28 dólares en el exterior (incluido envío aéreo). Las suscripciones, colaboraciones y toda otra correspondencia debe ser dirigida a Defensa 593, 3er. piso, 1065, Buenos Aires, Argentina.

Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL DEL INTAL

N.º 58
Junio 1981

Editorial: *Las políticas proteccionistas de la Comunidad Económica Europea (II)*

Estudios económicos: Rolf J. Langhammer, *El impacto de la política comercial de la CEE para manufacturas sobre las exportaciones latinoamericanas con especial referencia al mercado alemán occidental* • Weir Brown, *La Comunidad Económica Europea: implicaciones de la experiencia desde 1957 hasta 1978* •

Derecho de la integración
Estudios: Raymundo Barros Charlin, *Marco jurídico regional del sector agropecuario.*

Información legal: *Chile: reformas al régimen de seguridad social* • *Modificaciones en el sistema tributario de México.*

• información legal • noticias • resúmenes • notas y comentarios •información latinoamericana • información internacional • documentación y estadísticas • actividades del intal • bibliografía

Suscripción anual: Instituciones US$ 30.- Individuos US$ 20.- Estudiantes US$ 12.- (adjuntando carta de autoridad universitaria). Argentina: Instituciones $a. 18.000.- Individuos $a. 12.000.- Estudiantes $a. 7.200.-

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.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Director: Domingo M. Rivarola

Editor: Grazziella Corvalán

AÑO 18 ENERO-MAYO de 1981 N.º 50

Paul L. Garvin, *La linguística como recurso en la planificación del lenguaje* • Sergio Díaz-Brisquet, *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Una visión general de algunas de sus características* • Ricardo Rodríguez Silvero, *Paraguay: El endeudamiento externo* • Graciela Batallán, *Las comunidades agrícolas del Norte Chico Chileno* • Roberto B. Soldinger, *Sociología de la inmigración* • Rodrigo Baño, Leopoldo Benavides, Enzo Faletto, Angel Flisfich, Julieta Kirwood, *Proceso de industrialización y proceso político en América Latina* • Nasim Yampey, *Migración y salud mental* • Documentación Paraguaya • Reseñas Bibliográficas • Documentos • Estadísticas.

Suscripción e Información: Eligio Ayala N.º 973 - Casilla Correo 2157 - Asunción - Paraguay

FORO DEL DESARROLLO

Publicado por la División de Información Económica y Social/DPI y la Universidad de las Naciones Unidas

Vol IX- N.º 6 Julio-agosto 1981

Sumario

Enrique V. Iglesias, *¡La meta: más energía!* • *¡Un mundo con diez mil millones!* • John Madeley, *¡Vida, de los árboles!* • *La muralla verde de China* • *Países menos desarrollados* • *Suplemento Mundial No. 9: Educación* • *La columna apropiada* • *Un gusano que debilita* • *Agua para* todos *si* todos *ayudan* • *Feria de tecnología popular* • Nace *un código* • Gamini Seneviratne, *¿Qué pasa con los caminos rurales?*

Suscripción anual US$ 10,- o su equivalente

NACIONES UNIDAS Palacio de las Naciones CH-1211 Ginebra 10, Suiza

centro latinoamericano de economía humana C.L.A.E.H.

Abril-junio 1981 N.º 18

Presentación:

Walter Cancela, *La cuestión agropecuaria* • Carlos pareja, *La extraña trayectoria del liberalismo* • Jorge Balbis, Gerardo Caetano, *Los sectores conservadores ante el modelo batllista. La coyuntura de 1916* • Pablo Bonavía, *Práctica social e identidad cristiana* • CRONICA: *Cooperación académica, científica y técnica en América Latina* • GUIA BIBLIOGRAFICA.

Suscripción Anual: Uruguay N$ 250 Resto del Mundo US$ 25

Para los suscriptores de otros países remitir giro bancario a nombre del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Cuareim 1220, Casilla de Correo 5021, Montevideo - Uruguay, o remesa a nombre del CLAEH a: Caja de Ahorros en moneda extranjera N.º 1/10752/6 - Banco de Montevideo Rincón y Misiones, Montevideo, Uruguay.

CIDE centro de investigación y docencia económicas, a.c.

ECONOMIA MEXICANA 3

ANALISIS Y PERSPECTIVAS

- La evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana. *Colectivo.*
- La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional. *Eduardo Jacobs.*
- Nivel del Salario y dispersión de la estructura salarial (1939-1977). *Carlos Márquez.*
- Crecimiento económico y productividad en la industria manufacturera. *Alejandro Vázquez Enríquez*
- Efectos de la liberalización del comercio exterior en México. *Claudia Schatán.*
- Análisis de las tendencias en la distribución del ingreso en México (1958-1977). *Eugenio Rovzar.*
- Perfil regional y estructural de la agricultura mexicana: 1960-1978. *León Bendesky y Gonzalo Rodríguez.*
- Notas sobre la relación entre dinero e inflación. *I.J.S. Ruprah*

COLABORACIONES

- Precios y márgenes de ganancia en la industria manufacturera mexicana. *Félix Jiménez Jaimes y Carlos Roces Dorronsoro*
- ¿Se encuentra "sobrecalentada" la economía mexicana? Un análisis de los problemas de política económica a corto y mediano plazo. Postscriptum. *John Eatwell y Ajit Singh*

SUSCRIPCION.

Número Suelto:			*Suscripción Bianual:*		
México		$ 120.00	México:		$ 180.00
Extranjero:	U.S.	$ 8.00	Extranjero:	U.S.	$ 12.00

Para solicitar suscripciones o números sueltos dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Difusión de Publicaciones
Apartado Postal 116-114 México 18, D.F. teléfono 570-20-22 ext. 140

Los giros o cheques
deberá hacerse a nombre del:
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الامم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى الامم المتحدة ،قسم البيع في نيويورك او في جنيف

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。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.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres veces* por año: en abril, agosto y diciembre. El valor de cada ejemplar (incluido flete por vía aérea) y el de la suscripción anual es el siguiente:

	Precio por ejemplar	*Precio de la suscripción anual*
América del Sur, Centroamérica y México	US$ 3.00	9.00
EE. UU. y Canadá	4.00	12.00
Europa y Asia	5.00	15.00
Oceanía	8.00	24.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179 - D, Santiago de Chile